

Desafios do Desenvolvimento Econômico

Organizadores:
Francisco Diniz Bezerra
Kamila Vieira de Mendonça

**Banco do
Nordeste**



DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Francisco Diniz Bezerra (Organizador)
Kamila Vieira de Mendonça (Organizadora)
Amanda Oliveira Cavalcanti
Ana Cristina Lima M. Souza
Aírton Saboya Valente Júnior
Bruno Maia Gomes
Demartone Coelho Botelho
Elisa de Castro Marques Ribeiro
Eveline Barbosa Silva Carvalho
Felipe Bezerra dos Santos
Francisco Ribeiro Barroso
Harine Matos Maciel
Jair do Amaral Filho
José Aírton da Silveira Júnior
Lívia Socorro de Castro Fernandes
Marcelo de Castro Callado
Marcos Antonio Moreira Maciel
Michele Queirós Moura
Mônica Emmanuelle Ribeiro da Silva
Pedro José Rebouças Filho
Raimundo Wellington Araújo Pessoa
Rita Ayres Feitosa
Raúl Mario Malvino Madrid
Rosângela de Sousa Rocha
Rogério Barbosa Soares
Tereza Cristina Lacerda Gomes

**Banco do
Nordeste**



O nosso negócio é o desenvolvimento

Presidente:

Roberto Smith

Diretores:

João Emílio Gazzana

Luis Carlos Everton de Farias

Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa Silva

Oswaldo Serrano de Oliveira

Paulo Sérgio Rebouças Ferraro

José Sydrião de Alencar Junior

Ambiente de Comunicação

José Maurício de Lima da Silva

Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE

Superintendente: José Narciso Sobrinho

Editor: Ademir Costa

Normalização Bibliográfica: Wilma

Diagramação: Deborha Rodrigues

Capa: XXXX

Revisão Vernacular: Francisco Macedo

Tiragem: XXXX

Mais informações:

Internet: www.bnb.gov.br

Cliente Consulta: 0800.7283030

clienteconsulta@bnb.gov.br

Depósito Legal à Biblioteca Nacional, conforme Lei 10.994, de 14/12/2004

Copyright © 2007 by Banco do Nordeste do Brasil

D451 Desafios do desenvolvimento econômico / Francisco Diniz Bezerra (Org.), Kamila Vieira de Mendonça (Org.) et al. – Fortaleza: Banco do Nordeste, 2010.
458 p.: il.

ISBN

1. Desenvolvimento econômico. 2. Desenvolvimento social. I. Título.

CDD: 338.9

APRESENTAÇÃO

O debate sobre o tema “desenvolvimento econômico” engloba muitas vertentes. Há séculos, os pensadores e pesquisadores da ciência econômica têm apresentado teorias e numerosos estudos na tentativa de compreender e interpretar a realidade socioeconômica e a dinâmica do desenvolvimento de pequenas localidades, estados, regiões e até de países integrados em blocos econômicos.

A multiplicidade de abordagens relacionadas ao tema desenvolvimento econômico refletiu na ideia desta publicação, que compreende uma coletânea de artigos elaborados de monografias defendidas na primeira turma do Curso de Especialização em Desenvolvimento Econômico, da Universidade Federal do Ceará (UFC). Fruto da parceria com o Banco do Nordeste, com a interveniência da Associação Cearense de Estudos e Pesquisas (ACEP), este curso, em sua primeira turma, produziu 20 monografias, a maioria abordando temas relacionados à economia do Nordeste e de seus estados. Desses trabalhos, 18 foram resumidos nos artigos apresentados neste livro.

A coletânea de artigos mostra temas relacionados à tecnologia da informação, pesquisa e inovação, economia de setores produtivos, fluxo e controle de capitais, economia local e regional, dentre outros, evidenciando a complexidade da temática “desenvolvimento econômico”, quer através de abordagens específicas, quer através de abordagens gerais. Contribui, assim, para alimentar o debate de temas importantes para o desenvolvimento do Nordeste. Convém ressaltar que sendo os artigos individuais, as ideias expostas e o conteúdo de cada texto refletem exclusivamente o pensamento de cada autor.

Os autores agradecem a colaboração de todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração deste livro e, especialmente, aos professores que atuaram como orientadores das monografias que serviram de base à preparação dos artigos aqui expostos, bem como aos participantes da banca examinadora, que cooperaram para aprimorar os documentos apresentados à Universidade Federal do Ceará (UFC). Externam também os seus agradecimentos ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., por ter acatado a ideia do lançamento desta obra e patrocinado a sua edição.

Os autores



SUMÁRIO

Capítulo 1

Análise das características socioeconômicas da pobreza rural no Ceará no período após o Plano Real. Kamila Vieira de Mendonça 09

Capítulo 2

Fatores críticos para a efetivação de políticas de desenvolvimento territorial. José Airton da Silveira Júnior 33

Capítulo 3

Consórcio público como instrumento de promoção para o desenvolvimento regional. Ana Cristina Lima M. Souza 53

Capítulo 4

Política de incentivo para melhoria do bem-estar social: uma análise do Prêmio Ceará Vida Melhor. Elisa de Castro Marques Ribeiro 79

Capítulo 5

Avaliação da ação do Governo Federal no desenvolvimento da P,D&I do Nordeste: uma análise comparativa dos investimentos regionais entre 1975 e 2007. Francisco Diniz Bezerra 107

Capítulo 6

O papel da tecnologia da informação no processo de aglomerações de empresas de base tecnológica: casos no Brasil. Livia Socorro de Castro Fernandes 131

Capítulo 7

A inserção internacional da economia nordestina na década de 1990: efeitos da abertura comercial e da estabilização econômica. Pedro José Rebouças Filho 157

Capítulo 8

Controle de capitais: fundamentos e propostas para o Brasil. Michele Queirós Moura 173

Capítulo 9

Fluxos de capitais, vulnerabilidade externa e política de estabilização: a experiência brasileira no período 1994-2007. Amanda Oliveira Cavalcanti 201

Capítulo 10

O microcrédito produtivo orientado como forma de inclusão social. Rosângela de Sousa Rocha	233
--	-----

Capítulo 11

Análise da contribuição do microcrédito para o desenvolvimento econômico e social: um estudo de caso do Banco Palmas. Harine Matos Maciel	249
---	-----

Capítulo 12

O microcrédito como instrumento de consolidação do capital social: a experiência da Asmoconp/Banco Palmas. Bruno Maia Gomes	267
---	-----

Capítulo 13

Razões da evasão de microempreendedores do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste do Brasil no ano de 2006. Marcos Antonio Moreira Maciel e Raimundo Wellington Araújo Pessoa	293
---	-----

Capítulo 14

Floricultura cearense: um panorama da evolução da atividade no Estado. Mônica Emmanuelle Ribeiro da Silva	323
---	-----

Capítulo 15

A participação da educação privada no valor adicionado a preços básicos (PIB a preços básicos): o caso do Ceará, 2002-2007. Felipe Bezerra dos Santos	351
---	-----

Capítulo 16

Estudo socioeconômico da comunidade pesqueira da praia da Redonda em Icapuí-CE e alternativas de desenvolvimento. Rita Ayres Feitosa, Aírton Saboya Valente Júnior e Raúl Mario Malvino Madrid .	371
--	-----

Capítulo 17

Análise multicriterial como uma ferramenta de decisão para o planejamento agrícola: o caso do Assentamento Fé na Luta em Canindé-CE. Rogério Barbosa Soares	391
---	-----

Capítulo 18

Aspectos de sustentabilidade ambiental da agricultura e pecuária no Nordeste do Brasil no começo do Século XXI. Francisco Ribeiro Barroso e Raimundo Wellington Araújo Pessoa	427
---	-----

PREFÁCIO

O convênio firmado em agosto de 2006 entre a Universidade Federal do Ceará (UFC) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) propiciou a realização do Curso de Especialização em Desenvolvimento Econômico, com a proposta de capacitar e instrumentalizar os participantes através dos diversos temas que constituem o estado da arte do desenvolvimento econômico.

A retomada do debate sobre desenvolvimento econômico resulta, principalmente, da continuação de problemas que inspiraram seu surgimento nos anos 1950 e 1960: disparidades de níveis de rendas, de riqueza e de padrões de vida ainda estão presentes entre diferentes nações, assim como no interior dos países entre regiões e grupos sociais.

Os artigos aqui reunidos são resultados das monografias apresentadas pelos alunos do curso, que contemplam plenamente os diversos aspectos que envolvem a questão do desenvolvimento, contribuindo para soluções de problemas socioeconômicos locais, regionais e nacionais.

É, portanto, com muita satisfação que o Departamento de Teoria Econômica (DTE) da Faculdade de Economia, Administração, Atuárias e Contabilidade (FEAAC) da UFC e o ETENE/BNB disponibilizam essa coletânea de artigos desenvolvidos pelos alunos da sua primeira turma, contribuindo para buscar alternativas capazes de atender as necessidades e demandas dos cidadãos.

Fortaleza, abril de 2009

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira

Prof. Dr. Raul dos Santos Filho

Coordenadores do Curso de Especialização em Desenvolvimento
Econômico da UFC



CAPÍTULO 1

Análise das características socioeconômicas da pobreza rural no Ceará no período após o Plano Real

*Kamila Vieira de Mendonça*¹

INTRODUÇÃO

A pobreza pode ser entendida como uma situação de carência de condições para satisfazer as necessidades básicas, capazes de permitir ao indivíduo ou à sua família recursos para supri-las. Por ser um fenômeno complexo de significados multivariados para pessoas, instituições ou países, faz-se necessário identificar a pobreza através de indicadores de renda, saúde, habitação, educação, entre outros.

Conforme dados do IBGE (2008), a taxa de pobreza da região Nordeste é de 50,15%, portanto, mais que o dobro do País que é de 20,26%. Os indicadores sociais são mais preocupantes na zona rural nordestina, consequência da posse desigual da terra, das políticas públicas limitadas, do sistema de exploração pouco produtivo, da instabilidade nas relações de trabalho e das condições climáticas específicas, muitas vezes, desfavoráveis.

O estudo participativo realizado pela Winrock International (2000) concluiu que os problemas históricos do semiárido nordestino são provenientes de uma estrutura de crescimento regional desigual e de uma estrutura fundiária que o tornam mais vulnerável. As políticas implementadas na Região são

¹ Kamila Vieira de Mendonça, doutoranda em Economia Aplicada – CAEN/UFC, é mestre em Economia Rural (UFC) e especialista em Desenvolvimento Econômico (UFC).

muitas vezes decorrentes de decisões tomadas nos momentos da seca e ainda voltadas para o combate à própria seca, como por exemplo, o uso de carros-pipa, provisão de alimentos e créditos emergenciais, desconsiderando o fato de que a seca não admite combate. A maior parte dos insucessos dos programas de combate à pobreza concentra-se na defasagem estabelecida entre objetivos e estratégias propostos nos programas assistencialistas e clientelistas.

As políticas de combate à pobreza, até então formuladas, não levaram em conta que o Estado do Ceará reúne todas as condições para manter o problema, como o baixo nível de desempenho econômico, desigualdade de riqueza e renda e onde cerca de 30% da população é pobre, ou seja, tem renda menor do que meio salário mínimo (HOLANDA, 2006).

Sampaio et al. (1997) analisaram e avaliaram programas de desenvolvimento agrícola no Nordeste nas décadas de 1960 e 1970 e concluíram que os resultados da política agrícola não são coerentes com o proposto, ou seja, criar empregos, diretos e indiretos, assim como a elevação da renda da população mais pobre do campo. O governo adotou ações com o objetivo de facilitar o crescimento da produção agrícola, prejudicando assim, a distribuição de renda.

Rocha (2000) concluiu, em documento divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que a incidência de pobreza absoluta se mantém em níveis elevados em razão da persistência da desigualdade na distribuição da renda nacional que se ampliou nos últimos anos em função do esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real e da desvalorização da moeda nacional. Segundo a autora, em 1999, o número de indivíduos que não conseguiram satisfazer as suas necessidades básicas aumentou. Porém, apesar deste aumento da pobreza o número de pessoas que viviam em condição de indigência naquele ano caiu em comparação aos demais anos, contados a partir de 1996.

A agricultura brasileira, a partir de meados da década de 1970, passou por processos de transformação da base tecnológica e formação de complexos agroindustriais. Os efeitos sociais decorrentes desses processos são a concentração de renda rural e o aumento das desigualdades e da exclusão no campo. O estudo da pobreza rural deve ser feito a partir das transformações estruturais que atingiram a agricultura e a população rural no período recente. Portanto, combater a pobreza rural passou a ser uma medida social cujo objetivo é manter os pobres no campo (SCHNEIDER; FIALHO, 2001).

A parte da população mais pobre do Ceará é constituída por famílias de agricultores rurais que possuem pouca ou nenhuma terra que executam a atividade agrícola pelo sistema de parceria ou arrendamento. Esses agricultores são particularmente vulneráveis em anos de estiagem quando perdem a maior parte de seus meios básicos de sustento. Indiretamente, os trabalhadores não-rurais são atingidos por meio da redução abrupta dos rendimentos agrícolas.

O estudo da pobreza rural no Estado do Ceará justifica-se pela precária qualidade de vida da população rural que, por sua vez, é induzida a migrar. Segundo Bar-El (2006), durante as últimas décadas, a participação da região metropolitana em termos de população cresceu constantemente, como consequência do desenvolvimento econômico. Este contingente migratório pressiona os serviços básicos resultando na multiplicação de favelas, incremento do desemprego, da marginalização e da insegurança nas grandes cidades.

Este trabalho pretende abordar a pobreza nas áreas rurais do Ceará no que se refere à caracterização da educação, idade, cor, gênero, atividade principal de ocupação e transferências governamentais. Para isso, será construído um perfil para a pobreza rural cearense com o objetivo de verificar possíveis alterações no nível da pobreza no período após o Plano Real.

1 – POBREZA

1.1 – PERSPECTIVAS E CONCEITOS

Nos anos 1950 e 1960, considerou-se que o crescimento era o melhor meio de reduzir a pobreza e aumentar a qualidade de vida. Nos anos 1970, foram debatidas questões de políticas públicas a prestação de serviços de saúde, nutrição e educação. Nos anos 1980, foi enfatizada a contenção de despesas públicas, sendo questionada em alguns países a eficiência das políticas públicas. Nos anos 1990, foram examinadas as possibilidades das políticas públicas contribuírem para a redução da pobreza (BANCO MUNDIAL, 1990).

Com relação ao significado de pobreza, esta não é sinônimo de desigualdade. A pobreza está relacionada ao padrão de vida absoluto de uma parte da sociedade, que são os pobres. Por outro lado, desigualdade considera os padrões de vida relativos de toda a sociedade.

O combate à pobreza é possível por meio da utilização produtiva do fator trabalho. Para tal, são necessárias políticas de incentivos de mercado, de instituições políticas e sociais, de infraestrutura e de tecnologia. Além da prestação de serviços sociais básicos como atendimento médico, nutrição e educação.

O Relatório do Banco Mundial (1990) define pobreza como a incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo. O padrão de vida pode ser medido pela renda *per capita* incluindo o consumo corrente que reflete a capacidade de uma família de preservar o seu padrão de vida por meio de poupança e empréstimos, apesar das flutuações de renda. Porém, essas medidas não são capazes de captar certas dimensões da riqueza, como saúde, expectativa de vida, nível de escolaridade e acesso a bens públicos.

Para Holanda (2006), a pobreza pode ser considerada como a privação acentuada de bem-estar através de fatores como a falta de alimentação adequada, carência de habitação e vestuário, baixa escolarização, falta de participação nas decisões políticas, etc. O conceito de pobreza, neste caso, estaria ligado à vulnerabilidade e à exposição a riscos, assim como à falta de

influência e poder de um grupo de indivíduos que integra uma sociedade.

Na análise da pobreza e da desigualdade geralmente só se consideram a renda e a riqueza, contudo, questões como gênero e geração, raça e etnia, refletem no nível de escolaridade e oportunidades, assim como o meio ambiente influencia nas desigualdades regionais.

Os efeitos da desigualdade de renda podem afetar a economia regional tanto em nível regional quanto social, levando a região a um menor crescimento econômico. No caso dos mercados, os agentes se tornam mais avessos ao risco e investem menos em bens públicos, ademais, o grau de incerteza em relação ao retorno do mercado é maior. Por conta disso é que a desigualdade de renda produz mais pobreza e, conseqüentemente, menos consumidores potenciais nos mercados. Socialmente, a desigualdade de renda cria barreiras e provoca redução do capital social (BARRETO et al., 2001).

Pobreza relativa é um conceito dinâmico, pois envolve comparações da posição relativa do indivíduo no meio em que vive. A linha de pobreza relativa é determinada a partir de um nível estabelecido de renda ou de consumo por determinadas categorias sociais.

Por outro lado, pobreza absoluta relaciona-se com níveis mínimos de necessidades que deveriam ser providas. Dessa maneira, é possível estabelecer uma comparação intertemporal entre regiões e países.

O conceito de pobreza pode ser entendido por meio de outra abordagem que deduz que os pobres são aquelas pessoas que não dispõem de meios para atender às suas necessidades básicas, por não possuírem renda e/ou patrimônio suficiente para o acesso aos bens e serviços adequados (HOLANDA, 2006).

Para medir a pobreza, uma série de indicadores pode ser considerada, tais como: taxa de mortalidade infantil, esperança de vida ao nascer, taxa de analfabetismo, porcentagem de domicílios sem água tratada, com esgotamento inadequado, sem geladeira, sem eletricidade, etc. Neste caso, a renda seria uma *proxy* destas necessidades, permitindo a quantificação do número de pobres e a comparação intertemporal.

O conceito de linha de pobreza considera como medida a renda, por esta ser de fácil quantificação e rápida comparação entre países. É um parâmetro como a renda mínima, que tem como objetivo garantir os custos mínimos para a manutenção da vida como alimentação, habitação, transporte, vestuário, educação e saúde.

No Brasil, a linha de pobreza determinada pelo salário mínimo é um dos parâmetros usados para refletir as condições de vida de um indivíduo na sociedade. Porém, a desvantagem é que este salário dificilmente cobre as necessidades básicas, não contempla as divergências no custo de vida das diferentes regiões, nem entre o meio rural e urbano e, além disso, apresenta variações periódicas.

Não há consenso sobre qual critério deve ser adotado como linha de pobreza. O Banco Mundial, em seu Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990, estabeleceu que a linha de pobreza mundial é de menos de 1 dólar por dia. O critério que define linha de pobreza como proporção do salário mínimo é utilizado por diversos autores como Rocha (2003) e Hoffmann (1998). Assim como também pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Para Sen (2000), a medição por meio da linha de pobreza não reflete as diversas dimensões do que é ser pobre, pois não considera as diversidades dos seres humanos, as relações de gêneros manifestadas em liberdades, responsabilidades e ganhos diferentes para homens e mulheres, características e circunstâncias pessoais, além de fatores geográficos, biológicos e sociais que impactam nos rendimentos dos indivíduos. Porém, esses aspectos são demasiados qualitativos.

A fome do Nordeste vem da pobreza e não propriamente da seca. A pobreza se caracteriza pela discriminação, acesso desigual aos recursos e à estagnação social e cultural. O conceito de vulnerabilidade social foi substituído e a pobreza passa a ser vista não só como um hiato de renda, mas também como resultado de diversos fatores, incluindo aspectos econômicos, sociais, humanos e ambientais. Por meio da medição da pobreza é possível verificar hipóteses sobre suas causas e elaborar metas visando atingir objetivos predeterminados (HOLANDA, 2006).

A maior parte da pobreza está concentrada na área rural, onde contingentes de miseráveis passam fome e não têm o direito de satisfazer as necessidades básicas mínimas. Como consequência da incapacidade de manter uma vida produtiva saudável, tem-se a subnutrição e o fraco desenvolvimento físico e intelectual.

O acesso inadequado a terra é provavelmente o mais importante colaborador para a pobreza rural. Muitos outros fatores estão envolvidos, incluindo a qualidade da terra, o acesso ao crédito e mercados, o alcance à

infraestrutura pública e serviços de suporte (KHAN, 2000). A concentração de terra produz uma estrutura produtiva baseada na produção em larga escala cuja sobrevivência ocorre devido às políticas de proteção e ao bloqueio imposto pela própria desigualdade e pobreza ao crescimento do setor familiar que poderia ameaçar a produção em larga escala (TEÓFILO, 2002).

A melhoria da qualidade de vida da população rural depende do aumento da produtividade que ocorre através do progresso científico e tecnológico (LEITE, 2002). Os conhecimentos tecnológicos necessitam ser adaptados às diferentes condições de clima e solo locais; assim, a introdução de novas técnicas devem se adequar às condições físicas, biológicas, econômicas, sociais e institucionais de cada comunidade.

Para Sachs (2005), grande número de miseráveis está preso no que ele chama de armadilha da pobreza. Essas pessoas não têm capacidade de escapar sozinhas da privação material extrema, pois permanecem encurraladas por doenças, isolamento físico, estresse climático, degradação ambiental e pela própria miséria.

“A armadilha da pobreza é, sobretudo um fenômeno rural de camponeses presos a uma espiral de populações crescentes e produção de alimentos por pessoa estagnada ou em queda” (SACHS, 2005). Para os miseráveis faltam os seis principais tipos de capital, que são: capital humano, capital empresarial, capital em infraestrutura, capital natural, capital público institucional e capital de conhecimento. Para superar a armadilha da pobreza é necessária a acumulação de capital líquido, grande o suficiente para acompanhar o crescimento da população.

Sachs (2005) classifica oito problemas que podem causar a estagnação de uma economia: a armadilha da pobreza, a geografia física, a armadilha fiscal (investimentos do governo), as falhas de governança, as barreiras culturais, a geopolítica (ou seja, sanções comerciais entre países), a ausência de inovação e a armadilha demográfica (quando famílias pobres escolhem ter muitos filhos).

Com o objetivo de eliminar parte da pobreza até 2015, foram estabelecidas as Metas de Desenvolvimento do Milênio, em que 191 Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) assinaram a Declaração do Milênio das Nações Unidas. São metas audaciosas que representam o começo do progresso econômico, da esperança e da segurança que acompanham o desenvolvimento (PNUD, 2007).

Esses objetivos poderiam ser alcançados com adoção de políticas públicas direcionadas para a área social e melhor eficácia nos gastos públicos. Os países ricos, em contrapartida, ampliariam o acesso comercial, com a redução de barreiras alfandegárias e ajuda externa.

A cisão entre os ricos e os pobres é clara, assim como os diferentes modos de tratamento. A pobreza passou a ter outras dimensões cuja eliminação requer um comportamento integrado e intersetorial. As desigualdades foram reveladas nas suas variadas formas: cor, raça, posição econômica, social, étnica, cultura, ambiência, entre outros.

As políticas públicas receberam maior atenção da sociedade. Todos precisam ser atores das mudanças, tanto os que possuem maior poder aquisitivo, para manutenção do nível de vida, quanto os pobres, para ter o direito a terem direitos, como cidadãos, pensando e criando o próprio destino.

Embora comum, a pobreza se diferencia no tempo. Sendo assim, a atual não se compara a nenhuma outra. Mesmo não sendo um problema novo, o processo gerador tem sido aperfeiçoado no tempo pelo sistema capitalista e, ultimamente, com a globalização, que traz em si perversidade sistêmica.

Para Silva (1999), a pobreza é considerada de forma única, indiferente do meio rural e urbano, ou seja, a pobreza urbana é fruto da rural em razão do êxodo, baixa escolarização e insuficiente oferta de empregos. A única maneira de manter a população rural nos atuais locais de moradia seria criar empregos não-agrícolas nas áreas rurais.

Outro enfoque dado por Veiga (2001) é o de que os conceitos rural e urbano estão obsoletos. Para o autor, a pobreza está ligada ao atual modelo excludente e concentrador. A agropecuária pode contribuir para a redução da pobreza desde que se verifiquem as possibilidades de diversificação das economias locais.

2 – METODOLOGIA

2.1 – NATUREZA E FONTE DOS DADOS

Foram utilizados dados secundários compilados junto aos microdados das Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílio (PNADs), obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tomando como referência anos selecionados de 1998, 2002 e 2005. A amostra foi representada por informações relativas às características do processo de formação de rendimentos do trabalho, limitada aos indivíduos classificados de acordo com a renda familiar *per capita*² e residentes nas comunidades rurais³ (SILVA JÚNIOR, 2006).

2.2 – MÉTODOS DE ANÁLISE

Como medidas de pobreza, serão consideradas as rendas das pessoas. Além disso, será estabelecida a linha de pobreza pela renda aplicando a proporção do salário mínimo, pois em tese, este deveria suprir as necessidades básicas, não só da alimentação, mas também da moradia, vestuário, etc. Optou-se por utilizar o valor comumente empregado de meio salário mínimo.

O Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC) do IBGE será utilizado como deflator, por ser um índice de custo de vida. Seu cálculo é feito por meio da média ponderada dos índices elaborados pela Fundação IBGE para as seguintes regiões metropolitanas: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Brasília e Belém.

A Tabela 1 apresenta os valores do salário mínimo com base em dezembro de 2007, de acordo com o INPC. Como linha de pobreza, foi empregado o valor do menor salário mínimo do período, o do ano de 1998.

2 Ver Hoffmann (1998).

3 Segundo o IBGE (2008), em situação urbana consideram-se as áreas urbanizadas ou não, correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas. A situação rural abrange toda a área estabelecida fora do perímetro urbano, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos.

Tabela 1 – Equivalência entre valores

Ano	INPC para Dezembro de 2007	Salário Mínimo corrente (R\$)	Salário Mínimo em valores de Dezembro de 2007	Razão: Sal. Mín. da referência/ Sal. Mín. 1998
1998	1,9113	130,00	248,46	1,0000
2002	1,4488	200,00	289,76	1,1662
2005	1,1022	300,00	330,66	1,3308

Fonte: Elaboração própria do autor

Para traçar um perfil da pobreza rural cearense, as variáveis serão analisadas pelo modelo *Logit* de regressão, tais como: educação, idade, cor da pele, gênero, atividade principal do trabalho e transferências governamentais do Estado do Ceará.

2.3 – MODELO LOGIT DE REGRESSÃO

O modelo de regressão *Logit* empregado neste trabalho se baseia na metodologia utilizada em Fiszbein y Psacharopoulos (1995, apud SILVA JÚNIOR, 2007) e no estudo realizado por Silva Júnior (2007) para o Nordeste do Brasil na década de 1990. Este modelo tem como objetivo determinar as variáveis que apresentam associação com a pobreza rural no Estado do Ceará.

Para tal, o indivíduo é considerado a unidade econômica da análise. Logo, a variável dependente é representada por uma variável *dummy* que assume o valor um, se o indivíduo é pobre, e zero se não o for, classificação que está de acordo com a renda individual.

A função especificada é dada pela probabilidade de estar ou não abaixo da linha de pobreza, condição esta que depende de características individuais. A relação é definida por:

$$P = \frac{1}{1 + e^{-\sum \beta_i X_i}} \quad (01)$$

As características para cada indivíduo i , como educação, idade, idade elevada ao quadrado para captar efeitos do ciclo de vida, cor, gênero, atividade ocupacional e município é dado pelo vetor de características X_i .

Os resultados do efeito marginal podem ser avaliados pelos valores médios das variáveis explicativas e medem o efeito marginal na probabilidade a partir destes valores. Assim como também podem ser feitas estimações para indivíduos com determinadas características, colocando os valores que os caracterizam e avaliando o efeito marginal de cada variável.

O modelo estimado para determinar os fatores que mostram maior associação com a pobreza de um indivíduo residente na área rural do Estado do Ceará é o seguinte:

$$\log\left(\frac{P}{1-P}\right) = \sum \beta_j X_i + \varepsilon_i \quad (02)$$

Com relação à educação, foram utilizadas quatro variáveis *dummy*, onde: X1 se o indivíduo tem ensino fundamental incompleto; X2 se o indivíduo possui o ensino fundamental completo; X3 se possui o ensino médio completo; e X4 se tem curso superior completo. A variável de comparação foi o indivíduo ter declarado não possuir o referido ano de estudo. É esperado que à medida que o indivíduo aumente sua escolaridade, a probabilidade de ser pobre diminui.

No que diz respeito à idade, tem-se: X5 que é a idade do indivíduo e X6 a idade elevada ao quadrado para captar os efeitos do ciclo de vida. É de se esperar que a probabilidade de ser pobre seja menor com a idade até uma faixa de idade mais produtiva dos indivíduos e decresça a partir desse período.

No que se refere à cor, a variável *dummy* X7 assume valor igual a um, se o indivíduo declarou-se de cor branca e valor zero, se não-branco. É esperado que os indivíduos não-brancos tenham maior probabilidade de serem pobres.

A variável gênero também é uma *dummy* onde X8 assume o valor igual a um, se o indivíduo for do sexo masculino e zero se do feminino. É esperado que os indivíduos do sexo masculino tenham menor probabilidade de serem pobres.

Com relação à principal atividade de trabalho, a variável é uma *dummy*, X9, que assume valor igual a um, se sua atividade principal é fora da agricultura e zero, se a agricultura é a sua principal atividade de trabalho. Espera-se que os indivíduos empregados fora da agricultura devam ter menores probabilidades de serem pobres que os que estão na agricultura.

Em relação às transferências governamentais, a variável X10 assume o valor igual a um, se o indivíduo recebe rendimento de aposentadoria, X11 pensão e valor zero, caso contrário. É de se esperar que os indivíduos que não recebem transferências governamentais tenham maior probabilidade de serem pobres.

3 – RESULTADOS

3.1 – CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DA POBREZA

A Tabela 2 apresenta os resultados da estimação *Logit* realizada para compreender as relações estatísticas, que esclarecem as características estruturais da pobreza rural no Estado do Ceará.

Para avaliar a significância estatística dos coeficientes, foi usada a estatística “normal”. Este teste é utilizado para a prova de hipóteses em torno dos coeficientes de regressão. A hipótese nula é de que o coeficiente estimado para cada variável é zero. Consequentemente, os resultados da estimação mostram aquelas variáveis que são estatisticamente significantes.

Com relação ao número de iterações para a maximização da função de verossimilhança, foram necessárias quatro para o ano de 1998 e cinco para os anos de 2002 e de 2005. Para todos os anos, a estatística “qui-quadrado” foi significativa, indicando que o modelo é estatisticamente significativo. É importante destacar que a variável que caracteriza o ensino superior foi excluída pelo programa utilizado para estimação em todos os anos analisados, pois não apresentou relevância para o modelo.

De acordo com a Tabela 2, a regressão para o ano de 1998 apresenta dois coeficientes que não são estatisticamente significativos, no caso a idade e a cor. Diante dos resultados encontrados, para o ano de 1998, tais características não influenciaram para menor ou maior a probabilidade de um indivíduo estar ou não em condição de pobreza. A mesma regressão foi obtida para o intervalo de confiança de 90% e os resultados permaneceram não-significativos. Pode-se perceber que o sexo do indivíduo tem influência na condição de pobreza. Por meio do sinal do coeficiente, pode-se afirmar que, mantidas as demais variáveis constantes, os indivíduos do sexo masculino têm menor possibilidade de ser pobre em relação ao feminino. Do mesmo modo ocorre com os indivíduos que são aposentados ou pensionistas e os que possuem a atividade principal de trabalho fora da agricultura (serviço ou indústria, por exemplo). Com

relação às variáveis educacionais, todas apresentaram os sinais esperados e tendem a diminuir a possibilidade de o indivíduo ser pobre à medida que aumenta os anos de escolaridade. É importante observar que dentre as variáveis educacionais, a que caracteriza o indivíduo que possui o ensino médio obteve o maior coeficiente.

Para o ano de 2002, os resultados das variáveis idade, idade ao quadrado e cor não são significativos, tanto para o intervalo de confiança de 95% como para o de 90%. O fato de o indivíduo ser do sexo masculino, ser aposentado ou pensionista e não ter como atividade principal de trabalho a agricultura reduz a possibilidade de pobreza. Para o mesmo ano, as variáveis que caracterizam o nível educacional apresentaram os sinais esperados, contribuindo assim para a redução da pobreza, sendo que o coeficiente que representa o ensino médio mostrou-se o mais importante.

O ano de 2005 apresenta três variáveis não-significativas que são a idade, a cor e o ensino fundamental incompleto. Os indivíduos que são do sexo masculino, aposentados, pensionistas e que possuem a atividade de trabalho principal fora da agricultura mostram menor possibilidade de pobreza. Quanto à educação, os sinais foram os esperados, contribuindo, assim, para a redução da pobreza. Novamente, a variável que representa os indivíduos que possuem ensino médio foi a que expressou maior coeficiente.

No Estado do Ceará, verifica-se pelos resultados das regressões *logit* que a cor não tem importância na possibilidade de o indivíduo ser ou não ser pobre, tendo em vista que no País é grande a miscigenação, com destaque para a região Nordeste (SILVA JÚNIOR, 2007).

Para avaliar o impacto marginal das características individuais na probabilidade dos indivíduos serem pobres, considera-se o indivíduo típico a partir dos valores médios para a idade e pela estatística moda nas variáveis

Tabela 2 – Análise probabilística das variáveis correlacionadas com a pobreza rural do Estado do Ceará, a partir do modelo *logit*, nos anos de 1998, 2002 e 2005

	1998		2002		2005	
linpob	Coef.	Sig.	Coef.	Sig.	Coef.	Sig.
idade	0,008208	0,602	-0,125313	0,483	0,017844	0,285
idquad	-0,000402	0,049	-0,000260	0,282	-0,000562	0,014
sexo	-0,349076	0,003	-0,485388	0,000	-0,620454	0,000
cor	-0,147605	0,222	-0,009193	0,940	-0,058846	0,584
fundinc	-0,435630	0,001	-0,459255	0,002	-0,208334	0,116
fund	-0,877779	0,000	-1,198920	0,000	-0,618702	0,000
med	-2,601132	0,000	-1,905219	0,000	-1,504346	0,000
aposent	-1,540036	0,000	-1,791814	0,000	-2,124120	0,000
pension	-1,223335	0,002	-1,921500	0,001	-1,726004	0,000
ativprin	-0,456860	0,000	-0,895064	0,000	-0,977353	0,000
cons	2,322788	0,000	2,902455	0,000	1,895051	0,000

Fonte: Dados da PNAD, elaboração do autor.

dummy, os que possuem as seguintes características:

- Ser do sexo masculino;
- Perfazer 36 anos de idade;
- Ter a principal ocupação no setor agrícola;
- Não ser de cor branca;
- Não ter instrução ou quantificar menos de um ano de educação institucional; e
- Não receber aposentadoria, nem pensão.

As elasticidades dos coeficientes estimados das variáveis independentes na regressão são apresentadas na Tabela 3. A variável cor não mostrou coeficientes estatisticamente significativos para os anos pesquisados.

No que se refere ao gênero, no ano de 1998, o indivíduo do sexo masculino obteve cerca de 9% menos chance de ser pobre que o de sexo feminino, aumentando para 15% em 2002 e 26% em 2005. As mulheres costumam ser

Tabela 3 – Probabilidades e elasticidades das variáveis correlacionadas com a pobreza rural do Estado do Ceará, nos anos de 1998, 2002 e 2005

linpob	1998			2002			2005		
	Probabilidade	Elasticidade	Probabilidade	Elasticidade	Probabilidade	Elasticidade	Probabilidade	Elasticidade	
sexo	0,6125	-0,089315	0,6148	-0,149890	0,6081	-0,262234			
cor	0,2602	-0,037767	0,2771	-0,002839	0,3162	-0,024871			
fundinc	0,4180	-0,111461	0,3893	-0,141820	0,3606	-0,088052			
fund	0,1104	-0,224590	0,1737	-0,370231	0,2078	-0,261494			
med	0,0254	-0,665530	0,0703	-0,588339	0,0911	-0,635811			
apoment	0,1118	-0,394036	0,1075	-0,553319	0,1322	-0,897758			
pension	0,0164	-0,313005	0,0124	-0,593366	0,0215	-0,729495			
ativprin	0,2644	-0,116893	0,2508	-0,276399	0,2574	-0,413078			

Fonte: Dados da PNAD, elaboração do autor.

mais prejudicadas pelo ônus da pobreza, pois nas famílias pobres, sua carga de trabalho, em geral, é maior que a dos homens, é menor seu acesso a atividades remuneradas e é maior o diferencial de salários.

Concluir o ensino fundamental reduz a probabilidade de o indivíduo ser pobre, porém no decorrer dos anos a probabilidade aumentou para 11% em 1998, em 2002 para 17,4% e em 2005 para 21%. Das variáveis relacionadas à educação, a conclusão do ensino médio tem a maior contribuição marginal.

Diante deste resultado, conclui-se que a educação passa a ser fundamental, principalmente porque o acesso a terra é difícil. O Estado está localizado no semiárido do Nordeste do Brasil, com superfície de 146,7 mil km² e clima tropical e equatorial ao mesmo tempo. O Ceará está situado na região mais pobre do País, marcada pela grande vulnerabilidade produtiva. Porém, o semiárido é viável, desde que ocorra uma adesão plena dos envolvidos. A implantação das mudanças tecnológicas e do conhecimento necessita estar juntos e integrados (LEITE, 2002).

As diferenças de renda entre pessoas de uma região diminuem quando aumenta o nível de escolaridade das camadas mais pobres. A educação é um importante estímulo para a modernização, e o progresso tecnológico é inútil sem uma população treinada para fazer uso dele.

Segundo Leite (2002), o maior problema que o Nordeste enfrenta é consequência da educação que além de insuficiente não é compatível com as necessidades e as oportunidades oferecidas pelo sistema econômico. É essencial um esforço no sentido de elevar a qualidade do sistema educacional e adaptá-lo às necessidades da população pobre. A educação é o elemento determinante da melhoria das condições de bem-estar, cidadania e liberdade de escolha e das oportunidades sociais.

Com respeito à variável que representa as pessoas que recebem aposentadoria ou pensão, a probabilidade destas serem pobres é menor do que das que não possuem tais benefícios, fato este observado em todos os anos pesquisados, como pode ser visto na Tabela 3. Oferecer ajuda direta às pessoas pobres é eficiente em termos de alívio dos problemas agudos, porém não contribui para um processo de longo prazo de diminuição da pobreza. Poderá influenciar na elevação do poder de compra dos pobres, mas esse efeito será apenas marginal.

No que se refere à atividade de trabalho principal, os indivíduos ocupados

fora da agricultura têm menos chances de serem pobres se comparados com os que possuem atividade profissional na agricultura.

A participação da agricultura na economia segue uma tendência natural de redução com o crescimento econômico, no longo prazo. A participação decrescente da agricultura na economia do Ceará não reflete um processo saudável de melhoria de tecnologia e produtividade e de mudança natural de emprego para outros ramos econômicos. A baixa produtividade na agricultura, a baixa tecnologia e eficiência empresarial, assim como a carência de emprego alternativo resultam no baixo nível de renda média. A diminuição da pobreza requer, portanto a melhoria da produtividade agrícola, tanto quanto das atividades não-agrícolas.

Segundo Bar-El (2006), a baixa produtividade é resultado de baixos níveis dos fatores de produção, a saber: mão-de-obra (reduzido nível de capital humano); capital (pouco acesso a financiamento); e infraestrutura (deficiente ou inadequada). O aumento da eficiência destas condições pode ocorrer com o fornecimento de serviços de educação, treinamento profissional, infraestrutura física e condições adequadas de gestão pública.

A Tabela 4 mostra a renda média e o percentual da população residente na área rural do Estado do Ceará, segundo as características de sexo e atividade principal de trabalho. Pode-se observar, para os anos pesquisados, que a diferença entre a renda média dos homens comparada com a das mulheres não é muito grande. Portanto, verifica-se a inexistência de desigualdade de gênero.

No que se refere à atividade profissional, possuem maior renda média as pessoas que trabalham fora do setor agrícola. Nos anos de 1998 e 2002, a diferença dada pela relação entre o trabalho não-agrícola e agrícola, foi de 1,3 enquanto que em 2005 aumentou para 1,6. Observa-se também que, nos anos pesquisados, o percentual da população permaneceu estável nos setores.

Na Tabela 5 é apresentada a escolaridade média da população rural cearense segundo o gênero e a atividade profissional. É possível verificar que em todos os anos analisados, as mulheres têm mais anos de estudo do que os homens. Além disso, de 1998 para 2005 aumentaram os anos de estudo tanto dos indivíduos do sexo masculino quanto os do sexo feminino.

Tabela 4 – Renda média e percentual da população de acordo com o sexo e a atividade de trabalho principal em 1998, 2002 e 2005

Características		1998		2002		2005	
		Renda Média (R\$)	% pop	Renda Média (R\$)	% pop	Renda Média (R\$)	% pop
Sexo	Masculino	115,28	61,06	127,88	61,31	146,22	60,59
	Feminino	123,47	38,94	129,69	38,69	161,36	39,41
Atividade principal de trabalho	Agrícola	110,30	73,75	118,22	74,07	131,60	73,71
	Não agrícola	141,41	26,25	158,18	25,93	209,93	26,29

Fonte: Dados da PNAD, elaboração do autor.

% pop é o percentual da população.

Tabela 5 – Média dos anos de estudo segundo o sexo e a atividade principal de trabalho nos anos 1998, 2002 e 2005

Características		Anos		
		1998	2002	2005
Sexo	Masculino	2,6	3,7	4,2
	Feminino	3,6	4,6	4,9
Atividade principal de trabalho	Agrícola	2,6	3,4	3,9
	Não agrícola	4,2	5,8	6,2

Fonte: Dados da PNAD, elaboração do autor.

Quanto à atividade principal de trabalho, ainda de acordo com a Tabela 5, as pessoas que estão empregadas no setor agrícola possuem menos anos de estudo do que as que estão fora da agricultura. Porém, houve um aumento dos anos de estudo no período de 1998 a 2005.

4 – CONCLUSÕES

Este trabalho procurou analisar as características da pobreza rural no Estado do Ceará nos anos de 1998, 2002 e 2005. Observou-se que as variáveis que caracterizam o sexo, o nível de escolaridade, o recebimento de aposentadoria e pensão e a atividade principal de trabalho possuem relação significativa para exacerbar a pobreza da região.

A característica dada pela idade não foi significativa, assim como a cor, pois esta não apresenta grandes diferenças no Estado. Sendo assim, essas variáveis não influenciaram para menor ou maior probabilidade de um indivíduo estar ou não em condição de pobreza.

Adicionalmente, pôde-se perceber que os indivíduos do sexo masculino, os que recebem aposentadoria ou pensão e os que possuem atividade profissional fora do setor agrícola têm como resultado um efeito negativo sobre a probabilidade de ser pobre.

Para os anos pesquisados, verificaram-se alterações no que se refere ao gênero, pois no ano de 1998, o indivíduo do sexo masculino obteve menos chance de ser pobre que o de sexo feminino, aumentando esta proporção em 2002 e 2005. Quanto à educação, conclui-se que o ensino fundamental reduz a probabilidade de o indivíduo ser pobre.

Um dos fatores que contribuiu para a redução da pobreza, no período, foi o nível de escolaridade representado pelos anos de estudo, com destaque para os indivíduos que possuem ensino médio, variável esta que apresentou elevados coeficientes estimados, além de grande contribuição marginal. A conclusão do ensino médio, comparado com os outros níveis de escolaridade, reduz ainda mais a probabilidade do indivíduo ser pobre, considerando o meio rural cearense.

É possível concluir que a educação leva a uma produtividade mais elevada e a níveis crescentes de renda e ao mesmo tempo à diminuição da pobreza. Assim sendo, o elemento mais importante é a melhoria do capital humano que, por sua vez, facilita a flexibilidade do emprego e a acessibilidade às oportunidades de trabalho.

Sugere-se um mapeamento da pobreza do Estado, pois as regiões são diferentes, além da distribuição espacial das famílias carentes e suas características para que com isso possam ser elaboradas políticas de investimentos, de infraestrutura, de saúde, de educação e de geração de capital humano, ferramentas estas essenciais para o desenvolvimento sustentável das comunidades rurais. Torna-se necessário melhorar as condições de transporte e agronômicas; elaborar planos, sistemas e mecanismos de financiamento; e eliminar as falhas de governança. Assim como reduzir as barreiras culturais ainda existentes, relacionadas ao gênero e religião.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL. **Sistema gerenciador de séries temporais**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>> Acesso em: 20 jun. 2008.

BANCO MUNDIAL. **Brasil: estratégias de redução da pobreza no Ceará**. O desafio da modernização incluyente. Departamento do Brasil Região da América Latina e Caribe. 10 de Abril de 2003. Documento do Banco Mundial. Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>. Acesso em: 16 dez. 2007.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1990**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

BAR-EL, Raphael (Org.). **Desenvolvimento com equidade e redução da pobreza: o caso do Ceará**. Fortaleza: Premium, 2006. 410 p.

BARRETO, F. A.; JORGE NETO, P. M.; TEBALDI, E. **Desigualdade de renda e crescimento econômico no Nordeste brasileiro**. CAEN/UFC, 2001. (Texto para Discussão, n. 37).

CONJUNTURA ECONÔMICA. Conjuntura estatística. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 62, n. 4, abr. 2008.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Instituto Brasileiro de Economia. Centro de Políticas Sociais. **Mapa do fim da fome II**. Disponível em: <<http://www.fgv.br>> Acesso em: 10 abr. 2008.

GUJARATI, Damodar N. **Econometria básica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza**. São Paulo, USP, 1998.

HOLANDA, Marcos Costa et al. **Fundo estadual de combate à pobreza (FECOP): fundamentos e resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo demográfico de 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Renda – desigualdade – índice de Gini**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 01 abr. 2008.

KHAN, Mahmood Hasan. **Rural poverty in developing countries: Issues and Policies**. 2000. IMF Working Paper. IMF Institute.

LEITE, Pedro Sisnando. **Combatendo a pobreza rural**. 1. ed., Fortaleza: Edições Iplance, 2002.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), IDHS/ PUC Minas, UFPE. **Coleção de estudos regionais sobre os objetivos de desenvolvimento do milênio**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2007.

POBREZA RURAL NO NORDESTE DO BRASIL, 1, 2000, Salvador. Estudo participativo. Bahia: Winrock International, FIB – Faculdade Integrada da Bahia, 2000.

ROCHA, S. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. IPEA, Rio de Janeiro, abril de 2000a (Texto para Discussão n. 721). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 15 maio 2008.

ROCHA, S. **Pobreza no Nordeste: a evolução nos últimos trinta anos (1970-1999)**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003.

SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SAMPAIO, Yony; GOMES, Gustavo M; IRMÃO, José F. **Política agrícola no Nordeste: intenções e resultados**. Brasília: BINAGRI, 1979. 360 p.

SCHNEIDER, Sérgio; FIALHO, Marco Antônio Verardi. Desenvolvimento Agrário no Rio Grande do Sul. **Revista Teoria e Evidência Econômica**. Rio Grande do Sul, n. 15, 2001. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/textos/downlo/pobreza_rural>. Acesso em: 30 jan. 2007.

SEN, Amartya; Tradução de Laura Teixeira Mota. **Desenvolvimento como liberdade**. 1ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 410 p.

SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato da. **Pobreza na população rural nordestina: uma análise de suas características durante os anos noventa**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev2613.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2007.

TEÓFILO, Edson. **A necessidade de uma reforma agrária, ampla e participativa para o Brasil**. 1. ed., Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD/Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Ministério do Desenvolvimento Agrário, Editorial Abaré, 2002.

VEIGA, José Eli da, et. al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE-IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001. 108 p.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

AGRADECIMENTOS

A monografia que serviu de base para a elaboração deste artigo teve como orientador o Prof. Dr. Jair do Amaral e como participantes da Banca Examinadora os professores Dr. Robério Telmo Campos e Dr. Pichai Chumvichitra. A esses professores, a autora agradece a colaboração na elaboração e crítica da monografia defendida em 09/09/2008, na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAAC).

CAPÍTULO 2

Fatores críticos para a efetivação de políticas de desenvolvimento territorial

José Airton da Silveira Júnior¹

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo apontar obstáculos, erros fundamentais (falhas) de formulação, implementação e gestão de políticas de desenvolvimento territorial, bem como identificar aspectos especialmente importantes (fatores críticos) a serem superados para a efetivação das políticas. Para isto, será apresentada uma breve revisão de literatura quanto aos conceitos de território e políticas de desenvolvimento, bem como de lições aprendidas na sua implementação.

As políticas de desenvolvimento territorial podem ser valioso instrumento para que governos, empresas e agentes produtivos, conjuntamente organizados, desenvolvam interações com as quais possam enfrentar os desafios e oportunidades, colocadas na ordem do dia pela globalização. De fato, há experiências bem-sucedidas na Europa e na América Latina, onde os atores territoriais conseguiram reforçar e desenvolver capital social e criar as condições para a sua inserção competitiva nos mercados globais e locais.

¹ José Airton da Silveira Júnior é gerente da Célula de Desenvolvimento Territorial da Superintendência Estadual do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). É especialista em Desenvolvimento Econômico (UFC) e bacharel em Direito (UERN). No BNB trabalhou como Agente de Desenvolvimento e Gerente do Polo de Desenvolvimento Integrado Assu – Mossoró (RN).

Entretanto, é necessário reconhecer que, referidas interações entre os atores territoriais, não costumam ser fáceis nem simples, devido a uma série de contradições que precisam ser equacionadas no próprio processo de aprendizagem coletivo, que envolve criação e fortalecimento das instituições e organizações. A formulação de políticas de desenvolvimento territorial deve levar em conta tais contradições bem como estimular o debate e sugerir estratégias para o enfrentamento ou convivência com as contradições e conflitos. Não pode ser esquecido, pelos formuladores de políticas, que os territórios são “arenas, domínios, espaços sociais organizados em que os atores coletivos procuram produzir sistemas de dominação por meio de um conjunto variado de recursos materiais e culturais” (ABRAMOVAY et. al., 2006).

Neste contexto é que os atores territoriais buscarão, reciprocamente e coletivamente, a cooperação social localizada, necessária para levar adiante as políticas de desenvolvimento territorial que devem contemplar os interesses da maioria. Para que um território seja competitivo e ao mesmo tempo sustentável, dos pontos de vista ambiental, social e institucional deve, coletivamente: envolver diferentes atores e instituições, integrar as empresas em uma dinâmica de inovações, cooperar com outros territórios e ligar-se a políticas regionais e nacionais. Tal abordagem não depende, apenas, de boa vontade dos atores, mas também de transformações nas estruturas políticas e institucionais, para que os projetos de desenvolvimento possam efetivamente acontecer (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004).

O objetivo deste trabalho é, portanto, apontar fatores que dificultam ou comprometam a efetividade das políticas de desenvolvimento territorial, sem a pretensão de exaurir o tema, nem de afirmar que tais fatores ocorrem em todas as políticas de desenvolvimento territorial.

O presente artigo encontra-se assim estruturado: no primeiro capítulo, faz-se uma revisão dos conceitos de território e de políticas de desenvolvimento territorial e apontam-se obstáculos à efetividade das políticas. No segundo capítulo, destacam-se falhas, erros fundamentais comumente observados nas políticas de desenvolvimento territorial. No terceiro capítulo, abordam-se fatores críticos, aspectos a serem especialmente observados para uma maior efetividade das políticas de desenvolvimento territorial.

1 – TERRITÓRIOS, POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E OBSTÁCULOS À EFETIVIDADE

1.1 – TERRITÓRIOS

De acordo com Abramovay et al. (2006), o território é o espaço físico no qual se processam as relações entre indivíduos e suas organizações – empresariais ou não – que, no seu conjunto, formam uma organização complexa, um tecido social, “territorializando” um modo próprio de desenvolvimento que resulta das interações internas e externas. Expressa, portanto, uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido. Os territórios são o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos e das organizações locais de promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes, historicamente, de construir.

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (2007), território é um espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão (social, cultural e territorial).

Os territórios podem ser “dados”, quando definidos “de fora pra dentro”, como um recorte geográfico, um objeto de observação, por exemplo, uma região, distrito, província, etc., enfim um espaço definido a partir de uma visão externa. Os territórios podem ser também “construídos”, resultantes de um processo de construção social pelos atores (ARNS, 2008). Para Bacelar (2003), o território vai além do espaço físico, sendo uma construção social, havendo nesta concepção duas noções clássicas: o território, como espaço do poder instituído (o Brasil, o Ceará, Fortaleza, etc.) e o território, como espaço das identidades (p. ex. o Nordeste, o Seridó do Rio Grande do Norte, etc.).

A partir dos anos 1980, a ciência econômica passou a focalizar os territórios como áreas-alvo para a pesquisa e planejamento de políticas de desenvolvimento local e regional. Houve uma valorização da participação ativa dos atores locais na definição, implementação e avaliação de políticas de desenvolvimento, além do reconhecimento de que os cidadãos podem atuar como verdadeiros protagonistas de uma espécie de desenvolvimento cujas bases são construídas a partir do próprio local: o desenvolvimento endógeno (AMARAL FILHO; VALENTE JUNIOR, 2007).

Vários foram os fatores que contribuíram para o surgimento da abordagem territorial do desenvolvimento. No Brasil, podemos citar a crise fiscal do Estado, a redemocratização do País, o estabelecimento do município como entidade federativa pela Constituição de 1988 e os processos de descentralização da administração pública. Mundialmente, destaca-se a globalização, nos aspectos de abertura econômica, reconfiguração dos padrões de produção e internacionalização dos fluxos de capital. (MORAES, 2003). São também fatores importantes: o surgimento de regiões “vencedoras”, como a Terceira Itália, os problemas decorrentes da megametropolização e o desenvolvimento da tecnologia da informação e telecomunicações que permitiram a autonomização de atividades em relação ao espaço geográfico (AMARAL FILHO; VALENTE JÚNIOR, 2007).

O desenvolvimento territorial surge como uma resposta ao processo de globalização, uma possibilidade de se contrapor aos seus efeitos desagregadores das economias locais, além de se colocar como estratégia para aproveitamento das oportunidades oferecidas pela descentralização e desconcentração da produção, com base nas interações cooperativas entre os atores locais. Os territórios produtivos são espaços onde a comunidade vivencia conhecimentos, normas, identidades, cultura, valores etc. Nesse espaço é possível construir coletivamente estratégias de desenvolvimento capazes de potencializar e recriar relações sociais, institucionais e econômicas (IPIRANGA, 2007).

O desenvolvimento territorial está fortemente associado a outro conceito, o de capital social, termo popularizado pelo cientista político Robert Putnam, que caracteriza referido capital como um conjunto de habilidades sociais coletivas, a exemplo da confiança mútua, predisposição à cooperação, compartilhamento de regras de reciprocidade, formação de redes de relações sociais e de sistemas de participação. Estas habilidades podem se desdobrar e se integrar em um tecido socioprodutivo, onde os atores especializam-se, cooperam, aprendem e tornam-se competitivos no jogo global (IPIRANGA, 2007).

1.2 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

As políticas de desenvolvimento territorial são entendidas, neste artigo, como planos, programas e projetos fundamentados na organização e na cooperação que têm por objetivo viabilizar a participação de pessoas, empresas e organizações, vinculadas a um determinado território, em processos econômicos dos quais se encontram excluídos. O sentido, portanto, é o de projetos de integração produtiva, “projetos que têm como objetivo promover a competitividade mediante esquemas de cooperação entre empresas, e entre estas e instituições públicas e privadas”. (DINI; GUAIPATÍN; RIVAS, 2005).

As políticas de desenvolvimento territorial são instrumentos de promoção do desenvolvimento por meio de estratégias de inovação, articulação produtiva, fomento produtivo, atração de investimentos e gestão do conhecimento, entre outras. As políticas de desenvolvimento territorial objetivam aumentar a eficiência do trabalho das pessoas, das empresas e das regiões, promovendo a sua competitividade mediante a criação de ambientes de diálogo e cooperação envolvendo os empreendimentos, o setor público e as organizações não-governamentais.

1.3 – OBSTÁCULOS À EFETIVIDADE

Um dos maiores obstáculos para a efetividade das políticas de desenvolvimento territorial se constitui em criar, implementar e manter esquemas de cooperação. Isto ocorre porque os territórios são espaços socialmente construídos, com conflitos de interesses e diferentes relações de poder. Passar à cooperação quando esta não é praticada nem valorizada, é difícil. Empresas que competem pelos mesmos clientes tendem naturalmente ao oportunismo. Iniciativas pioneiras de cooperação são frustradas quando novos participantes se beneficiam de esforços cooperativos de antigos participantes. Tanto a partir de uma perspectiva teórica como empírica, deve-se esperar o surgimento e o eventual fortalecimento de ações não-cooperativas entre os atores locais. Portanto, a política de desenvolvimento territorial deve presumir que será difícil promover a cooperação.

De acordo com Meyer-Stamer e Harmes-Liedtke (2005), os obstáculos mais comuns à cooperação entre empresas associadas são: a) os benefícios

da cooperação geralmente serão no longo prazo e hipotéticos, enquanto que os custos e os riscos são evidentes e imediatos; b) para uma empresa, o risco mais evidente é a perda dos seus segredos comerciais, como a tecnologia, ou o conhecimento dos seus mercados e clientes. Estes riscos constituem um motivo importante para que as empresas não participem, em ações cooperativas, com seus competidores diretos; c) entre os custos diretos da cooperação se incluem, em primeiro lugar, os custos de transação e oportunidade; d) muitas empresas, em especial nos países em desenvolvimento, são partes de cadeias de valor mundiais, dominadas por uma grande empresa situada em outro País, o que não lhes dá autonomia para participar de processos cooperativos; e) com frequência, interessa aos compradores que as empresas concorram para oferecer o menor preço possível.

Podem-se resumir os principais obstáculos à efetivação das políticas de desenvolvimento territorial nos seguintes pontos:

- Desconfiança;
- Resistência a mudanças;
- Conflitos de interesses;
- Relações de poder;
- Práticas oportunistas;
- Benefícios hipotéticos e futuros *versus* riscos reais e imediatos;
- Possibilidade de perda de posições de mercado;
- Maiores custos de transação e de oportunidade.

Além dos problemas de cooperação, existem contradições na relação entre os atores territoriais e entre estes e o ambiente externo que dificultam a efetivação das políticas de desenvolvimento. De acordo com Abramovay et al. (2006), são contradições normalmente enfrentadas na construção das interações entre os atores territoriais e extraterritoriais: a) a necessidade de um forte sentimento de identidade entre os atores em oposição à necessidade de extrapolar os limites identitários existentes como imperativo para a viabilização das iniciativas empresariais; b) a necessidade de construir habilidades sociais para negociar interesses conflitantes em oposição a relações de dominação mais ou menos consolidadas; c) a contradição entre a crítica a uma sociedade baseada no mercado, enquanto entidade abstrata de coordenação social, e

a necessidade de viabilização das atividades econômicas do território nos mercados (ABRAMOVAY et al., 2006).

Além das contradições acima referidas há outras, relacionadas à governança dos territórios, também citadas por Abramovay (op. cit.): a) risco de que os interesses das organizações se tornem mais ou menos autônomos em relação aos atores que elas representam; b) risco de que os processos participativos sejam dirigidos por parcelas minoritárias da população; c) dificuldade de compor conselhos verdadeiramente intersetoriais (ausência dos empresários e administradores públicos nos conselhos gestores das políticas de desenvolvimento); d) risco de que os atores participantes adotem uma visão restrita, impedindo um planejamento inovador; e) incapacidade dos atores de produzir um plano de desenvolvimento abrangente, que ultrapasse uma lista de reivindicações.

As contradições das políticas de desenvolvimento territorial podem ser sintetizadas em:

- Fortalecimento da identidade do território *versus* necessidade de interação com identidades e necessidades externas;
- Interesses conflitantes *versus* viabilização de interesses comuns;
- Não-participação de setores políticos e empresariais;
- Crítica ao mercado *versus* necessidade de viabilização das atividades no mercado;
- Preservação dos recursos naturais *versus* pressões antrópicas e do sistema produtivo;
- Interesse das organizações *versus* interesse da maioria dos atores.

2 – FALHAS COMUNS (OU ERROS FUNDAMENTAIS) OBSERVADOS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Para Dini, Guaipatín e Rivas (2005), as políticas de desenvolvimento territorial têm complicações inerentes à dificuldade de estimular um processo de geração de confiança e de transformar esta confiança em um ativo comercial. As políticas são, portanto, intensivas em processos, ou seja, o seu sucesso depende tanto da qualidade da sua formulação (desenho), como da qualidade da execução, da gestão e do capital social.

2.1 – FALHAS DE FORMULAÇÃO

Uma formulação participativa e com qualidade técnica é fundamental para o êxito das políticas de desenvolvimento territorial. De acordo com a CEPAL (2007), as falhas de formulação (desenho) mais comuns são:

- Inclusão de metas inviáveis;
- Não-inclusão de metas, mas de uma lista de intenções, necessidades e desejos, falta de visão estratégica;
- Multiplicidade de metas, definidas a partir de demandas complexas e plurais, ao invés de uma quantidade menor de metas alcançáveis;
- Não-previsão dos recursos humanos e financeiros, e de suas respectivas fontes, necessárias para efetivar a política;
- A falta de capacidade institucional para desenhar a política, em especial baixo conhecimento das dinâmicas territoriais, dos mercados, da legislação e do funcionamento da administração pública;
- Tentativa de implementar “melhores práticas” recomendadas pelos organismos financiadores das políticas;

- Separação entre a instituição que formula a política e a instituição que a executa;
- Políticas de desenvolvimento formuladas para responder a pressões sociais, para cumprir a legislação, para satisfazer órgãos financiadores ou para obter recursos.

2.2 – FALHAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Às falhas de formulação somam-se as de implementação também apontadas pela CEPAL (2007), que são:

- A simples não-implementação das políticas formuladas e anunciadas;
- Falta de recursos ou de apoio político-institucional para implementar ou continuar a política;
- Falta de capacidade da equipe técnica para implementar a política;
- Não-cumprimento dos acordos entre o governo e o setor privado para a implementação da política;
- Dificuldades de explicar e operacionalizar a política, cujos êxitos são incertos.

Dini, Ferraro e Gasaly (2007) alertam para o que não deve ser feito em termos de implementação de políticas de desenvolvimento:

- Iniciar projeto em ambiente de muito conflito, não avaliar os conflitos com a governança local;
- Forçar os atores a cooperar;
- Incorporar ações sofisticadas (*design*, tecnologia, etc.) em empresas sem base produtiva estruturada;
- Incorporar expectativas, ansiedades e posturas defensivas dos empresários;
- Ofertar produtos padrão das instituições patrocinadoras;
- Realizar só ações horizontais;

- Fazer participar só um dos sócios (ou familiares) das empresas;
- Deixar de monitorar o ambiente motivacional e inter-relacional;
- Gerar expectativas;
- Adotar comportamento paternalista;
- Criar dependência;
- Demorar na obtenção de resultados de curto prazo;
- Realizar eventos só com informação e sem intervenção.

2.3 – FALHAS DE GESTÃO

Podem-se apontar as seguintes falhas de gestão das políticas de desenvolvimento:

- Indefinição quanto aos mecanismos e indicadores de avaliação: na análise das políticas de desenvolvimento territorial é comum observar a ausência de processos sistemáticos de avaliação. A ausência de avaliação das políticas ocorre porque, quando da sua formulação, não são definidos os critérios nem os mecanismos de avaliação e, conseqüentemente, não são registradas as informações necessárias ao processo de avaliação. A multiplicidade de objetivos e linhas de ação dificulta a avaliação, assim como a dificuldade de acessar informações sobre os recursos alocados;
- Inexistência de sistemas de informação e de gestão do conhecimento;
- Ausência de estratégias de continuidade das ações da política.

Todas essas falhas impedem a concretização do planejado e prometido, implicando na perda de credibilidade das políticas de desenvolvimento territorial e levando à crença de que as políticas simplesmente não funcionam. Esta crença diminui o interesse dos que deveriam ser os principais beneficiados das políticas, os empreendedores, além de não conferir a necessária legitimidade às políticas.

3 – FATORES CRÍTICOS (OU ASPECTOS ESPECIALMENTE IMPORTANTES) PARA A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

3.1 – FATORES CRÍTICOS DE FORMULAÇÃO

Em geral, a literatura aponta quatro fatores críticos para a formulação de políticas de desenvolvimento territorial. O primeiro fator crítico é a capacitação das pessoas envolvidas na política. A capacitação dos atores deve ser permanente e abranger aspectos de educação básica, cooperação, organização, mercado, tecnologia e legislação. O segundo fator crítico é a inovação. A política de desenvolvimento deve ser capaz de promover, efetivar e fazer evoluir a inovação nos processos, produtos, atividades e formas de organização e cooperação. O terceiro fator crítico é a viabilidade econômica da política de desenvolvimento, com destaque para o enfoque de mercado. O quarto fator crítico é a viabilidade técnica e institucional da política, que depende da capacidade técnica da instituição executora e das alianças com o setor público e o privado.

O Quadro 1, abaixo, resume os principais fatores críticos de formulação das políticas de desenvolvimento territorial, bem como seus objetivos, estratégias, ações e desafios.

Fatores críticos de formulação das políticas de desenvolvimento territorial				
Fator	Objetivos	Estratégias	Ações	Desafios
01. Capacitação dos atores	Melhorar nível de sensibilidade, preparação, orientação e expressão dos valores compartilhados. Criar sintonia de propósitos e linguagem.	Capacitar atores para dialogar, tomar decisões coletivas, atuar de forma coordenada e liderar.	Capacitar para atuar na formação, assistência técnica e consultoria através de metodologias interativas.	Desenvolver capacitação abrangente, integral, estratégica, teórico-prática, aplicável, permanente e inovadora.

continua

Fatores críticos de formulação das políticas de desenvolvimento territorial				
Fator	Objetivos	Estratégias	Ações	Desafios
02. Inovação	Desenvolver capacidade de criar, acumular, acessar, absorver e aplicar inovações aos processos, produtos, atividades e à cooperação.	Investir na educação e formação, incorporar conhecimento aos processos e produtos, valorizar todos os fatores intangíveis (conhecimento tácito, cultura, marcas), intensificar os relacionamentos.	Captar recursos adequados às características da P & D e desenvolver programas em parceria com governos, empresas e instituições de pesquisa.	Inovação nas mentalidades, instâncias de coordenação, normas, processos, produtos e funções da cadeia produtiva.
03. Viabilidade econômica	Gerar resultados econômicos compensadores para os participantes.	Identificar oportunidades, diferenciar produtos, acessar mercados específicos e priorizar atividades relevantes para a maioria.	(ações em cooperação): compras, promoção, comercialização, produção e relacionamento com clientes.	Padronização dos processos e produtos, controles sanitários e logística eficiente.
04. Viabilidade técnica e institucional.	Garantir o compromisso e a motivação dos empresários, governos e instituições em apoio à política.	Participação abrangente, apropriação e patrocínio da política pelos atores.	Formular a política com qualidade técnica e legitimidade mediante processos participativos.	Fortalecimento da confiança, promoção da cooperação, exercício da liderança, apoio efetivo do poder público.

Quadro 1 – Fatores críticos de formulação das políticas de desenvolvimento territorial

Fonte: Elaboração própria

3.2 – FATORES CRÍTICOS DE IMPLEMENTAÇÃO

As políticas de desenvolvimento territorial têm diferentes formas de implementação, a depender das características de cada projeto. Entretanto, podem-se apontar três fatores críticos nesta fase: a) a criação e consolidação de relações de cooperação entre os atores; b) a adequada definição de indicadores de desempenho; e c) a formação da equipe técnica.

Os fatores críticos de implementação das políticas de desenvolvimento territorial, seus objetivos, estratégias e desafios podem ser resumidos no Quadro 2, a seguir:

Fatores críticos de implementação das políticas de desenvolvimento territorial				
Fator	Objetivos	Estratégias	Ações	Desafios
01. Criação, consolidação e efetivação de relações de cooperação entre os atores.	Gerar confiança e credibilidade na Política mediante experiências coletivas bem-sucedidas.	Criar oportunidades de diálogo, fortalecer a confiança, criar interação produtiva, implementar pequenas soluções com resultados abrangentes, imediatos e significativos, abolir comportamentos predatórios e demonstrar compromisso do poder público.	Revalidar a Política e os compromissos iniciais, criar governança local, intercambiar informações e experiências e desenvolver ações-piloto.	Evitar superposição e potencializar as ações institucionais.

continua

Fatores críticos de implementação das políticas de desenvolvimento territorial				
Fator	Objetivos	Estratégias	Ações	Desafios
02. Definição dos indicadores.	Criar indicadores capazes de apontar continuamente erros e acertos relevantes no planejamento e execução da política.	Definir poucos indicadores que sejam de curto e longo prazo, quantitativos e qualitativos, facilmente mensuráveis, relevantes e custo-efetivos.	–	Indicadores devem facilitar a correção de rumos, a motivação dos atores e a harmonização entre ações de curto e de longo prazo.
03. Formação da Equipe técnica.	Formar equipe capaz de facilitar a comunicação, confiança, superação de conflitos, processo de aprendizagem, desenvolvimento dos negócios, execução da política e acompanhamento.	Selecionar com transparência, por mérito e com participação dos empresários.	–	Harmonizar quadro permanente com quadro temporário, adotar critérios de mérito e equidade, remunerar de acordo com os resultados.

Quadro 2 – Fatores críticos de implementação das políticas de desenvolvimento territorial

Fonte: Elaboração própria

3.3 – FATORES CRÍTICOS DE GESTÃO

Na fase de gestão da política de desenvolvimento é possível destacar os seguintes fatores críticos: a) a gestão dos objetivos estratégicos e a monitoração dos indicadores; b) as avaliações sistemáticas e redirecionamentos do projeto; c) ações para a sustentabilidade da política.

O Quadro 3 abaixo resume os fatores críticos de gestão das políticas de desenvolvimento territorial:

Fatores críticos de gestão das políticas de desenvolvimento territorial			
Fator	Estratégias	Ações	Desafios
01. Gestão dos objetivos estratégicos e monitoração dos indicadores.	Apurar indicadores para gerar linha-de-base; gerar, armazenar e sistematizar Informações continuamente com o menor custo possível.	Desenvolver sistema de informação e sistema de gestão do conhecimento.	Manter sistemas em funcionamento.
02. Avaliações sistemáticas e redirecionamentos da política	Incorporar critérios de avaliação significativos para os atores; critérios devem avaliar o processo, não somente o resultado econômico; métodos devem ser apropriados à cultura local	Avaliar a política continuamente, de forma participativa; envolver todos os atores; compartilhar resultados e adotar medidas corretivas imediatamente.	Evitar utilização exclusiva dos critérios de avaliação dos financiadores.
03. Ações para a sustentabilidade da Política	Continuidade das estratégias coletivas; continuidade da atuação da instituição executora; continuidade da metodologia e sua transferência para novos projetos.	Formalização contratual das parcerias; criação de entidades com personalidade jurídica própria; contratação da executora pelas empresas ou governos; disseminação do conhecimento gerado.	Geração de recursos de sustentabilidade a partir dos negócios; desenvolvimento de instâncias de coordenação e de novas políticas.

Quadro 3 – Fatores críticos de gestão das políticas de desenvolvimento territorial

Fonte: Elaboração própria

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de desenvolvimento territorial são instrumentos de promoção do desenvolvimento mediante estratégias de inovação, articulação produtiva, fomento produtivo, atração de investimentos e gestão do conhecimento. O seu objetivo é aumentar a competitividade por meio da cooperação entre os empreendedores, o setor público e as organizações não-governamentais. É necessário verificar se é possível utilizar as políticas de desenvolvimento territorial, dependendo das possibilidades de realizar a inovação nos processos, produtos e nas formas de organização existentes no território. Os principais problemas para a aplicação de políticas de desenvolvimento territorial são a desconfiança entre os atores e a resistência a mudanças.

Um dos principais obstáculos à efetividade das políticas de desenvolvimento territorial é a realização dos esquemas de cooperação entre as empresas, pois os territórios são espaços onde são comuns os conflitos de interesses, as relações de dominação e a prática oportunista. No que se refere à cooperação, constituem-se outros obstáculos: os benefícios hipotéticos futuros em oposição aos riscos reais e imediatos, a possibilidade de perda de espaço no mercado e os maiores custos de transação e de oportunidade verificados na atuação cooperada.

A qualidade técnica e o caráter participativo devem verificar-se nas fases de formulação, execução e gestão das políticas de desenvolvimento.

São falhas importantes observadas na fase de formulação das políticas: a) a inclusão de metas inviáveis; b) a não-inclusão de metas, mas de uma lista de intenções, necessidades e desejos; c) a multiplicidade de metas, definidas a partir de demandas complexas e plurais, ao invés de uma quantidade menor de metas alcançáveis; d) a não-previsão dos recursos humanos e financeiros e de suas respectivas fontes, necessárias para efetivar a política; e) a falta de capacidade institucional para desenhar a política; f) a tentativa de implementar “melhores práticas” recomendadas pelos organismos financiadores das políticas; g) a separação entre a instituição que formula a política e a instituição que a executa; h) políticas de desenvolvimento formuladas para responder a

pressões sociais, para cumprir a legislação, para satisfazer órgãos financiadores ou apenas para obter recursos.

Na fase de implementação das políticas de desenvolvimento também ocorrem falhas importantes: a) a simples não-implementação das políticas formuladas e anunciadas; b) a falta de recursos ou de apoio político-institucional para implementar ou continuar a política; c) a falta de capacidade institucional para implementar a política; d) o não-cumprimento dos acordos entre o governo e o setor privado para a implementação da política; e) dificuldades de explicar a política, cujos êxitos são incertos. Dini, Ferraro e Gasaly (2007) acrescentam: f) iniciar projeto em ambiente de muito conflito, não avaliar com a governança local; g) forçar os atores a cooperar; h) incorporar ações sofisticadas (*design*, tecnologia, etc.) em empresas sem base produtiva estruturada; i) incorporar expectativas, ansiedades e posturas defensivas dos empresários; j) ofertar produtos padrão das instituições patrocinadoras; k) realizar só ações horizontais; l) fazer participar só um dos sócios (ou familiares) das empresas; m) deixar de monitorar o ambiente motivacional e inter-relacional; n) gerar expectativas; o) adotar comportamento paternalista; p) criar dependência; q) demorar na obtenção de resultados de curto prazo; r) realizar eventos só com informação e sem intervenção.

Na fase de gestão das políticas de desenvolvimento podem apontar-se as seguintes falhas: a) indefinição quanto aos mecanismos e indicadores de avaliação: quando da formulação das políticas é comum não serem definidos os critérios nem os mecanismos de avaliação e, conseqüentemente, não serem registradas as informações necessárias ao processo de avaliação; b) inexistência de sistemas de informação e de gestão do conhecimento; e c) ausência de estratégias de continuidade das ações da política.

Todas essas falhas impedem a concretização das políticas, implicando em perda de credibilidade e levando à crença de que as políticas simplesmente não funcionam.

É importante destacar os fatores críticos para o êxito das políticas de desenvolvimento territorial de acordo com cada fase. Na fase de formulação das políticas de desenvolvimento territorial, identificam-se 04 (quatro) fatores críticos: a) o planejamento da capacitação das pessoas envolvidas na política; b) o planejamento das inovações mais oportunas, viáveis e eficientes para a promoção da competitividade; c) o planejamento da viabilidade econômica da política; e d) o planejamento da viabilidade técnica e institucional da política.

Na fase de implementação, destacam-se 03 (três) fatores críticos: a) a criação e consolidação de relações de cooperação entre os atores; b) a adequada definição de indicadores de desempenho; e c) a formação da equipe técnica.

Finalmente, na fase de gestão da política de desenvolvimento, destacam-se os seguintes fatores críticos: a) a gestão dos objetivos estratégicos e a monitoração dos indicadores; b) as avaliações sistemáticas e redirecionamentos do projeto; c) ações para a sustentabilidade da política.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Juventude rural: ampliando as oportunidades. **Raízes da Terra: parcerias para a construção de capital social no campo**. Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília. Abr. 2005, ano 1, n. 1. Disponível em: <<http://www.creditofundiario.org.br/materiais/revista/artigo/artigo05.htm>>. Acesso em: 16 ago. 2008.

ABRAMOVAY, Ricardo, BENGUA, José, BERDEGUÉ, Julio A., ESCOBAL, Javier; RANABOLDO, Cláudia, RAVNBORG, Helle M. e SCHEJTMAN, Alexander. **Movimentos Sociais, Governança Ambiental e Desenvolvimento Territorial**. Disponível em < http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/outros_trabalhos/2006/Relatorio_final_portugues.doc>. Acesso em: 07 mai. 2008.

AMARAL FILHO, Jair; VALENTE JÚNIOR, Airton Saboya. **Caminhos do desenvolvimento local: desenvolvimento local em um ambiente de globalização**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2007, v.1.

ARNS. Paulo César. **Do Local ao Territorial: pinçando alguns elementos históricos**. Disponível em: <<http://200.198.202.145/seap/conape/>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

BACELAR, Tânia. **Território, Desenvolvimento Rural e Regional. Território, Desenvolvimento Rural e Democracia: Anais do I Fórum Internacional**. Fortaleza: IICA, 2003.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Revista Nova Economia**. Belo Horizonte, p. 35-70, set./dez. 2004.

CEPAL. **Cinco piezas de política de desarrollo productivo**. Série Desarrollo Productivo, n. 176. Santiago de Chile, 2007.

DINI, Marco; FERRARO, Carlo; GASALY, Carolina. **Pymes y articulación productiva**. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina. CEPAL. Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico. Serie desarrollo productivo. Nações Unidas. Santiago do Chile; 2007, n. 180. 44p.

DINI, Marco; GUAIPATÍN, Carlos; RIVAS, Gonzalo. **Fomento de la integración productiva en América Latina y el Caribe**. Sugerecias para la formulación de proyectos. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington, 2005, 40p.

IPIRANGA, Ana Silvia Rocha. **Caminhos do desenvolvimento local: território, capital social e governança**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2007, v.2

MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). **MDA/MS realiza seminário no Território da Reforma**. 29/11/2007. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/1815/codInterno/1521>>. Acesso em: 23 ago. 2008.

MEYER-STAMER, Jörg; HARMES-LIEDTKE, Ulrich. **Como promover Clusters** – documento de trabalho para o projeto Competitividad: conceptos y buenas practicas. Una herramienta de autoaprendizaje y consulta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mesopartner, Buenos Aires, 2005. 30p.

MORAES, Jorge Luiz Amaral de. **Capital social e políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável**. Ver. Cent. Ciênc. Admin. Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 196-204, dez. 2003.

AGRADECIMENTOS

O presente artigo foi baseado em monografia homônima, de mesma autoria, apresentada como trabalho de conclusão de curso da Especialização em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Referida monografia teve a orientação do Prof. Dr. Jair do Amaral Filho e como participantes da banca examinadora os professores Dayane Lima Rabelo de Souza e Keuler Hissa Teixeira. O autor agradece aos professores a orientação e apoio na elaboração da monografia, bem como ao Banco do

Nordeste e à Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAACS), por lhe terem propiciado a oportunidade da Especialização.

CAPÍTULO 3

Consórcio público como instrumento de promoção para o desenvolvimento regional

Ana Cristina Lima M. Souza¹

INTRODUÇÃO

Atualmente, quando se fala em desenvolvimento tem-se um entendimento bastante amplo que vai desde a estrutura econômica ao comportamento humano. O assunto torna-se ainda mais complexo quando é analisada a forma de como alcançar ou alavancar o desenvolvimento. O paradigma de desenvolvimento, baseado no simples crescimento da economia, mostrou-se ineficiente, fazendo-se necessário pensar em um novo modelo que garanta o bem-estar social e econômico para todos os indivíduos.

As mudanças ocorridas nas três últimas décadas, como a abertura comercial, globalização, reestruturação produtiva, avanço tecnológico e descentralização, geraram o deslocamento de empresas de regiões industriais tradicionais para regiões que oferecem vantagens competitivas, causaram uma desverticalização do processo produtivo e relativizaram a importância da distância espacial. Esse cenário favoreceu para um novo modelo de desenvolvimento regional com uma visão para o endógeno. Os fatores internos passaram a ser vistos como elementos essenciais para o desenvolvimento. Sendo assim, além dos fatores tradicionais, como produto interno bruto e capital físico, elementos como capital social, governança, cooperação e territorialidade ganham importância na política de desenvolvimento.

¹ Ana Cristina Lima M. Souza é técnica do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, do corpo da Diretoria de Estudos Econômicos. Economista e especialista em Desenvolvimento Econômico, pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

No Brasil, além dessas transformações, a descentralização político-administrativa também causou várias mudanças no comportamento dos entes federados, principalmente dos municípios. Diante disso, surge a iniciativa de uma política pública de desenvolvimento regional baseada na cooperação, os chamados consórcios públicos, que têm como definição uma reunião de dois ou mais entes da federação para realização de objetivos de interesse comum. Esse comportamento traz à luz uma forma de se fazer política de desenvolvimento, uma vez que eleva as condições dos entes, principalmente dos municípios, em realizar serviços públicos para a população e condições de atração de investimentos.

Este trabalho visa mostrar o que é um consórcio público, identificar os principais fatores que devem existir para o consórcio público obter sucesso e a importância dessa política como instrumento para o desenvolvimento regional. Para isso, no primeiro momento será feita uma abordagem sobre o conceito de desenvolvimento e as transformações socioeconômicas que trouxeram consigo novos modelos de desenvolvimento regional. Em seguida, será analisada a importância do capital social e da cooperação para desenvolvimento regional. A terceira seção consiste em definir o consórcio público e em apresentar um estudo de caso dos municípios da Região do Sertão Central Sul, no Ceará, com intuito de avaliar a importância dessa política como instrumento de desenvolvimento regional

Para a realização deste trabalho, foram feitas pesquisas bibliográficas em livros e artigos científicos a fim de se obter embasamento teórico sobre o tema discutido. E para o estudo de caso, foram feitas entrevistas com algumas pessoas que participam ou participaram do consórcio público aqui analisado. O questionário foi dividido em duas partes: a primeira teve o intuito de avaliar o consórcio em questão e a segunda teve a intenção de analisar a relação de cooperação e o nível de capital social existente nos municípios consorciados.

1 – AS TRANSFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS E OS NOVOS PARADIGMAS DO DESENVOLVIMENTO

Por muito tempo, a ideia de desenvolvimento econômico ficou atrelada ao sinônimo de crescimento econômico. Muitos estudiosos defendiam a tese de que o desenvolvimento é uma consequência do crescimento econômico, não se importando como ocorria a distribuição da riqueza. Souza (1997) descreve esta corrente de pensamento citando os modelos de crescimento da escola neoclássica de Meade e Solow, e da escola keynesiana como os de Kaldor, Harrod e Domar. De acordo com esta corrente, o crescimento apresenta-se como a chave para a solução dos problemas humanos e para o desenvolvimento. No início do século XX, com o livro *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, Joseph Schumpeter defende a tese de que para haver desenvolvimento é preciso haver inovação tecnológica. Começa-se a perceber uma mudança no conceito de desenvolvimento com embasamento na teoria qualitativa.

Os fatos históricos, sociais e culturais tornaram evidente que o crescimento econômico não implica necessariamente em desenvolvimento econômico, pois mesmo com o aumento de riqueza de alguns países, ainda persistia a pobreza, o analfabetismo, a miséria, ou seja, um grande número de pessoas continuava sem acesso aos bens e serviços que garantem o bem-estar. Assim, o juízo de desenvolvimento foi se associando a uma série de aspectos sociais como educação, emprego, saúde, equidade, dentre outros, deixando de ter um caráter puramente quantitativo e material. Dentro dessa concepção, surgiram várias linhas de pensamento nas décadas de 1950 e 1960 defendidas por autores como Raul Prebisch e Celso Furtado, que ainda permeiam os dias atuais. Essa corrente de economistas entendia que para haver desenvolvimento era preciso que houvesse mudanças estruturais que refletissem numa melhoria na qualidade de vida das pessoas.

Além dessa concepção de desenvolvimento, surgiu também a necessidade de entender e avaliar os limites para se chegar ao desenvolvimento. O grande debate que surgiu nas décadas de 1960 e 1970 baseou-se na indagação de como estava se dando o processo de desenvolvimento. Essa preocupação focou principalmente

o ponto sobre desenvolvimento *versus* meio ambiente. Um dos precursores desse tema foi o professor Ignacio Sachs, que passou a criticar o modelo de crescimento percorrido pelos países industrializados e passou a defender uma concepção de desenvolvimento em que se deve atender ao objetivo das eficácias econômicas, representadas pelo aumento de riqueza, simultaneamente com os requisitos de ordem ecológica, social, cultural e espacial.

Com a globalização e a abertura comercial, ocorridas na década de 1980, as empresas passaram a procurar regiões com maiores condições de competitividade, como mão-de-obra abundante, acesso de mercado, subsídio, etc. Esse fenômeno gerou deslocamento de empresas de regiões industriais tradicionais para regiões que oferecessem essas vantagens. Outro feito foi a revolução tecnológica, que possibilitou maior flexibilidade para as empresas e instituições em geral, relativizando a importância da distância espacial. Observou-se a partir de então uma parcial desverticalização do processo produtivo doméstico, a descontinuidade de atividades produtivas incompatíveis com condições de custo de produção internacional, a modernização do parque produtivo doméstico e, ganhos de escalas importantes para a ampliação do comércio intraindústria e intrafirma. O processo de descentralização político-administrativa, gerado pela crise de estado ocorrida em todo o mundo, mais fortemente nos países da América Latina, também refletiu em mudanças, dando maior autonomia aos entes subnacionais. Esse processo possibilitou que as necessidades das regiões fossem vistas de maneira mais próxima, dando início a uma política de desenvolvimento, partindo da esfera local para a esfera central, quebrando o paradigma de se fazer política de cima para baixo, ou seja, a partir do poder do estado central.

Essas modificações, aliadas ao persistente declínio de regiões fortemente industrializadas e à rápida ascensão econômica de novas regiões, ocasionaram profundas transformações nas teorias e políticas de desenvolvimento. A globalização, a tecnologia e as mudanças estruturais na produção trouxeram consigo a ideia de estudar o desenvolvimento no âmbito local e regional, anulando a opinião de alguns pesquisadores que viam o desenvolvimento endógeno local como um processo isolado, sem relação social, econômica e cultural com demais entes. Desse modo, o local constitui-se em território e conduz-nos à analisar a endogenia.

A teoria do desenvolvimento regional endógeno ganhou espaço na economia. Fatores como territorialidade, governança, dimensões

espaciais, social e individual fazem parte dessa teoria. Estudar o modelo de desenvolvimento regional endógeno não é tarefa simples, pois cada região apresenta fatores, como recursos naturais, capacitação, capital físico, capital humano e capital social, de forma diferenciada. Robert Putnam (1996), ao estudar as diferenças regionais da Itália, no fim da década de 1980, identificou que nas cidades com maior prosperidade econômica havia uma forte rede social, a qual ele chamou de capital social. Após essa constatação, vários estudiosos passaram a analisar o capital social como um fator vital para o desenvolvimento de uma região.

2 – CAPITAL SOCIAL E COOPERAÇÃO

A ideia de capital social passou a ser mais bem difundida na esfera econômica com o trabalho de Robert Putnam (1996), entretanto pesquisadores como Jacobs, Bourdieu, North e Coleman também já haviam estudado sobre esse assunto. O comportamento da sociedade passa a ser analisado como fator importante para o crescimento e desenvolvimento econômico. Vale ressaltar, ao que Putnam (1996) chama atenção, que qualquer interpretação baseada em um único fator certamente será equivocada, visto que qualquer capital por si só não motiva o progresso econômico.

O capital social está relacionado com a democracia e as redes de relações em que os indivíduos encontram-se envolvidos, ao que se pode chamar de instituição. Douglas North (1990), citado por Teixeira (2004), define instituição como “conjuntos de normas e valores que facilitam a confiança entre os atores”. E ainda afirma que as instituições são abstratas, enquanto as organizações são manifestações concretas de cooperação baseadas na confiança. Seu enfoque neoinstitucional inclui em seus trabalhos o ambiente social e político que permite o desenvolvimento das normas e a configuração da infraestrutura social. Embora, North não se refira ao capital social de forma explícita, pode-se afirmar que seus estudos possuem forte relação com o capital social, tornando-se umas das principais fontes de pesquisa neste tema.

Conforme Putnam (1996), a forma de compras e vendas, e trocas de informações dentro da comunidade faz brotar relações de fidelidade entre clientes e fornecedores. Possibilita uma maior sinergia dentro da região, dando condições para que haja um desenvolvimento sustentável para aquela região, dado que existirá uma organização social com normas de comportamento e valores.

As experiências com estudos sobre desenvolvimento mostram que a capacidade de auto-organização local, a riqueza do capital social, as dinâmicas participativas e o sentimento de apropriação de tudo que é feito pela comunidade são essenciais. Nesse novo paradigma do desenvolvimento local e regional, nota-se um esforço nas atividades praticadas que possibilitam a

criação do capital social, visto que este fator deve ser entendido como algo que é construído ao longo da história política, social e cultural da comunidade, fazendo com que os indivíduos percebam que apesar de suas divergências, há interesses comuns que devem ser conquistados de forma conjunta.

A cooperação é outro elemento fundamental para o desenvolvimento, estando atrelado ao capital social. A cooperação, atualmente, é vista como uma das principais estratégias para o desenvolvimento econômico. Um exemplo clássico de cooperação é o caso do Vale do Silício, na Califórnia. O desenvolvimento dessa região foi marcado pela presença de redes de colaboração que facilitaram o aprendizado e a troca de informações, possibilitando a solução dos problemas comuns existentes naquele aglomerado de empresas. Vale ressaltar que essa região sempre foi de intensa competitividade e concorrência, fatores que também são importantes para a expansão e permanência no mercado.

A cooperação exige uma relação de confiança, garantindo que um indivíduo ou instituição terá benefícios ou que o mesmo não irá prejudicar o outro. O autor Grassi (2006, p.621), ao citar o pensamento de Lyons e Mehta (1997), chama atenção para dois tipos de confiança:

- A “confiança socialmente orientada”, que tem sua raiz no passado (*backward-looking*). O enfoque de sociólogos e antropólogos costuma analisar os mecanismos sociais que, intencionalmente ou inadvertidamente, engendram e sustentam a confiança, e as consequências da confiança quando eles são realizados pela comunidade de indivíduos. O reconhecimento de que o comportamento é localizado dentro de uma arena social leva a noção de confiança para uma orientação baseada em normas; as relações sociais são experimentadas em certos modos normativos, ou mutuamente entendidas.
- A “confiança autointeressada”, que é a única fonte de confiança reconhecida na literatura econômica ortodoxa. Para esta visão da confiança, este comportamento precisa ser entendido instrumentalmente, com a teoria dos jogos sendo usada para modelar a interação entre agentes, cujos interesses parcialmente conflituam e parcialmente convergem. Onde a confiança surge, é porque é cuidadosamente calculada ou incentivos são criados intencionalmente, em direta resposta à presença de risco

comportamental. Os custos e benefícios relativos de ser confiável são mensuráveis, e eles são avaliados dentro dos limites da relação de troca. Portanto, a confiança autointeressada, ao contrário da anterior, é fundamentalmente *forward-looking*, com agentes sendo confiantes ou confiáveis somente até o ponto em que eles esperam que tal comportamento tenha um retorno direto no futuro.

A ideia desses dois pensamentos não é um anular o outro, podendo os dois serem verdadeiros e existirem ao mesmo tempo numa relação de cooperação. O que se quer dizer é que a cooperação é uma ação para um bem comum, ainda que parta do princípio do individualismo, não é possível realizá-la sem que haja a participação e colaboração do outro. O que se defende é a importância desse comportamento para o desenvolvimento, as quebras de barreira e facilidades que a cooperação traz, seja para produção de um bem, uma redução de custos ou a simples participação das pessoas de uma comunidade.

Porém, para a maioria dos indivíduos, os resultados dessa prática de comportamento não são tão óbvios assim. Putnam (1996) tenta explicar essa dificuldade de cooperar pelas vantagens que o oportunismo e as trapças oferecem quando se quebra o pacto. Na teoria dos jogos, para garantir a cooperação é preciso que haja regras e punições para aqueles que quebrarem as normas, gerando um ônus conhecido como custos de transação.

Para que haja uma cooperação espontânea é preciso que a instituição estimule e mobilize a confiança e a presença de um capital social forte. Essas características dependem do processo histórico de cada região. O processo para se chegar a uma instituição forte requer um prazo, e para que essa confiança perfaça na sociedade é preciso um tempo ainda maior. “No que se refere ao fortalecimento das instituições, o tempo é medido em décadas. A história evolui talvez ainda mais lentamente quando se trata de instituir regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica (...). Duas décadas é tempo suficiente para detectar o impacto da reforma institucional no comportamento político, mas não para relacionar seus efeitos com padrões mais arraigados de cultura e estrutura social” (PUTNAM, 1996, p.92).

3 – CONSÓRCIO PÚBLICO: UMA ALTERNATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

3.1 – DESCENTRALIZAÇÃO: MUNICÍPIOS MAIS FORTES OU MAIS FRACOS?

Na década de 1980, o Brasil optou pela substituição do federalismo centralizado por um modelo federativo descentralizado, com o objetivo de resolver o problema da relação intergovernamental. Assim, com a Constituição de 1988, foi dada maior autonomia aos governos subnacionais, os municípios passaram a ser reconhecidos como entes federados com direitos e deveres no mesmo nível dos demais entes governamentais. Bem como os municípios, os estados também ganharam mais poder econômico e político. Ocorreu uma redistribuição das receitas em detrimento do governo federal e houve também remanejamento nas despesas, aumentando a responsabilidade dos municípios e estados. “A nova Carta estabeleceu competências comuns para União, estados e municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico; combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos, e educação para o trânsito. Legislação complementar deveria definir as formas de cooperação entre os três níveis de governo (Constituição Federal, Art.23 apud ALMEIDA, 2000, p.4).

Com a descentralização, as estratégias de desenvolvimento regional e local podem ser traçadas pelas três esferas, deixando de ser assunto unicamente do governo central, gerando múltiplas alternativas de políticas públicas. Porém as desigualdades existentes no País impedem que tais políticas sejam tomadas da melhor forma. Como exemplo, pode-se citar a política de incentivos fiscais com o objetivo de atrair empresas para o local. Essa estratégia, utilizada pelos estados brasileiros, ficou conhecida como “guerra fiscal”, pois os estados brasileiros começaram a disputar de forma desordenada e sem coordenação, a implantação de empresas nos seus estados, caracterizando uma situação de federalismo competitivo. Os adeptos a esse modelo de federalismo competitivo argumentam

a importância da concorrência entre os níveis de governo, dizendo evitar a centralização de poder e maior eficiência de gestão pública. Porém, os críticos apontam a fragilidade que esse modelo tem para países com desigualdades, como é o caso do Brasil. Conforme aponta Rocha e Faria:

Em países heterogêneos econômica, política e socialmente, como é caso do Brasil, o modelo competitivo tem maximizadas as suas fragilidades. Caso governos subnacionais adotem políticas de bem-estar amplas e eficientes, eles acabam atraindo pessoas de outras localidades (efeito welfare magnets). Alguns entes federados poderiam deixar de investir em políticas sociais, incentivando sua população a se servir dos serviços fornecidos por outros estados ou municípios (comportamento free rider). A implementação de políticas de redistribuição de renda entre regiões também ficaria dificultada. A competição poderia redundar também em guerra fiscal, já que os entes federados podem se valer da possibilidade de conceder isenção fiscal para atrair investimentos, instaurando assim uma dinâmica que acaba por enfraquecer a todos (2004, p.8).

Com o processo de descentralização, os entes subnacionais passaram a ter maior autonomia financeira. Com esse poder dado aos municípios e estados, observou-se um excesso de gastos realizado por estes governos, principalmente municipais, e um aumento da dívida dessas esferas. Este endividamento foi resultado de uma política descentralizada com falta de planejamento e de coordenação. Em 2000, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que ao contrário do que muitos defendem ao dizer que a LRF engessou o orçamento, principalmente dos municípios, Amaral Filho (2004, p.17) definiu bem o objetivo da lei ao dizer que “tem o papel saudável de coordenar e alinhar as políticas financeiras executadas pelos três níveis de governo, inibindo assim a má gestão dos recursos públicos e o desequilíbrio macroeconômico”. Na verdade, a descentralização no Brasil não pode ser analisada de forma generalizada, visto que o País apresenta grandes disparidades, implicando em efeitos diferentes para cada região.

Como visto, a descentralização fiscal e administrativa trouxe consigo alguns problemas, como o aumento do endividamento dos estados e municípios, incapacidade de gastos em investimento de municípios com pequeno poder de arrecadação, municípios maiores que concentram grandes problemas sociais penalizados pelo aumento da despesa com transferências de assistência e previdência. Nesse período, notou-se também um aumento na carga

tributária, devido à crise fiscal-financeira, bem como pelos novos paradigmas institucionais e produtivos.

Conforme Amaral Filho (1996), o federalismo deve mobilizar a automação, a cooperação, o equilíbrio estrutural e a coordenação. No Brasil, a descentralização ofereceu maior autonomia para os estados e municípios, porém de maneira descoordenada e sem uma política de desenvolvimento regional de compensação para amenizar a desigualdade e sem regras e estímulo para cooperação. Na verdade, o federalismo brasileiro ainda está em processo e por isso incompleto. A mudança da lei definindo o País como uma federação com tendência cooperativa é apenas o começo de um processo que requer um longo tempo para que este passe a agir como tal. O governo federal tem papel importante nesse começo, definindo as regras de forma adequada, atribuindo as responsabilidades e limitações dos governos subnacionais, assumindo o papel de coordenador.

No tocante à cooperação, no Brasil ainda é incipiente a ideia de fazer política pública em parceria. Atualmente, há uma atenção maior na agenda local sobre cooperação intermunicipal, para discutir as fragilidades e os impasses dos municípios na promoção de políticas sociais e estrutural. Como visto anteriormente, o Brasil apresenta possibilidade de seguir um padrão cooperativo de relações intergovernamental, através de convênios e consórcios administrativos, participação em órgãos e colegiados de outros entes, convênios de cooperação, consórcios públicos e outros. Mas para essas práticas é preciso haver mobilização dos atores, construir as formas de cooperação entre os agentes políticos, é preciso que os municípios se organizem, apresentem projetos e busquem os investimentos.

3.2 – CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Mesmo com as mudanças no Brasil para um regime descentralizado, com os municípios brasileiros reconhecidos como entes da federação, ainda assim, a maioria dos municípios não conseguiu sua verdadeira autonomia, ainda vive dos repasses e projetos dos entes estaduais e federais, consequência de um país de grande dimensão, de grandes desigualdades econômicas e sociais e da precariedade técnica e administrativa da maioria dos municípios. Ainda assim, alguns municípios conseguiram usufruir das vantagens que esse tipo

de gestão oferece. Com as mesmas condições de ente dos demais níveis governamentais e com uma constituição com tendência de um federalismo cooperativo, os municípios têm a possibilidade de executarem políticas públicas de forma conjunta.

Após a Constituição de 1988, a ideia de consórcio público no Brasil ganhou força em 1990 com a lei de nº 8.080/90 que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, onde regulou que os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam. Outro ponto importante ocorreu com a Emenda Constitucional nº 19/98 que propôs a operacionalização de gestão associada de serviços públicos:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem com a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Art. 241 pós EC 19/98).

No Brasil, os modelos de consórcio público que começaram a ganhar destaque foram na área de saúde (no Estado de Minas Gerais); gestão de recursos hídricos (Estado de São Paulo – no ABC paulista) e gestão de recursos sólidos, nos estados de Santa Catarina e Paraná. Houve grande incentivo dos próprios estados para a formação de consórcios intermunicipais. Surgiram também os consórcios associados ao tratamento do lixo, coleta seletiva, reciclagem e remoção de entulhos, em várias regiões. Conforme dados contidos na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE, em 2001, o número de consórcios na área de saúde era de 1.969, sendo 212 no Nordeste, e destes, nove no Ceará. Destaque também para o número de acordos feitos para aquisição de máquinas e equipamentos (669) e educação (241).

Com essas experiências, a ideia de consórcio público como uma ferramenta de política regional vem se consolidando no Brasil. Porém, a relação entre os consorciados era frágil, pois não havia um instrumento capaz de assegurar e cobrar responsabilidades dos consorciados. Em vista dessa fragilidade e da importância dessa política para o desenvolvimento regional, em 2005 o governo federal brasileiro criou a lei (nº 11.107) que dispõe sobre as normas de

contratação de consórcios públicos. O objetivo da lei é fortalecer o federalismo cooperativo e consolidar a engenharia institucional do Estado brasileiro, viabilizar mecanismos e instâncias de negociação e cooperação entre os entes federados, instrumentalizar os entes federados a operar as múltiplas escalas do projeto nacional de desenvolvimento e promover o fortalecimento gerencial e administrativo de todos os entes federados.

Em 2007, foi regido o decreto nº 6.017/2007 que regulamentou a lei citada anteriormente. Diante disso, o Brasil passa a oferecer condição institucional para que os entes possam firmar compromissos uns com os outros. Conforme a definição contida no decreto, consórcio público é uma reunião de dois ou mais entes da federação para realização de objetivos de interesse comum. E ainda, o consórcio público possui caráter jurídico, podendo ser de direito público ou de direito privado. Pode ser firmado entre entes da mesma esfera horizontal, ou seja, municípios com municípios e estados com estados, ou em esfera vertical, ou seja, entre municípios, estados e União. Vale ressaltar que para o consórcio firmado entre município e União, é obrigatória a participação do estado do qual os municípios fazem parte. O consórcio pode ser genérico, com diversas finalidades, assumindo um caráter mais amplo, como é o caso dos consórcios para desenvolvimento; ou pode ser de caráter específico, para atender um determinado projeto. A principal vantagem deste instrumento de cooperação federativa é a de reforçar os aspectos contratuais do acordo de colaboração entre os entes consorciados, tanto no ato da formação, extinção do consórcio ou na retirada voluntária de um dos entes consorciados, como na maior formalização das contribuições financeiras e das responsabilidades assumidas.

A consolidação do consórcio é constituída em três etapas: 1 – Protocolo de intenção: constitui um ato de vontade política dos chefes de governo dos entes federados consorciados que, depois de ratificado pelos chefes do executivo de cada instância, se converterá em contrato de consórcio; 2 – Contrato de rateio: é elaborado a cada ano, em que os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos para a realização das despesas do consórcio público; 3 – Estatuto: é definido em comum acordo pelos entes consorciados no âmbito da assembleia geral, permitindo certa flexibilidade na sua organização. O estatuto regulamenta a organização administrativa.

O consórcio público reforça a tese da descentralização e cooperação nas ações municipais a partir de uma perspectiva regional de desenvolvimento, com os municípios identificando as necessidades dos cidadãos por estarem

mais próximos destes e com maiores possibilidades de solucionar problemas comuns. Esse modelo de gestão causa um ganho de escala na oferta de serviços públicos, dando maiores condições para os municípios pequenos com menores recursos para constituir políticas públicas. Os consórcios públicos podem ser vistos como uma estratégia de política para desenvolvimento regional de caráter endógeno, uma vez que possibilita a realização de projetos para a região a partir das decisões das próprias comunidades envolvidas e da importância do trabalho em conjunto e do civismo. Com esta consideração, percebe-se que a política de desenvolvimento regional, baseada em consórcio público, vai além das premissas ortodoxas, com linhas de créditos, incentivos fiscais e investimentos, exige também estoque de capital social, auto-organização social, abertura ao diálogo e cooperação.

Porém, muitas vezes esses elementos não estão presentes ou são fracos entre as comunidades, dificultando a efetivação do pacto para a ação em conjunto. Por esta razão, é importante ter ações e implementações que propiciem um ambiente favorável para o surgimento desses fatores.

A mobilização é o primeiro passo para a realização de um consórcio público. Esse momento é importante para gerar a confiança entre os indivíduos, exaltar a importância e as vantagens de compartilhar ações de políticas públicas, com uma visão de redução de custos e equidade, sendo importante difundir as experiências como modelo de consórcio. Deve-se estimular a integração e o diálogo entre os entes federados, bem como os demais atores da sociedade, a fim de obter o comprometimento desses atores com o desenvolvimento regional.

As regras institucionais são fundamentais para a consolidação da parceria, tanto as impostas (leis e normas) como as espontâneas, que são inerentes ao indivíduo e ao próprio ambiente. As regras institucionais aplicadas oferecem segurança e garantia de direito, não podendo ser infringidas. Essas normas deverão implicar em mudanças na cultura política e administrativa dos governantes, trazendo a conscientização do seu poder em favor do bem-estar social da comunidade por ele representada. As regras naturais vêm da história e costumes da região e estão presentes na relação social da comunidade. As regras espontâneas ou naturais podem ser frutos colhidos das regras formais, contidas numa instituição forte.

Outro fator importante é a coordenação que deve existir nos consórcios públicos. Por ser um tema considerado recente no Brasil, com os regulamentos legais definidos apenas em 2007, torna-se um desafio para os entes federados,

principalmente os municípios, compor esse elemento. O desempenho burocrático é determinante para a execução e a continuidade da cooperação. É preciso que as regras sejam bem definidas, que haja integração entre os participantes e que exista estabilidade dos funcionários públicos que estão envolvidos, para oferecer maior garantia de estabilidade da parceria.

Por fim, ressalta-se a importância da territorialidade para os consórcios públicos. A boa convivência entre os municípios possibilita um maior grau de cooperação, bem como a homogeneidade das culturas políticas e administrativa. A semelhança dos municípios quanto ao tamanho, poder político e proximidade territorial pode facilitar a cooperação, pois os municípios maiores podem não ver vantagens em resolver seus problemas de forma conjunta, ou os municípios maiores podem impor seus interesses aos municípios mais fracos, ou ainda, os municípios menores podem se sentir ameaçados pelos municípios maiores.

Assim sendo, o consórcio público deverá promover uma nova cultura político-administrativa de cooperação e negociação intergovernamental para a coordenação de iniciativas e implementação de políticas públicas no âmbito regional. É importante ressaltar que fatores como governança, territorialidade e confiança são fatores determinantes para o sucesso de um consórcio público, porém, são elementos inerentes a cada município ou região, devendo ser respeitado, o que implica em dizer que não existe uma fórmula geral que possa ser aplicado para todos os casos. Os consórcios públicos existentes devem ser analisados e considerados como exemplo para outros arranjos, mas nunca simplesmente replicado.

3.3 – CONDESSUL: O CASO DOS MUNICÍPIOS DO SERTÃO CENTRAL SUL – CEARÁ

O processo de desenvolvimento regional no Estado do Ceará até meados da década de 1990 tinha como princípio a política de industrialização e de incentivos fiscais, uma política praticada de cima para baixo. Este modelo não atingia as regiões mais pobres, agravando ainda mais as disparidades regionais. No fim dos anos de 1990, o governo cearense assumiu outra estratégia de política de desenvolvimento regional, baseada na participação das comunidades da própria região. A intenção era implantar Conselhos de Desenvolvimento

Sustentável em todos os municípios, com o objetivo de identificar os problemas regionais e as alternativas para atingir a solução, através da valorização dos potenciais para o desenvolvimento regional, constituindo, portanto, espaços de negociação para as ações governamentais, estabelecendo metas prioritárias a serem perseguidas, valorizando áreas como saúde, educação, preservação ambiental, etc. Esse programa não atingiu o objetivo desejado e tendeu ao fracasso. Porém, essa experiência foi o marco inicial para o Estado planejar uma política de desenvolvimento regional fundamentada na teoria endógena.

No início dos anos 2000, o governo do Ceará esboçou a estratégia de política de desenvolvimento regional endógeno baseada no tripé capital social, fortalecimento do capital econômico e capital institucional. A ideia era trabalhar esses três elementos nas regiões. Nesse período, também começou o Planejamento Local Participativo com intuito de mobilizar as comunidades e fazer com que essas elessem as prioridades da região e a elaboração de projetos para conseguir investimentos. Deu-se início também ao projeto Mapear com o objetivo de discutir com as próprias comunidades o mapeamento das regiões.

Esse programa de desenvolvimento regional possibilitou a aproximação dos municípios. Conforme o ex-secretário da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Ceará (SDLR) houve grandes dificuldades de discutir uma política de desenvolvimento com os municípios maiores, ora por estes se sentirem em desvantagem, ora por quererem concentrar os benefícios em seu próprio município. Enquanto que nas regiões formadas na maioria por municípios pobres, houve uma maior facilidade nos acordos, havia um desejo desses municípios em conseguir melhorias, porém em muitos casos também o processo de diálogo foi bastante difícil, pois os interesses individuais dos municípios dificultavam os acordos.

Essa política despertou em vários municípios cearenses a ideia de política de desenvolvimento a partir de suas próprias características e potencial econômico, passaram a reivindicar apoios do Estado e da União conforme suas necessidades. Toda essa mobilização despertou em várias regiões cearenses a ideia de consórcio público intermunicipal. Porém, devido às dificuldades existentes para realizar um consórcio público, a maioria das regiões ainda não conseguiu concretizar o acordo. O caso de sucesso ocorreu com os municípios da Região do Sertão Central Sul Cearense. Os municípios dessa região foram os primeiros no Ceará que tiveram a ideia de criar um consórcio público com o objetivo de desenvolver a região.

A ideia de consórcio público surgiu entre os municípios de Solonópolis, Milhã, Deputado Irapuan Pinheiro, Senador Pompeu, Piquet Carneiro, Pedra Branca, Mombaça e Acopiara, estimulados em construir um hospital e uma faculdade para servir a região. Estes municípios tinham a consciência de que isoladamente não teriam condições para investir nesses serviços públicos. Apesar de ter partido dos próprios municípios a ideia de trabalharem em cooperação, não foi tão simples entrar em consenso para criar de fato um consórcio. Foram aproximadamente dois anos de mobilização e negociações entre os governantes para definir os planos de funcionamento.

Para realizar o estudo sobre o Consórcio de Desenvolvimento do Sertão Central Sul, foram efetuadas entrevistas, no período do mês de agosto e setembro de 2008, com alguns prefeitos dos municípios envolvidos e com pessoas que participam ou participaram do consórcio público. O questionário foi dividido em duas partes: a primeira teve o intuito de avaliar o consórcio em questão e a segunda teve a intenção de analisar a relação de cooperação e o nível de capital social existente nos municípios consorciados. É importante esclarecer que não foi possível entrevistar todos os prefeitos devido à falta de oportunidade na agenda dos mesmos, pois se encontrava em período de eleição, o que dificultou o levantamento da pesquisa.

Os municípios citados anteriormente começaram a promover uma relação de cooperação e discussão sobre como poderia ser elaborada essa política. Em 2005, procuraram a SDLR buscando orientação de como este tipo de parceria poderia ser feita. Vale ressaltar que o assunto sobre consórcios públicos era pouco conhecido no Estado do Ceará, visto que a lei de consórcio era um assunto novo e o estado ainda não tinha experiência dessa parceria conforme os trâmites da lei. Por ser de importante iniciativa, houve um imenso esforço da própria SDLR em conhecer e dominar o assunto para atender a demanda dos municípios que a procuravam para orientá-los sobre o assunto.

A grande dificuldade dos municípios da Região do Sertão Central Sul foi definir qual seria o objetivo do consórcio público, visto que alguns pensavam na construção de um hospital, outros na construção de uma faculdade, dentre outros anseios que também foram mencionados. Vendo essa dificuldade, a SDLR promoveu um evento para mostrar aos municípios interessados casos de consórcios públicos existentes no Brasil. Foram convidadas pessoas do Seridó (RN) para apresentar a experiência de consórcio público na área do setor agrícola, a experiência do Estado da Paraíba na área de saúde e o caso do Vale

do Paraíba (SP) com a experiência em consórcio público em desenvolvimento regional. Esse evento possibilitou o esclarecimento para vários municípios interessados, e ajudou aos municípios da Região do Sertão Central Sul a definirem sobre em que seria feito do consórcio pactuado por eles.

Definiu-se que a união dos municípios dessa região teria como objetivo o desenvolvimento regional. Sendo assim, depois de muitas negociações entre os prefeitos e com a adesão dos municípios de Solonópole, Milhã, Deputado Irapuan Pinheiro, Senador Pompeu, Piquet Carneiro, Pedra Branca, Mombaça, Acopiara e o município de Quixeramobim, em 2007 foi criado o Consórcio de Desenvolvimento do Sertão Central Sul (Condessul).

O Condessul tem personalidade jurídica de direito público, possui caráter genérico, ou seja, abrange qualquer política de promoção para o desenvolvimento. Esse tipo de consórcio é também conhecido como “guarda-chuva” por poder abrigar todos os tipos de contrato. O objetivo do consórcio é promover o desenvolvimento regional, através da cooperação entre os municípios, viabilizando ações em que um município sozinho não conseguiria. E ainda, tem a intenção de introduzir na região uma cultura de coletividade, com base na cooperação e na conservação da autonomia local qualificada. O *slogan* da parceria é “o que é bom para minha região é bom para o meu município”. A ideia é fazer com que os municípios percebam que a região deve se desenvolver como um todo e não apenas em uma localidade. Esta ideia vai ao sentido oposto aos que pensam que é melhor desenvolver apenas seu próprio município, pois se apenas um município se desenvolver, ainda assim este será prejudicado, visto que atrairá pessoas de outras localidades (efeito *welfare magnets*), ocasionando uma saturação dos serviços disponíveis naquela localidade.

Uma característica importante dos municípios do Condessul é o fator socioeconômico que apresenta certo grau de semelhança, com exceção do município de Quixeramobim, por ser um município que se destaca por suas particularidades que serão mencionadas mais adiante. O município de Deputado Irapuan Pinheiro apresentou o menor PIB em 2005, com valor de R\$ 22.381 mil, em seguida aparecem Piquet Carneiro (R\$ 31.959 mil) e Milhã (R\$ 35.795 mil). Os municípios da região com maiores PIB foram Acopiara (R\$ 114.539 mil) e Pedra Branca (R\$ 99.968 mil). Considerando que os municípios com os maiores PIB também apresentam um maior número populacional, pode-se perceber que os mesmos possuem comportamentos

econômicos parecidos, conforme pode ser analisado pelo valor do PIB *per capita*. Observa-se que o PIB *per capita* em 2005 variou entre R\$ 2.372,88 em Pedra Branca e R\$ 2.872,35 em Solonópole. Quanto ao aspecto social, foi observado o Índice de Desenvolvimento Municipal² desses municípios, notando-se que, em 2006, Milhã apresentou o menor IDM da região (18,86), seguido dos municípios de Deputado Irapuan Pinheiro (19,21) e Piquet Carneiro (19,38). Os municípios que apresentaram melhor IDM foram Solonópole (27,59) e Senador Pompeu (26,86) (Tabela 6).

Tabela 6 – Indicadores socioeconômicos dos municípios do Condessul

Município	PIB 2005 (R\$ 1.000)	PIB <i>per capita</i> 2005 (R\$ 1,00)	IDM * 2006
Acopiara	114.539,28	2.500,42	25,93
Dep. Irapuan Pinheiro	22.381,03	2.594,30	19,21
Milhã	35.795,86	2.578,77	18,86
Mombaça	98.968,29	2.387,42	19,84
Pedra Branca	99.563,77	2.372,88	24,43
Piquet Carneiro	31.959,26	2.429,99	19,38
Quixeramobim	220.962,76	3.730,65	34,16
Senador Pompeu	76.222,42	2.777,68	26,86
Solonópole	49.935,81	2.872,35	27,59

Fonte: IPECE/IBGE

(*) Índice de Desenvolvimento Municipal

Essa semelhança econômica dos municípios facilitou a consolidação do consórcio, pois garante aos entes um conforto para conduzirem suas intenções políticas sem a desconfiança de que exista um município que queira tirar proveito dos outros. Vale ressaltar que o município de Quixeramobim começou a participar do processo para a formação do consórcio bem depois dos demais e que este município distorce a semelhança com os demais. Conforme foi mencionado na pesquisa, o município de Quixeramobim no início do processo de mobilização não apresentou interesse em participar, bem como os municípios já envolvidos também não mostraram interesse na entrada desse município no acordo.

2 Este indicador procura definir o nível geral de desenvolvimento dos municípios do Ceará, incorporando aspectos geográficos, econômicos e sociais dos mesmos.

O município de Quixeramobim expõe um padrão econômico diferente dos demais municípios do consórcio, devido à presença da Empresa Calçados Aniger Nordeste Ltda, uma das principais empresas exportadoras de calçados do Ceará. Em 2007, o valor exportado por essa empresa foi de US\$ 35 milhões, correspondendo a 3,7% das exportações cearenses. A economia de Quixeramobim se mostra mais dinâmica, com forte presença da indústria de transformação e do comércio. Ainda assim, o município tem problemas de concentração de renda e pobreza, apresentando-se com um PIB *per capita* de R\$ 3.730,65 em 2005, valor inferior a média do Ceará para o mesmo ano, que foi de R\$ 5.050,00.

Observou-se também uma aproximação territorial, com elevado grau de envolvimento da população da região e uma boa relação entre os governantes dos municípios. Ao que foi percebida, a questão partidária não influenciou na aproximação dos prefeitos, ficando o bom relacionamento ao critério do próprio conhecimento e afinidades pessoal de cada prefeito. Esse comportamento pode ser encarado como natural nos municípios brasileiros, principalmente os menores, visto que a maioria dos partidos no território municipal não segue as coligações feitas no âmbito nacional, podendo fazer alianças com partidos que sejam considerados oposição na esfera maior. Assim como a maioria da população também não escolhe o partido para votar e sim o próprio candidato.

A região como um todo apresenta vocação para o desenvolvimento agrícola, em sua maioria de pequeno porte, com elevada participação do setor público na economia local, indicando uma economia pouco dinâmica, com exceção de Quixeramobim e Solonópole. Todas essas características são importantes para o desempenho do consórcio público, pois facilita a aproximação dos municípios, já que a região não oferece uma cultura forte de cooperação.

O consórcio do Sertão Central Sul tem a participação dos nove municípios, com uma estrutura administrativa com presidente, vice-presidente, secretário e tesoureiro, em que os prefeitos são os titulares. A sede é itinerante, sendo localizada no município onde se encontra o presidente do consórcio. A fiscalização das ações do consórcio dar-se-á pelo colegiado formado pelos vereadores (um representante por cada município). Uma secretaria executiva subordinada ao colegiado administrativo, onde o presidente é o coordenador do processo. Os prefeitos dos municípios são os representantes do consórcio, em que cada um tem direito ao 1 (um) voto na aprovação de decisão, fazendo valer

a determinação de quatro integrantes mais 1 (um), tendo os outros que aceitar. Pode haver reserva por parte de algum ente para um determinado projeto, ou seja, o ente pode se excluir de algum projeto que por algum motivo não o interesse.

Esse tipo de estrutura aumenta a transparência das decisões públicas, pois envolve vários atores de toda a região num processo de discussão mais profunda, analisando a política de desenvolvimento no âmbito regional ao mesmo tempo em que os indivíduos de cada município são representados por seus governantes. Essa composição abre espaço também para uma maior fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos.

Quanto à organização financeira, foi discutido nas reuniões o valor que cada município poderia destinar para o consórcio, analisando as contas públicas e limite de cada um, chegando a um comum acordo. Porém, essa parcela destinada por cada município ao Condessul só foi prevista até meados do ano de 2008. O quadro do pessoal que trabalha no Condessul é formado por pessoas que já são funcionários das prefeituras, sendo dado a esses um valor adicional no salário pelo trabalho realizado para o consórcio.

O Condessul já desenvolveu parceria para a compra da merenda escolar dentro do programa “Compra Antecipada dos Produtos da Merenda Escolar” da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), envolvendo os produtores da própria região. Os produtores vendem sua produção para a Conab, as prefeituras compram essa mercadoria da Conab para a merenda escolar. Essa parceria gera uma dinamização na economia da região, visto que os produtores não precisam vender seus produtos para os atravessadores a um preço muitas vezes inferior ao de mercado, enquanto que as prefeituras comprando a merenda escolar dos produtores da região, através da Conab, estão gerando renda para a própria região.

Foram realizados estudos com parceria do Estado do Ceará para identificar o potencial econômico da atividade de mel na região. A partir daí, foi construída uma estrutura para a produção de mel, então se começou a produzir o mel em maior escala e de melhor qualidade. Foi identificado também que a região apresenta potencial na exploração de pedras semipreciosas e artesanato.

Atualmente foi fechado um acordo com o Estado do Ceará, através da Secretaria das Cidades, para a construção de um aterro sanitário para a região. Já foi feito um estudo de logística para o transbordo de resíduos que indicou o município de Pedra Branca como a melhor localização para a instalação do

aterro. No período de construção está previsto um contrato de rateio entre os municípios para definir o valor da cota de cada um. Para o funcionamento e manutenção do aterro está prevista a cobrança de uma taxa conforme o volume de resíduos sólidos gerado por cada município e a entrada de receita gerada pela venda dos resíduos sólidos reciclável.

O Condessul conta também com um jornal radiofônico e o Jornal Folha do Sertão, onde os municípios promovem um leque de notícias que circulam nos municípios.

Os governos municipais têm a consciência de que para ampliar o atendimento aos cidadãos é preciso manter a relação de cooperação, visto que os municípios que compõem o consórcio são todos pequenos e com recursos escassos. Os projetos que motivaram a cooperação entre os entes federados, a construção de uma faculdade e de um hospital, só podem ser efetuados com esforços de todos os municípios envolvidos, pois seria impossível para alguma dessas prefeituras, isoladamente, obter resultados dessa grandeza. Essa política continua sendo almejada, porém é um projeto que requer maior recurso financeiro e maior tempo de decisão. Além disso, o Condessul também tem projetos em andamento para a realização de coleta de lixo reciclado e uma farmácia com medicamentos naturais.

O presidente do Condessul aponta um enfraquecimento de uma política de consórcio público do Estado do Ceará, dificuldade de cooperação devido à falta de cultura, dominando o individualismo nos municípios. E ainda, a falta de uma prática de ações regionais, nascida dos sentimentos dos prefeitos, com resistência para mudar o comportamento individualista.

A cooperação foi citada como frágil, uma vez que há dificuldade para pôr em prática as ações interativas que integram a região, sem que sejam, no entanto um impedimento às relações intermunicipais. Porém, observou-se um comportamento de cooperação entre os governantes, com anseio e conscientização em desenvolver a região. Os prefeitos são cordatos à ideia de consórcio público, porém eles se dizem vítimas de um processo político que penaliza a integração e interação entre os municípios, devido a uma regionalização construída a partir dos interesses intermunicipais que preserva a autonomia do município de interesse.

A cooperação, ainda que considerada frágil, existe nos governos locais que compõem o Condessul, porém a grande preocupação está relacionada com a

mudança de prefeitos. Não se sabe como os sucessores irão aderir à ideia do consórcio. Acredita-se que a formação do consórcio tenha deixado um mínimo de capital social na região, facilitando as ações de cooperação. Pensando assim, cria-se um círculo virtuoso institucional de uma prática para a ação coletiva, gerando o início de capital social que por sua vez fortalecerá tanto os consórcios públicos quanto outras instituições.

Diante dessas características, pode-se dizer que o consórcio público da região do Sertão Central Sul apresenta um bom desempenho, porém a política de cooperação ainda se encontra em fase de amadurecimento, o que o torna frágil para enfrentar as variações que podem ocorrer, como por exemplo, mudança de governo do estado e principalmente dos entes municipais.

O consórcio público despertou nos prefeitos dessa região a vontade de fazer política de desenvolvimento regional, uma vez que estes viram na prática do consórcio condições de planejar e realizar projetos com maior escala, nos quais sem a parceria não seria possível realizá-los. Os municípios consorciados ganharam maior poder de barganha com o governo do estado, conseguindo deste, recursos para a realização do aterro sanitário e pesquisas de análise do potencial econômico da região.

Percebe-se aí um interesse desses municípios em realizar políticas públicas de desenvolvimento regional de forma conjunta, com a criação de um consórcio generalizado, que facilita a execução de vários projetos de desenvolvimento. Porém, a falta de uma política de incentivo para os consórcios públicos por parte do estado, tanto do âmbito federal e estadual, dificulta a prática e até mesmo a continuação dos consórcios já existentes. A presença dos governos federal e estadual é importante para propagar essa prática de política, fazendo o papel de coordenador.

4 – CONCLUSÃO

A contextualização sobre desenvolvimento teve como objetivo retomar o entendimento sobre esse assunto e fazer entender o conceito sobre desenvolvimento regional endógeno. A partir daí foi destacada a importância do capital social e da cooperação para esse modelo de desenvolvimento.

Com base nesse paradigma, entendeu-se que o consórcio público pode ser utilizado como um instrumento para o desenvolvimento regional. Constatou-se que o capital social e a cooperação são elementos fundamentais para o sucesso dessa política. A presença de um Estado forte pode promover o capital social e consequentemente facilitar a relação entre os entes federados.

A ideia de consórcio no Brasil começa a existir ainda no início da década de 1990 e ganhou força em 2005, após a criação da lei que o regulamentou.

Na análise do caso do Consórcio de Desenvolvimento do Sertão Central Sul identificou-se que esse pacto só foi possível ser concretizado por ter partido da vontade dos próprios municípios e pela articulação do Estado do Ceará. Os municípios, por serem considerados pobres, viram na política de consórcio público uma forma de proporcionar o desenvolvimento da região.

Através do consórcio, os municípios já realizaram estudos de potencial econômico da região, melhoramento da estrutura para a produção do mel, compra de merenda escolar, acordo com o Estado do Ceará para a implantação de um aterro sanitário. Os municípios encontram através do Condessul a possibilidade de construir um hospital para a região. Embora esse seja ainda um projeto, é importante que esses municípios se mobilizem e apresentem propostas para o ente estadual e federal, fortalecendo a ideia de uma política de desenvolvimento endógeno, partindo das necessidades identificadas pelo próprio território.

Identificou-se uma boa relação entre os municípios consorciados, com uma visão de que o desenvolvimento da região beneficiará todos eles, porém ainda se faz necessário a presença do Estado como coordenador de política a fim de consolidar a cooperação e o capital social na região.

É importante que os municípios percebam que essa prática de cooperação deve perdurar ao longo do tempo, sendo o elemento meio para se obter o desenvolvimento regional. O processo de mudança institucional na região do Sertão Central Sul deve ocorrer em direção ao fortalecimento do capital social, uma vez que se percebe que este fator já existe na região, mas ainda com elo fraco.

O grande desafio para o Condessul será a mudança de governo municipal que ocorrerá no próximo ano, pois o consórcio ainda se encontra em fase de amadurecimento. Mais uma vez destaca-se a importância da presença do Estado nesse período de transição com o intuito de garantir a permanência do consórcio.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. In: Universidade de São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente. In: Planejamento e políticas públicas. Brasília, 1996.

AMARAL FILHO, Jair do. Federalismo brasileiro e sua nova tendência de recentralização. Fortaleza, 2004.

CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M. M. Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. In: Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>. Acesso em: 20 set. 2004.

CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena; MACIEL, M. L. Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará: UFRJ, Instituto de Economia, 2003.

CASTRO, Manoel Cabral de. Desenvolvimento Sustentável. In: Universidade Católica de Pelotas, 1996: Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br>>. Acesso em: 21 jun. 2008.

GRASSI, Robson Antônio. Capacitações, dinâmicas, coordenação e cooperação interfirmas: as visões Freeman-Lundvall e Teece-Pisano. In: Instituto de Pesquisas Econômicas da FEA-USP, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 14 jun. 2008.

IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais. In: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

ipecece. Disponível em: <<http://www.ipecece.ce.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

MILANI, Carlos. Teorias do capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência Pintadas (Bahia, Brasil). In: Escola de Administração – UFBA, 2004. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br>>. Acesso em: 20 jul. 2008.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. In: VII Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais, CES, Coimbra, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

SOUZA, Nali de Jesus de. Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Atlas, 1997.

TEIXEIRA, Keuler Hissa. Capital Social e Arranjo Produtivo Local: um estudo do caso Pingo d'Água/Keuler Hissa Teixeira. Fortaleza, 2004.

AGRADECIMENTOS

A monografia que serviu de base para a elaboração deste artigo teve como orientador o Prof. Dr. Jair do Amaral Filho e como participantes da Banca Examinadora a mestra Dayane Lima Rabelo de Souza e o Prof. Dr. Keuler Hissa Teixeira. A estes, a autora agradece a colaboração na elaboração e crítica da monografia, defendida em 19/09/2008, na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAAC).

CAPÍTULO 4

Política de incentivo para melhoria do bem-estar social: uma análise do Prêmio Ceará Vida Melhor

Elisa de Castro Marques Ribeiro¹

Eveline Barbosa Silva Carvalho²

INTRODUÇÃO

O século XXI iniciou-se com um pacto firmado entre 189 países, no qual o compromisso global era a melhoria de qualidade de vida de toda a população do planeta. De acordo com um documento denominado Declaração do Milênio das Nações Unidas, aprovado na Cúpula do Milênio em 2000, a meta seria até 2015 eliminar a fome e a extrema pobreza do planeta. Diante deste novo desafio mundial, o Ceará lançou o Regime de Metas Sociais.

Nesse contexto, surgiu o Prêmio Ceará Vida Melhor, como instrumento motivador dos municípios cearenses a perseguirem maiores avanços nos seus indicadores de saúde, de educação e de renda. Tendo em vista que os municípios que obtiveram melhores resultados nos indicadores propostos passaram a ser reconhecidos e compensados financeiramente.

Em suma, o prêmio objetiva nortear os esforços dos municípios para a melhoria da gestão municipal, com ênfase no desenvolvimento de um trabalho integrado (Estado-Município), de forma a potencializar o alcance das metas sociais referentes às melhorias da educação, saúde e renda.

1 Elisa de Castro Marques Ribeiro é funcionária do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Especialista em Desenvolvimento Econômico (UFC).

2 Eveline Barbosa Silva Carvalho é diretora do IPECE. Ph.D. em Economia Aplicada pela University of Illinois.

O principal foco do Prêmio é atuar nos setores que afetam diretamente a educação, em nível fundamental, a saúde infantil e a renda familiar, criando-se estímulos para o maior comprometimento dos participantes em melhorarem as condições socioeconômicas de suas localidades.

O delineamento de estratégias governamentais, visando um melhor aproveitamento dos recursos físicos e financeiros disponíveis, bem como o aumento da abrangência e do grau de efetividade das políticas públicas, foi um dos objetivos que os idealizadores do Prêmio pretendiam alcançar.

Após seu lançamento em 2003, houve três edições do Prêmio Ceará Vida Melhor até o ano de 2007, ao todo, nessas três edições, 75 municípios, dos 184 do Ceará, participaram de alguma edição do prêmio, distribuídos por diversas regiões do Estado da seguinte maneira: Litoral Oeste com 16 municípios; Sobral/Ibiapaba com 15 municípios; Sertão Central, 12 municípios; Baturité com 4 municípios; Sertão dos Inhamuns, 10 municípios; Litoral Leste/Jaguaribe, 4 municípios; Cariri /Centro Sul com 14 municípios.

O presente capítulo analisa as alterações na desigualdade socioeconômica dos municípios que participaram do Prêmio Ceará Vida Melhor e examina o impacto que o Prêmio Ceará Vida Melhor tem na redução das desigualdades socioeconômicas dos municípios que participaram em pelo menos uma das três edições (2004, 2005 e 2006).

Trata-se de uma investigação documental e bibliográfica, que inclui análise estatística de dados relativos a indicadores sociais.

1 – CONCEITO E METODOLOGIA DO PRÊMIO CEARÁ VIDA MELHOR

O Prêmio Ceará Vida Melhor é constituído de certificação financeira pelas melhorias alcançadas nos municípios agraciados e destina-se exclusivamente aos projetos desenvolvidos pelo poder público municipal e pelas ONGs que promovem a inclusão social, a melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades nos municípios. Os recursos da compensação financeira são oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP).

A ideia é fortalecer o esforço para a melhoria na performance, tendo em vista gerar exemplos a serem seguidos pelos demais municípios, disseminando conhecimentos adquiridos, experiências bem-sucedidas etc. Assim, o Prêmio funciona, assim, como um instrumento concreto para uma parceria virtuosa entre municípios e governo do Estado, com o objetivo de alcançar maiores avanços sociais.

O Prêmio Ceará Vida Melhor seleciona os participantes dentre os municípios cearenses através do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM³), que é calculado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Após o credenciamento dos municípios, estes serão avaliados por outro indicador, o Índice de Metas Sociais (IMS), calculado pelo mesmo instituto.

Os municípios foram avaliados de acordo com seu desempenho em saúde, educação e renda com base no cálculo do Índice de Metas Sociais (IMS) através de uma média ponderada dos indicadores nas seguintes áreas:

- a) Saúde: Taxa de mortalidade infantil;
- b) Educação: Taxa de aprovação da 4ª série;
- c) Renda: Consumo residencial de energia elétrica.

O Índice de Metas Sociais para cada município avaliado é calculado da seguinte forma:

3 Poderão se inscrever no Prêmio os 60 municípios de menor IDM conforme a edição, mais os que participaram das duas edições anteriores.

Onde:



SAÚDE



EDUCAÇÃO



RENDAS

%MI_i = Variação Percentual da Taxa de Mortalidade Infantil para o município “i”.

%PS_i = Variação Percentual da Taxa de Aprovação na 4ª série para o município “i”.

%CE_i = Variação Percentual do Consumo Elétrico Residencial para o município “i”.

As variações percentuais mencionadas acima são calculadas para o ano da inscrição em relação ao ano imediatamente anterior, exceto para o indicador de mortalidade infantil, no qual é considerada uma média dos três últimos anos.

Após calcular o IMS*, os municípios serão classificados em ordem decrescente, normalizados no intervalo [0-1], utilizando-se o seguinte procedimento:

$$IMS_i = \frac{IMS_i^* - IMS_{\min}}{IMS_{\max} - IMS_{\min}},$$

Onde:

IMS_i = Índice de Metas Sociais normalizado para o município “i”;

IMS_{max} = Valor máximo do IMS para os municípios inscritos;

IMS_{min} = Valor mínimo do IMS para os municípios inscritos;

IMS*_i = Índice de Metas Sociais para o município “i”.

Depois de calculado o IMS, é feito um *ranking* e os 30 primeiros municípios receberão a certificação de reconhecimento e a compensação financeira.

O valor do Prêmio total é distribuído entre os municípios e ONGs da seguinte forma: i) 80% do valor total destinado na edição dividido entre os 30 primeiros municípios classificados, de tal forma que cada município receba um percentual do valor total do Prêmio, proporcional à sua performance; ii) 20% do valor total destinado na edição dividido entre 15 organizações não-governamentais classificadas, da mesma forma.

A fórmula utilizada para calcular a participação de cada município no valor do Prêmio é a seguinte:

$$P_i = \frac{IMS_i}{\sum_{i=1}^{30} IMS_i} \times 100\%$$

Onde,

Pi = Participação percentual do município “i” no prêmio.

A inovação que se pode observar no Prêmio Ceará Vida Melhor é a preocupação com os resultados das ações municipais. A maioria dos outros prêmios ou são para área tecnológica ou para a atuação direta da administração pública, sem se ater muito com os resultados atingidos e os benefícios gerados para a população envolvida.

2 – REFERENCIAL TEÓRICO

Na história do pensamento econômico, desde a teoria mercantilista, desenvolvimento econômico é concebido como sinônimo de crescimento econômico, ou aumento de produtividade ou expansão comercial, talvez em virtude dos recursos escassos, da grande necessidade de resguardar a população de períodos de privação como seca ou invernos rigorosos, a preocupação era sempre com a quantidade produzida. Pode-se observar na teoria microeconômica que a relação entre satisfação e quantidade consumida é direta, das premissas básicas das preferências do consumidor pode-se extrair que “[...] os consumidores sempre preferem quantidades maiores de uma mercadoria, em vez de menores.” (PINDICK, 1997).

Segundo Nali de Jesus, “O tema crescimento econômico emerge com vigor com Adam Smith... O desenvolvimento ocorre com o aumento da proporção dos trabalhadores produtivos em relação aos improdutivos; pela redução do desemprego [...]” (SOUZA, 2007)

Mas desenvolvimento é bem mais abrangente e entre seus principais aspectos pode-se citar transformações estruturais, distribuição de renda e sustentabilidade ambiental, “[...] Mais tarde Schumpeter diferenciou crescimento de desenvolvimento, sendo este provocado pelas inovações adotadas pelo empresário, com a ajuda do crédito.” (SOUZA, 2007)

Segundo Menezes et al. (1999):

Como se observa, as teorias de desenvolvimento vêm sofrendo grandes mudanças de visão, que acompanham e influenciam o comportamento histórico das economias mundiais. Muitas dessas visões são diametralmente opostas, mas sugerem um ponto comum de evolução: a preocupação com problemas estruturais (disparidades de renda, urbanização, nível de emprego, transformação agrícola, educação e saúde) como dimensões indispensáveis para se atingir o desenvolvimento.

Em 2006, no Relatório Equidade e Desenvolvimento do Banco Mundial, se afirma a importância da equidade para o desenvolvimento mundial. De fato, tem havido uma constante ação desta e de outras instituições das mais diversas áreas para a promoção do desenvolvimento na sua forma mais ampla.

Segundo o relatório do Banco Mundial, existe uma parcela da desigualdade de renda que foge ao controle das pessoas. E ainda de acordo com o referido relatório, são quatro as circunstâncias predeterminadas levadas em consideração nos estudos em geral: etnia, região de nascimento, nível de escolaridade dos pais no nascimento e ocupação dos pais no nascimento. Essas condições socioeconômicas, culturais e políticas é que definem o quanto cada indivíduo pode atuar em seu próprio favor. Grupos privilegiados e poderosos forçam as instituições e asseguram a manutenção das diferenças existentes, dificultando ao máximo a mobilidade social.

A constatação de que diferentes oportunidades apresentadas a crianças de universos distintos prejudicam o progresso e desenvolvimento como um todo legitima a intervenção do estado na ampliação destas oportunidades.

Dentro dos países, as desigualdades já têm perpetuação assegurada pelo poder político local. Entre os países, essa desigualdade é reforçada pelas restrições a deslocamentos internacionais. Em resumo, as pessoas não podem procurar condições melhores em outros países, isso mantém os países mais desenvolvidos em melhores condições, e com tendência a melhorar, e os menos desenvolvidos em piores condições e com tendência a piorar.

“Desde Adam Smith até os dias de hoje, a ideia básica é a de que a existência de instituições eficientes é fundamental para promover o crescimento econômico e maximizar o bem-estar social.” (SOUZA, 2007). E apesar do grande poder alavancador do Estado, ele não é a única instituição responsável pela reestruturação de mercados, globalização e abertura econômica, descentralização político-administrativa e avanços tecnológicos. Essas e outras diversas possibilidades de transformações estruturais que podem elevar a qualidade de vida da sociedade de uma forma geral exigem o envolvimento de todas as esferas da sociedade.

Os principais indicadores utilizados para medir desenvolvimento econômico na atualidade são os relacionados à mortalidade infantil, PIB *per capita*, níveis de educação, segurança, saúde, qualidade do meio ambiente, expectativa de vida e infraestrutura.

Algumas teorias são essenciais para se desvendar as condições de desenvolvimento hoje observadas pelo mundo, como por exemplo, a força que a industrialização tem como fonte propulsora de desenvolvimento.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) foi criada pelas Nações Unidas no intuito de ajudar no desenvolvimento da região. Os economistas encarregados de estudar os problemas e traçar as estratégias de desenvolvimento para a América Latina apontaram a industrialização e a substituição das importações como caminhos. Mais uma vez o centro da questão desenvolvimento é a geração de renda.

Ícone da economia brasileira, Celso Furtado desenvolveu diversos trabalhos na CEPAL e foi também o idealizador do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O documento produzido por este grupo de trabalho fez uma contextualização da região Nordeste no cenário brasileiro à época e detectou o baixo nível de renda na Região como principal ponto de desigualdade regional presente no País, onde a relação Nordeste *versus* Centro-Sul apresentava a mesma problemática vista pela CEPAL na relação entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas.

Portanto dentro de outra dimensão, o GTDN fez diagnósticos e apontou soluções para superar as diferenças regionais de renda com base no argumento centro-periferia da CEPAL para países desenvolvidos e subdesenvolvidos, apontando como solução a industrialização da região Nordeste.

Dois estágios de desenvolvimento tão diversos dentro de um mesmo país foi de fato, o principal argumento para a implantação de políticas de industrialização no Nordeste, contudo a política industrial adotada pelo País, com base nas ideias Cepalinas, não impediu que a maior parte dos recursos financeiros disponíveis para o desenvolvimento do País, fosse alocada na região Centro-Sul, em benefício dos ramos industriais em função do crescimento daquela área, tornando para o Nordeste cada vez mais difícil a superação dos obstáculos.

O GTDN teve a pretensão de quebrar essa dinâmica, e atrelar o desenvolvimento do Nordeste ao impulso desenvolvimentista do resto do País. Partindo do pressuposto da escassez de terras agricultáveis, defendia-se a industrialização como ponto de partida.

As distorções entre as regiões do Brasil são fruto de uma evolução socioeconômica marcada por diversos processos que induziram a uma crescente concentração regional de produção e da renda. As desigualdades

regionais são imensas, e ainda maiores as encontradas dentro de um estado como o Ceará, que concentra mais que 63% do seu PIB total em apenas onze municípios (IDM 2006).

A concentração geográfica de atividades econômicas, concorrentes, mas afins, é importante para construir um polo econômico atrator, mas esta concentração não deve significar que o resto do estado esteja totalmente abandonado, sem infraestrutura, sem condições de gerar renda e de fixar sua população.

O desenvolvimento industrial tem sido utilizado como um instrumento central para o desenvolvimento econômico dos países em crescimento, absorvendo mão-de-obra excedente da agricultura, e levando a um processo de urbanização.

No caso específico do Ceará, a política industrial ficou basicamente restrita a uma política de atração de empreendimentos industriais, a partir de 1979, no Governo Virgílio Távora, com legislação que trata principalmente de incentivos concedidos via Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI).

Política industrial deve ser entendida como um conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas, que podem afetar a alocação inter e intrasetorial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, conduta e o desempenho dos agentes econômicos, em um determinado espaço nacional. (KUPFER, 2002).

A intervenção estatal na economia é sempre tema de muitas divergências, pois as diferentes teorias dão diferentes soluções para a questão. As principais correntes podem ser divididas em três: ortodoxa, desenvolvimentista e evolucionista.

Seria necessário identificar quais são os potenciais de cada município e como utilizar melhor seus recursos com vista ao desenvolvimento sustentado e equilibrado do estado como um todo.

Para melhoria de bem-estar, uma maior renda é imprescindível, mas não apenas por ser maior e sim, por tudo o que ela possa oferecer se junto com a renda não houver qualidade de vida, esta renda pode não representar nada. Segundo Sen “Geralmente temos excelentes razões para desejar mais renda ou riqueza. Isso não acontece porque elas sejam desejáveis por si mesmas, mas

porque são meios admiráveis para termos mais liberdades para levar o tipo de vida que temos razão para valorizar.” (SEN, 2007) em Desenvolvimento como Liberdade, Amartya Sen enfatiza que as pessoas tenham os meios materiais necessários para levar a vida que cada uma tem razão para valorizar.

Mas o que seria bem-estar realmente? Em economia, a função bem-estar “é uma soma das funções utilidade individuais” (VARIAN, 2003). A teoria microeconômica considera que o indivíduo satisfaz suas necessidades quando consome uma cesta de bens e as possibilidades de consumo formam uma função utilidade individual. Mas para o conjunto da sociedade, isso nem sempre é verdade, pois a possibilidade de consumo está restrita por diversos fatores, entre eles a conhecida restrição orçamentária, mas não apenas ela.

Varian faz um estudo das alocações justas, que seria uma opção, mas conclui: “Infelizmente, a divisão igualitária não será necessariamente eficiente no sentido de Pareto. Se os agentes tiverem gostos diferentes eles desejarão, em geral, realizar trocas fora da divisão igualitária.” (VARIAN, 2003).

Realmente, a dificuldade se instala na hora de considerar as demandas das pessoas apenas com base nas suas rendas, e mesmo que uma pessoa não tenha renda nenhuma, ela tem necessidades, mas além e, principalmente, direitos a serem supridos.

No nível prático, talvez a maior dificuldade na abordagem do bem-estar medido pela renda real resida na diversidade dos seres humanos. Diferenças de idade, sexo, talentos especiais, incapacidade, propensão a doenças etc. podem fazer com que duas pessoas tenham oportunidades de qualidade de vida muito divergentes mesmo quando ambas compartilham o mesmo pacote de mercadorias. (SEN, 2007).

Em Varian observa-se que o sistema de incentivos está intimamente ligado à informação assimétrica, e ele começa o estudo sobre esta questão perguntando como conseguir que alguém faça algo para você.

A teoria sobre incentivos, de forma geral, menciona remuneração dos trabalhadores, então o enfoque maior é sobre a renda ou sobre falta de renda. Ainda citando Desenvolvimento Como Liberdade, Sen comenta sobre o generoso seguro-desemprego que enfraqueceu a determinação de conseguir emprego como ocorreu na Europa.

Mas o mesmo autor diz que concentrar os incentivos nas capacidades poderia reduzir as distorções causadas pelos incentivos baseados apenas em baixa renda.

O argumento central em favor dessa transferência é baseado em princípios, e não estratégico. Tenta-se demonstrar que a privação de capacidades é mais importante como critério do que o baixo nível de renda, pois a renda é apenas instrumentalmente importante e seu valor derivado depende de muitas circunstâncias sociais e econômicas. Esse argumento agora passa a ser suplementado pela sugestão de que o enfoque sobre a privação de capacidades apresenta alguma vantagem para prevenir distorções de incentivo em comparação com o uso do baixo nível de renda como um critério para as transferências e subsídios. Esse argumento instrumental só contribui para justificar o enfoque nas capacidades. (SEN, 2007).

A partir do novo e complexo sistema econômico as questões de desenvolvimento a serem solucionadas estão cada vez mais abrangentes. Segundo Amaral Filho (2004), o capital social, intangível por natureza, é o acúmulo de compromissos sociais construídos pelas interações sociais em determinada localidade. Esse tipo de capital se manifesta através da confiança, normas e cadeias de relações sociais e ao contrário do capital físico convencional, que é privado, ele é um bem público.

Constata-se das diversas dimensões das teorias de desenvolvimento que em decorrência das informações assimétricas é importante a aplicação de sistema de incentivos como forma de reduzir diferenças e possibilitar a melhoria do bem-estar.

Amartya Sen (2007) afirma: “Desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento.”

Confirmada a importância de políticas públicas e oportunidades de incentivos como a realização de concursos como forma de democratizar a melhoria do bem-estar social, diversos instrumentos podem ser utilizados e o papel do Estado é essencial nas interações entre os diversos agentes envolvidos.

3 – METODOLOGIA

3.1 – NATUREZA E FONTE DOS DADOS

Serão utilizados dados secundários do IDM dentro das áreas de saúde, educação e renda, tomando como referência dados de 2000 a 2006. Dos 184 municípios do Estado do Ceará, 179 serão apresentados com informações relativas a doze indicadores socioeconômicos. Ou seja, se optou por incluir os municípios não envolvidos com o prêmio, que funcionaria como variável de controle para a comparação dos resultados.

Em virtude de problemas nas informações nos anos referidos, foram excluídos cinco municípios do Estado, Ararendá e Salitre (retirados da amostra por apresentar zero no indicador Taxa de cobertura de água no primeiro período analisado, dificultando o cálculo da variação), Itaiçaba (o mesmo problema na Taxa de Mortalidade Infantil), Deputado Irapuan Pinheiro e Ibaretama (o mesmo problema no indicador equipamentos de informática).

A base de dados empregada foi extraída de quatro publicações do IPECE, sendo elas, o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) 2002, Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) 2004, Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) 2006 e do Anuário Estatístico do Ceará 2007.

O IDM tem como objetivo desenvolver um índice sintético que possibilite mensurar o nível de desenvolvimento alcançado pelos municípios cearenses a partir de um conjunto de indicadores sociais, demográficos, econômicos e de infraestrutura de apoio. Dos 29 indicadores utilizados no seu cálculo, doze serão usados aqui neste trabalho. Em virtude de mudança de metodologia no cálculo do PIB, os indicadores que consideram o PIB foram retirados do Anuário Estatístico do Ceará 2007, que fez a atualização do cálculo.

3.2 – MÉTODO DE ANÁLISE

Após coleta dos indicadores, fez-se uso de um cálculo de variação entre o primeiro período e o último, de modo a identificar o desempenho de cada município por indicador. Na fase seguinte, foi realizada uma classificação de forma a especificar quatro classes⁴ de variação, baseada na média e no desvio padrão. Desse modo, foram criadas as seguintes classes:

- i) Classe 1: alta variação, para valores superiores ao índice médio somado ao valor do desvio padrão;
- ii) Classe 2: média-alta variação, para valores maiores que o valor médio e menores que a média mais o valor do desvio padrão;
- iii) Classe 3: média-baixa variação, para valores inferiores à média e superiores à média menos o desvio padrão;
- iv) Classe 4: baixa variação, para índices com valores inferiores à média menos o desvio padrão.

4 – ANÁLISE DE RESULTADOS

Para verificar a efetiva ação da política de incentivo adotada para os municípios menos desenvolvidos do Estado, se observou variações em indicadores selecionados, tendo como base os indicadores utilizados no Prêmio Ceará Vida Melhor. A escolha desses indicadores deveu-se ao fato de estarem intimamente relacionados com as áreas que o Prêmio objetiva atingir: educação, saúde e renda. Contudo, apesar do Prêmio ser direcionado apenas para os municípios menos desenvolvidos, este trabalho leva em consideração todo o Estado, sem discriminar participantes ou não do Prêmio, apenas apontando em quais circunstâncias os municípios envolvidos no Prêmio realmente apresentaram resultados diferenciados.

A análise dos indicadores foi individual, porém com o objetivo de facilitar a leitura dos resultados. Primeiro foram analisados os indicadores relacionados à saúde, em seguida os relacionados à educação e por último os relacionados à renda.

O primeiro indicador analisado foi a taxa de cobertura de abastecimento d'água que indica a percentagem da população beneficiada com água adequada (ligada à rede geral) com relação à população total. A importância desse indicador para a saúde pública é considerável, pois boa parte da prevenção de doenças passa por um abastecimento de água adequada. A média de variação deste indicador foi de 33% e o desvio padrão de 33,70%.

Tabela 7 – Taxa de Cobertura de Abastecimento d'água, número de município e número de Participantes do Prêmio segundo as classes de variação – Ceará – 2002-2006

Classes	Intervalo de Classes Δ	Número de Municípios	Participantes do Prêmio
1	Acima de 66,70%	19	10
2	De 33,00% até 66,70%	49	21
3	De -0,70% até 33,00%	109	38
4	Abaixo de -0,70%	2	2

Fonte: Elaboração Própria

A maior variação no período (2002-2006) ocorreu no município de Itaitira, 236,91%. De fato, em 2002 a taxa de cobertura de abastecimento de água não chegava a 9% da população e em 2006 passou dos 27%, ainda longe do ideal, mas um grande avanço. O Estado do Ceará tem 73,06% de sua população atendida com água adequada.

O indicador médicos por mil habitantes mostra o número de médicos que atendem pelo Sistema Único de Saúde (SUS) para um contingente de mil habitantes, muito importante na área de saúde e bastante ilustrativo da intervenção direta da administração pública na melhoria da saúde da população. Para o Estado em 2006, o número de médicos por mil habitantes era de 1,86 e o município que atingiu o maior número foi Granjeiro, com 6,66 médicos por mil habitantes. A média deste indicador foi de 21,76% e o desvio padrão de 71,30%.

Tabela 8 – Médicos por mil habitantes, número de município e número de Participantes do Prêmio segundo as classes de variação – Ceará –2002-2006

Classes	Intervalo de Classes Δ	Número de Municípios	Participantes do Prêmio
1	Acima de 93,06%	21	11
2	De 21,76% até 93,06%	51	17
3	De -49,54% até 21,76%	93	34
4	Abaixo de -49,54%	14	9

Fonte: Elaboração Própria

Houve município, como Santana do Acaraú, com aumento de 508,61%, no número de médicos, pois em 2002 tinha 0,56 médicos por mil habitantes e em 2006, 3,38 médicos por mil habitantes. Por outro lado, em 77 municípios houve diminuição do número de médicos.

A Taxa de Mortalidade Infantil é o número de óbitos de crianças com menos de um ano de idade em cada grupo de mil nascidos vivos no período considerado. Para garantir confiabilidade estatística, calculou-se a taxa de mortalidade infantil com base nos dados de três períodos de anos, 2000 a 2002, 2002 a 2004 e 2004 a 2006. Somando-se os nascimentos e os óbitos de três anos, pois alguns municípios apresentam anualmente número de nascidos vivos inferior a 500, para só então obter a taxa para cada município a partir da divisão da soma dos óbitos pela soma dos nascidos vivos e multiplicada por 1.000, nos períodos considerados.

Este indicador é parte integrante do cálculo do Índice que determina o Prêmio, e de suma importância para avaliar a eficácia da política. Ao analisar o comportamento do indicador no Estado do Ceará, nota-se uma queda de 28,73% no período estudado, a saber: no primeiro período (2000/2002) o Estado do Ceará apresentava uma taxa de mortalidade infantil de 26,09%, e no último período (2004/2006) a taxa chegou a 18,59%⁵. A média de variação do indicador nos municípios foi de -22% e o desvio padrão de 34,61%.

Tabela 9 – Taxa de Mortalidade Infantil, número de município e número de Participantes do Prêmio segundo as classes de variação – Ceará – 2000-2006

Intervalo de Classes Δ	Número de Municípios	Participantes do Prêmio
Abaixo de -56,61%	16	7
De -56,61% até -22,00%	96	31
De -22,00% até 12,62%	45	22
Acima de 12,62%	22	11

Fonte: Elaboração Própria

Dentre os sete municípios que apresentaram maior variação da taxa de mortalidade infantil no Estado do Ceará, cinco são participantes do Prêmio, e todos os cinco têm taxa de mortalidade infantil bem abaixo daquela mostrada

⁵ Ou seja, no período 2000/2002 de cada mil crianças nascidas vivas, cerca de 26 morriam e no último período 2004/2006, de cada mil, menos de 19 morriam.

pelo Estado, 18,59%. Podendo-se citar Antonina do Norte com 8,52% e Choró com 5,33% que inclusive apresenta a menor taxa do Estado.

O primeiro indicador da área de educação a ser analisado será equipamentos de informática por escola que resulta da divisão do número total de computadores e impressoras nas escolas pelo total de escolas.

Tabela 10 – Equipamentos de informática por escola, número de município e número de Participantes do Prêmio segundo as classes de variação – Ceará – 2002-2006

Classes	Intervalo de Classes Δ	Número de Municípios	Participantes do Prêmio
1	Acima de 232,49%	20	8
2	De 93,51% até 232,49%	42	17
3	De -45,48% até 93,51%	113	45
4	Abaixo de -45,48%	4	1

Fonte: Elaboração Própria

Este indicador teve uma variação média de 94% e desvio padrão de 139%. A altíssima variação deveu-se ao nível inicial muito baixo de alguns municípios. Os cinco municípios de maior variação foram participantes do Prêmio.

O percentual de função docente no ensino fundamental com grau de formação superior é calculado dividindo-se o total de docentes do ensino fundamental com grau de instrução superior pelo total de docentes do ensino fundamental.

Tabela 11 – Percentual de função docente no ensino fundamental com grau de formação superior, número de município e número de Participantes do Prêmio segundo as classes de variação – Ceará – 2002-2006

Classes	Intervalo de Classes Δ	Número de Municípios	Participantes do Prêmio
1	Acima de 620,82%	11	7
2	De 181,63% até 620,82%	31	13
3	De -257,56% até 181,63%	137	51
4	Abaixo de -257,56%	0	0

Fonte: Elaboração Própria

A média de variação foi 181,63% e o desvio padrão 439,19%. Arneiroz obteve a maior variação, atingindo 4.653,06%. Esse e outros sete municípios participantes do Prêmio, também com altíssima variação, estavam no período inicial, em 2002, com níveis muito baixos de função docente com grau de formação superior.

O indicador Bibliotecas, salas de leitura e laboratório de informática por escola é obtido pela divisão do número de escolas com biblioteca e/ou sala de leitura e/ou laboratório de informática pelo total de escolas do município. Sua média de variação foi de 69,27% e o desvio padrão de 233,92%.

Tabela 12 – Bibliotecas, salas de leitura e laboratório de informática por escola, número de município e número de Participantes do Prêmio segundo as classes de variação – Ceará – 2002-2006

Classes	Intervalo de Classes Δ	Número de Municípios	Participantes do Prêmio
1	Acima de 303,19%	10	7
2	De 69,27% até 303,19%	33	13
3	De -164,65% até 69,27%	136	51
4	Abaixo de -164,65%	0	0

Fonte: Elaboração Própria

Dos dez municípios de altíssima variação, os pertencentes à classe 1, sete participaram do Prêmio, o que sugere a alta variação, ocorre devido ao baixo nível inicial da maioria deles.

O indicador Taxa de aprovação no ensino fundamental se refere ao percentual de alunos matriculados na série k no ano n que em n+1 se matricularam na série k+1. A média de variação desse indicador foi negativa, -2,84%, e o desvio padrão 8,12%. Os municípios de altíssima variação não obtiveram variação tão expressiva quanto nos outros indicadores, pois no período inicial a taxa não era tão baixa.

Tabela 13 – Taxa de aprovação no ensino fundamental, número de município e número de Participantes do Prêmio segundo as classes de variação – Ceará – 2002-2006

Classes	Intervalo de Classes Δ	Número de Municípios	Participantes do Prêmio
1	Acima de 5,28%	28	15
2	De -2,84% até 5,28%	63	25
3	De -10,96% até -2,84%	67	25
4	Abaixo de -10,96%	21	6

Fonte: Elaboração Própria

Houve uma queda considerável especificamente no último período, e dos que mais pioraram apenas seis participavam do Prêmio. Em contraste, dentre os que melhoram, mesmo com a piora geral do Estado, que passou de 80,84% em 2002, para 79,02% em 2006, quinze participaram do Prêmio.

O último indicador da área de educação a ser analisado foi a Taxa de escolarização no ensino médio que indica a percentagem de matrículas da população de 15 a 17 anos no ensino médio em relação à população na mesma faixa etária. A justificativa para a inclusão desse indicador foi o fato de que se o ensino fundamental, que foi o foco principal do Prêmio, for bem trabalhado deverá refletir no avanço das matrículas no ensino médio. O indicador Taxa de escolarização no ensino médio obteve média de variação de 70,87% e desvio padrão de 48,14%.

Tabela 14 – Taxa de escolarização no ensino médio, número de município e número de Participantes do Prêmio segundo as classes de variação – Ceará – 2002-2006

Classes	Intervalo de Classes Δ	Número de Municípios	Participantes do Prêmio
1	Acima de 119,01%	25	15
2	De 70,87% até 119,01%	44	21
3	De 22,74% até 70,87%	92	33
4	Abaixo de 22,74%	18	2

Fonte: Elaboração Própria

Observa-se que entre os municípios de altíssima variação, estão aqueles que partiram de um patamar muito baixo, e desses, quinze são participantes do Prêmio. O de mais alta variação, Graça, registrou em 2002 uma taxa de escolarização de ensino médio de 6,94% e em 2006 passou a 23,56%. Pode-se citar também o município de Salitre que foi retirado da amostra, por não ter ensino médio em 2002. Em 2006, contudo, a taxa de escolarização foi de 15,98%.

O percentual do produto interno bruto do setor industrial é medido pela participação do PIB do setor industrial no PIB total do município. Tal indicador apresentou uma variação média de 27,09% com desvio padrão de 25,78%. Os municípios nos quais se verificou um pico no crescimento saíram de um patamar muito baixo, portanto qualquer incremento significa muito.

Tabela 15 – Percentual do produto interno bruto do setor industrial, número de município e número de Participantes do Prêmio segundo as classes de variação – Ceará – 2001-2005

Classes	Intervalo de Classes Δ	Número de Municípios	Participantes do Prêmio
1	Acima de 52,87%	23	9
2	De 27,09% até 52,87%	66	30
3	De 1,31% até 27,09%	70	29
4	Abaixo de 1,31%	20	3

Fonte: Elaboração Própria

Outros municípios acompanharam a tendência do Estado que é de aumento do PIB do setor industrial, devido, principalmente, às políticas de atração de investimento que o Ceará pratica, embora esses investimentos ainda se concentrem na Região Metropolitana de Fortaleza.

O Produto Interno Bruto *per capita* é o valor monetário dos bens e serviços finais produzidos por habitante.

Tabela 16 – Produto Interno Bruto *per capita*, número de município e número de Participantes do Prêmio segundo as classes de variação – Ceará – 2003-2005

Classes	Intervalo de Classes Δ	Número de Municípios	Participantes do Prêmio
1	Acima de 32,13%	25	7
2	De 16,77% até 32,13%	83	35
3	De 1,42% até 16,77%	40	13
4	Abaixo de 1,42%	31	16

Fonte: Elaboração Própria

A variação média deste indicador foi 16,77% e o desvio padrão 15,36%. Apenas sete municípios participantes do Prêmio estão entre os de mais alta variação, a maioria deles teve queda no PIB *per capita*.

A Receita orçamentária *per capita* é a receita orçamentária municipal dividida pelo número de habitantes. A variação média deste indicador foi de 113,07% e o desvio padrão de 67,51%.

Tabela 17 – Receita orçamentária *per capita*, número de município e número de Participantes do Prêmio segundo as classes de variação – Ceará – 2001-2006

Classes	Intervalo de Classes Δ	Número de Municípios	Participantes do Prêmio
1	Acima de 180,59%	22	4
2	De 113,07% até 180,59%	62	26
3	De 45,56% até 113,07%	70	35
4	Abaixo de 45,56%	25	6

Fonte: Elaboração Própria

A maioria dos municípios participantes do Prêmio esteve próxima da média de variação. A variação do Estado foi alta no período, portando a maioria dos municípios teve uma alta variação.

Neste indicador vê-se que a maior parte dos municípios participantes do

Prêmio está na classe 3, 50% dos municípios da classe são do Prêmio, e no geral do Estado 19,55% dos municípios do Prêmio estão na classe 3.

O percentual de trabalhadores do emprego formal com rendimento superior a dois salários mínimos é a proporção de trabalhadores com rendimento maior que dois salários mínimos em relação ao total de trabalhadores com emprego formal. A variação média foi 65,26% e o desvio padrão 523,66%. Dois municípios, General Sampaio e Senador Sá, tiveram variação, respectivamente de, 5.879,01% e 3.540%, tendo em vista que saíram de um patamar muito baixo, 0,30 e 0,51 em 2001, para 17,9 e 18,67 em 2006, respectivamente.

Tabela 18 – Percentual de trabalhadores do emprego formal com rendimento superior a 2 salários mínimos, número de município e número de Participantes do Prêmio segundo as classes de variação – Ceará – 2001-2006

Classes	Intervalo de Classes Δ	Número de Municípios	Participantes do Prêmio
1	Acima de 588,92%	2	0
2	De 65,26% até 588,92%	23	12
3	De -458,40% até 65,26%	154	59
4	Abaixo de -458,40%	0	0

Fonte: Elaboração Própria

A maioria dos municípios acompanhou a tendência do Estado que foi de queda no número de trabalhadores do emprego formal com rendimento superior a dois salários mínimos. Os municípios participantes do Prêmio foram os mais atingidos por essa tendência.

Estatísticas Indicadores	MÉDIA	MÁXIMO	MÍNIMO	DESVIO- PADRÃO
Variação do PIB do Setor Industrial sobre PIB total 2003-2005	27,09%	106,65%	-65,11%	25,78%
Variação do % de trabalhadores do emprego formal recebendo mais de 2 salários mínimos 2001-2006	65,26%	5879,01%	-97,08%	523,66%
Variação do PIB <i>per capita</i> 2003-2005	16,77%	63,29%	-40,11%	15,36%
Variação da Receita orçamentária <i>per capita</i> (R\$) 2001-2006	113,07%	328,42%	-16,08%	67,51%
Variação da Taxa de cobertura de abastecimento de água 2002-2006	33,00%	236,91%	-22,19%	33,70%
Variação do Número de Médicos por 1.000 hab. 2002-2006	21,76%	508,61%	-66,87%	71,30%
Variação da Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos) 2000-2006	-22,00%	144,45%	-83,38%	34,61%
Variação do Número de equipamentos de informática por escola 2002-2006	93,51%	1166,21%	-57,64%	138,98%
Variação % de função docente com grau de formação superior no ensino fundamental 2002-2006	181,63%	4653,06%	-40,97%	439,19%
Variação Biblioteca, salas de leitura e laboratório de informática por escola 2002-2006	69,27%	2626,28%	-80,56%	233,92%
Variação Taxa de aprovação no ensino fundamental (%) 2002-2006	-2,84%	22,37%	-40,07%	8,12%
Variação Taxa de escolarização no ensino médio (%) 2002-2006	70,87%	239,47%	-21,71%	48,14%

Quadro 4 – Resumo das estatísticas descritivas

5 – CONCLUSÃO

O objetivo do trabalho foi averiguar a eficácia da política de incentivo do Estado do Ceará para os municípios de menor desenvolvimento do Estado.

Ao incentivar a administração municipal, as dimensões escolhidas foram, educação, saúde e renda.

Não se pode afirmar que os municípios envolvidos no Prêmio, premiados ou não, tenham alcançado altos níveis de desenvolvimento, mas alguns, hoje, superam o Estado nos indicadores trabalhados, como pode ser visto na análise de resultados.

O principal foco do Prêmio é atuar nos setores que afetam diretamente a educação, em nível fundamental, a saúde infantil e a renda familiar, criando-se estímulos para o maior comprometimento dos participantes em melhorarem as condições socioeconômicas de suas localidades.

Pelo observado, nos indicadores de Saúde dentre os municípios cearenses com altíssima variação, na classe 1, mais de 50% são participantes do Prêmio, e nos indicadores de Educação mais de 60% são participantes do Prêmio. Mas, para os indicadores de Renda o desempenho dos participantes do Prêmio não foi o mesmo, talvez por ser uma área onde as prefeituras de pequenos municípios, como é o caso dos municípios envolvidos no Prêmio, tenham pouca condição de atuação no curto prazo.

Um indicador de educação que chamou atenção foi a Taxa de escolarização no ensino médio, pois é indicativo do bom andamento do nível fundamental, o que mostra que a educação está sendo afetada como um todo.

A teoria econômica aborda desenvolvimento como mudança estrutural, e mais recentemente como liberdade democrática e é senso comum a ideia de que educação é base para que qualquer região se proponha a algum desenvolvimento que possa se sustentar ao longo do tempo. Dentro desta perspectiva, verifica-se que a política aqui analisada lançou uma boa semente na área de educação e saúde.

Outras áreas afetadas pela política não puderam ser observadas pelos dados, apesar disso é possível vislumbrar que se existem nessas localidades mais jovens e crianças com nível de instrução melhor, é provável que num futuro próximo os níveis de renda tendam a melhorar também.

A melhoria da infraestrutura escolar, com bibliotecas, computadores, brinquedotecas e diversas benfeitorias implementadas pelas administrações municipais no afã de alcançar o Prêmio vão conectar esses estudantes com um mundo do qual ninguém mais vai poder tirá-los. O capital social criado depois disso não poderá mais ser dissolvido pelo próximo prefeito, e o tempo e o trabalho da comunidade vai aos poucos trazendo os outros benefícios.

Os municípios envolvidos no Prêmio Ceará Vida Melhor são os menos desenvolvidos do Estado, ou ainda, os mais pobres. Este método de incentivo é uma tentativa de retirar esses municípios de uma armadilha da pobreza, pois a situação em que se encontram está além de problemas econômicos.

Conforme foi visto no referencial teórico, a privação de capacidades, ou seja, as barreiras que cada pessoa precisa transpor para desenvolver seus potenciais são mais importantes como critério do que o baixo nível de renda, pois a renda é apenas instrumentalmente importante e seu valor derivado depende de muitas circunstâncias sociais e econômicas.

Essas barreiras podem ir desde o nível de escolaridade até as proibições impostas pela religião que cada um escolhe, pode depender de uma ação direta do Estado, disponibilizando transporte escolar para crianças do meio rural cheguem à escola, ou depender da conscientização da sociedade para que todos respeitem as limitações de cada um.

Apesar da melhoria alcançada por esses municípios não ter sido tão substancial, deve-se levar em consideração o patamar de onde a maioria deles saiu. Os problemas enfrentados por esses municípios são, em muitos casos, o reflexo de uma administração pública aquém do desejável em termos de compromisso com a população, possivelmente em virtude do despreparo de alguns prefeitos e vereadores eleitos.

O bem-estar social só será alcançado se houver um envolvimento de toda a comunidade. Políticas como o Prêmio Ceará Vida Melhor estimulam esse envolvimento, pois fomentam a concorrência entre os municípios e aquele sentimento de pertencimento, que cada um tem dentro de si, surge em defesa de cada localidade.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 23, p. 261-286, jun. 1999.

_____. O Capital social como fator endógeno do desenvolvimento. In: ROJAS, Patrício Antônio Vergara (org.). **Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para a gestão local e regional**. 1. ed. Fortaleza: IADH – GESPAR, 2004. p. 375-409.

AMARAL FILHO, J. do. A política de desenvolvimento local e regional no Ceará, 2003-2006. In: FAURÉ, Yves A.; HASENCLEVER, Lia (org.) **Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil**. Rio de Janeiro, 2007. p. 219-239.

BAR-EL, Raphel (org.) **Desenvolvimento com equidade e redução da pobreza: caso do Ceará**. Fortaleza: Premium, 2006.

FRANCO, Augusto de. O velho sistema político. Disponível em: <http://augustodefranco.locaweb.com.br/cartas_comments.php?id=59_0_2_0_C>. Acesso em: mar 2007.

FURTADO, Celso. **Brasil a Construção Interrompida**. 3. ed., São Paulo: Paz e Terra, 1992.

HOLANDA, Marcos Costa (org.). **Ceará: a prática de uma gestão por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006.

HOLANDA, Marcos Costa et al. **Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP)**. Fundamentos e resultados. Fortaleza: IPECE, 2006.

Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM, 2002. Fortaleza: IPECE, 2004.

Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM, 2004. Fortaleza: IPECE, 2006.

Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM, 2006. Fortaleza; IPECE, 2008.

Índice Municipal de Alerta (IMA). Um instrumento para orientações preventivas em situação de adversidades climáticas – Estado do Ceará 2005. Fortaleza: IPECE, 2006

KUPFER, D. ; HASENCLEVER, L. (orgs.). **Economia industrial fundamentos teóricos práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

MENEZES, Adriano Sarquis B. de; CARVALHO, Eveline Barbosa S. Dimensões do desenvolvimento: teoria e pratica no Nordeste brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza: BNB, v. 30, n.2, p. 234-245, abr/jun., 1999.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1997.

Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006. Equidade e desenvolvimento. Washington, DC. 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SILVA FILHO, Guerino Edécio da; CARVALHO, Eveline Barbosa Silva; A Teoria do crescimento endógeno e o desenvolvimento endógeno regional: investigação das convergências em um cenário pós-cepalino. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza: BNB v. 32, n. Especial, p. 467-482, nov. 2001.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2007.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia**. Rio de Janeiro: Campos, 2003

AGRADECIMENTOS

A monografia que serviu de base para a elaboração deste artigo teve como orientadora a Profa. Dra. Eveline Barbosa Silva Carvalho e como participantes da Banca Examinadora o professor Raul dos Santos Filho e a analista de Políticas Públicas do IPECE Daniele Passos de Lima Albuquerque. A esses professores e a essa analista, a autora agradece a colaboração na elaboração e crítica da monografia, defendida em 05/09/2008, na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo da UFC.

CAPÍTULO 5

Avaliação da Ação do Governo Federal no Desenvolvimento da PD&I do Nordeste: uma Análise Comparativa dos Investimentos Regionais entre 1975 e 2007

Francisco Diniz Bezerra¹

INTRODUÇÃO

No mundo atual, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação (PD&I) estão na agenda das plataformas políticas das nações que buscam alcançar o crescimento econômico de forma sustentada no longo prazo. Além disso, alguns dos mais destacados economistas da atualidade atestam que P&D e inovação exercem um papel central na promoção do crescimento econômico. Partindo desse pressuposto, desenvolveu-se este trabalho, que teve por objetivo averiguar a ação do Governo Federal em prol do desenvolvimento da P&D e da inovação nas grandes regiões brasileiras, particularmente no Nordeste. Para tanto, fez-se uma análise dos investimentos realizados nesta área nas regiões brasileiras pelas duas principais entidades federais de fomento (FINEP e CNPq), comparando os dados obtidos entre si.

Para contextualização acerca do desnível de desenvolvimento entre as cinco grandes regiões brasileiras, apresenta-se a Tabela 19, da qual se depreende a dimensão da desigualdade espacial existente no País, porquanto o Norte e o

¹ Francisco Diniz Bezerra é funcionário do Banco do Nordeste do Brasil S/A, lotado no Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE). É mestre em Engenharia de Produção (UFPB) e especialista em Desenvolvimento Econômico (UFC). É autor de diversos trabalhos técnicos desenvolvidos por interesse do Banco do Nordeste.

Nordeste possuem indicadores socioeconômicos muito díspares das regiões mais dinâmicas (Sul e Sudeste) bem como dos índices médios do Brasil. Para o Nordeste, em particular, os indicadores revelam ser esta a região que apresenta as piores condições socioeconômicas do País, porquanto: a Expectativa de Vida ao Nascer no Nordeste é 4% inferior à média nacional; o Índice de Mortalidade Infantil, 50% maior; a Taxa de Alfabetização, 11% menor; a Renda *Per Capita*, 53% inferior; o indicador de Pobreza Absoluta, 95% maior; e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), 23% menor.

Ao comparar a alocação regional dos recursos federais em PD&I com os dados da realidade socioeconômica das cinco grandes regiões geográficas, pôde-se inferir se o Governo Central está contribuindo para diminuir as disparidades inter-regionais sob este prisma de observação *ceteris paribus*, baseado no pressuposto adotado neste trabalho de que pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação são importantes vetores promotores do crescimento econômico no longo prazo.

Após estas considerações iniciais, realizou-se, na seção I do texto, uma revisão dos conceitos de P&D e de inovação, bem como uma compilação do pensamento de alguns dos principais autores e pensadores que relacionaram o papel da PD&I como um importante vetor no processo de crescimento econômico de uma região ou país. Na seção II, foram mostrados os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Na terceira seção, fez-se um retrospecto da atuação da FINEP e do CNPq, através de seus investimentos nas diversas regiões brasileiras, comparando os dados regionais entre si. Na última seção do documento, foram apresentadas algumas considerações acerca dos gastos das agências FINEP e CNPq em PD&I nas regiões brasileiras, particularizando a situação do Nordeste.

Tabela 19 – Brasil: disparidades socioeconômicas entre as grandes regiões

Região	Expectativa de Vida ao Nascer (em anos) – 2005	Mortalidade Infantil (por mil nasc.) – 2004	Taxa de Alfabetização (%) – 2006	PIB <i>Per capita</i> (Reais/hab.) – 2005	Pobreza Absoluta 1996 (%)	Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – 1996
Sul	74,17	–	92,39	13.208	20,6	0,862
Sudeste	73,49	14,92	92,20	15.468	14,8	0,857
Nordeste	69,00	33,94	77,90	5.498	51,2	0,608
Norte	71,02	25,51	85,53	7.247	24,6	0,727
C.-Oeste	73,19	18,7	90,38	14.604	24,7	0,848
BRASIL	72,05	22,58	87,67	11.658	26,2	0,794
NE/BR	96%	150%	89%	47%	195%	77%

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2008); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Ministério da Saúde.

1 – A IMPORTÂNCIA DA PD&I PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO

Procurou-se evidenciar, neste tópico, os conceitos relativos ao termo PD&I considerado neste texto e os fundamentos teóricos que demonstram serem os investimentos em pesquisa e inovação vitais para o crescimento econômico de uma região ou país e também para o desempenho comercial no mercado internacional, na visão de alguns autores de renome nacional e internacional, objetivando dar sustentação teórica à análise empreendida.

1.1 – CONCEITOS RELACIONADOS AO TERMO PD&I

Conceito de atividades de pesquisa e desenvolvimento experimental² (P&D)

De acordo com o Manual Frascati (OCDE, 1993 apud BRASIL, 2001, p. 16):

Pesquisa e desenvolvimento experimental compreendem o trabalho criativo, realizado em bases sistemáticas, com a finalidade de ampliar o estoque de conhecimento, inclusive o conhecimento do homem, da cultura e da sociedade, assim como o uso desse estoque de conhecimento na busca de novas aplicações. Compreende três atividades: pesquisa básica – trabalho experimental ou teórico realizado primordialmente para adquirir novos conhecimentos sobre os fundamentos de fatos ou fenômenos observáveis, sem o propósito de qualquer aplicação ou utilização; pesquisa aplicada – investigação original, realizada com a finalidade de obter novos conhecimentos, mas dirigida, primordialmente, a um objetivo prático; e desenvolvimento experimental – trabalho sistemático, apoiado no conhecimento existente, adquirido por pesquisas ou pela experiência prática, dirigido para a produção de novos materiais, produtos ou equipamentos, para a instalação de novos processos, sistemas ou serviços, ou para melhorar substancialmente aqueles já produzidos ou instalados.

2 Foi adotado neste texto o termo mais usual “Desenvolvimento Tecnológico”, ao invés de “Desenvolvimento Experimental” referido no Manual Frascati.

Conceito de Inovação

Inovação tecnológica de produto ou processo compreende a introdução de produtos ou processos tecnologicamente novos e melhorias significativas em produtos e processos existentes. Considera-se que uma inovação tecnológica de produto ou processo tenha sido implementada se tiver sido introduzida no mercado (inovação de produto) ou utilizada no processo de produção (inovação de processo). As inovações tecnológicas de produto ou processo envolvem uma série de atividades científicas, tecnológicas, organizacionais, financeiras e comerciais. A firma inovadora é aquela que introduziu produtos ou processos tecnologicamente novos ou significativamente melhorados num período de referência (OCDE, 1996 apud BRASIL, 2001, p. 16).

1.2 – PD&I NAS TEORIAS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

Muitos economistas e formuladores de políticas há séculos têm buscado respostas às seguintes indagações: por quais razões algumas nações se desenvolvem mais rapidamente do que outras? Por que algumas nações têm êxito e outras fracassam na competição internacional? Para tentar respondê-las, vários estudiosos da ciência econômica apresentaram algumas teorias que procuram explicar o crescimento econômico de países ou regiões.

PD&I na visão schumpeteriana e neoschumpeteriana

Um dos primeiros trabalhos a considerar a inovação tecnológica como força central do dinamismo no sistema capitalista foi realizado por Schumpeter. Conforme ressalta Iglioni (2000, apud ZUCOLOTO, 2004, p. 8), na abordagem teórica elaborada por Schumpeter, a inovação tecnológica assume um papel central na explicação do crescimento econômico, sendo um fator de diferenciação competitiva entre as empresas e o elemento principal da dinâmica capitalista. Ele parte do modelo de fluxo circular do sistema econômico, no qual uma economia estacionária se reproduz sem que ocorram alterações substanciais. O desenvolvimento caracterizar-se-ia pela ruptura deste fluxo circular, através de grandes inovações tecnológicas que ocorrem descontinuamente ao longo do tempo. Estas inovações podem ocorrer pelo

surgimento ou aprimoramento de novos produtos ou processos, novas fontes de matéria-prima e/ou novos setores de atividade econômica. O empresário é o agente responsável por trazer para a esfera produtiva as invenções ocorridas nos campos da ciência e da técnica, assim como pela geração e disseminação das inovações, que apareceriam em pontos localizados, espalhando-se em forma de ondas pelo sistema econômico.

O pensamento de Schumpeter ganhou mais força com os economistas neoschumpeterianos, os quais passaram a defender que a inovação constitui o determinante principal do processo dinâmico da economia e, ao mesmo tempo, fundamental para definir os paradigmas de competitividade econômica, especialmente no atual contexto de acirrada competição em nível regional e global. Para os neoschumpeterianos, de um modo geral, a inovação é o único caminho de sobrevivência nos mercados, tanto de processos quanto de produtos novos, cada vez mais competitivos. Portanto, empresas e setores da economia, incluindo o Estado, que não procuram investir em tecnologia para poder inovar, acompanhada de um aparato institucional mais eficiente, estão condenados a desaparecer nos referidos mercados, isto é, a perder espaço para aquelas empresas que visualizam a inovação como meio de diferenciação. Deste modo, no pensamento neoschumpeteriano, o mercado constitui uma instituição de seleção cada vez mais eficiente, determinando 'morte' para as empresas consideradas incapazes (TAVARES et al., p. 1).

Para os neoschumpeterianos, as diferenças internacionais nos níveis tecnológicos e na capacidade inovadora são consideradas um fator fundamental na explicação das desigualdades nos níveis e tendências das exportações, importações e renda de cada região. Eles destacam que a tecnologia não é considerada um bem livre, que pode ser facilmente reproduzido e se encontra disponível sem custos para as empresas. Como consequência, as firmas de países menos desenvolvidos, por exemplo, não podem se apropriar gratuitamente das inovações geradas em nações mais avançadas, alcançando performance similar sem arcar com os custos do desenvolvimento tecnológico. Neste contexto, para que a absorção tecnológica seja efetivada, diversos tipos de investimentos precisam ser implementados (ZUCOLOTO, 2004, p.11).

Como Schumpeter, os autores neoschumpeterianos veem o progresso tecnológico como o motor central na promoção do desenvolvimento econômico. Entretanto, estes também realçam a importância das inovações incrementais como fator de diferenciação entre as empresas. As inovações

incrementais ocorrem com maior frequência e, ao contrário das radicais, provocam modificações marginais no funcionamento econômico (ZUCOLOTO, 2004, p.10).

PD&I na teoria neoclássica e do crescimento endógeno

A teoria neoclássica do crescimento econômico se baseia na acumulação de capital físico como o fator chave por trás do crescimento numa economia perfeitamente competitiva com retornos constantes em escala e com uma taxa exógena de poupança que se pressupunha ser uma fração constante da renda nacional total. A dinâmica da economia na teoria neoclássica na ausência de progresso tecnológico começa com uma razão capital/mão-de-obra baixa. Capital novo (líquido ou de depreciação) é pago a partir de poupanças agregadas. Devido a retornos marginais de capital decrescentes, à medida que aumenta a razão capital/mão-de-obra, o produto marginal do capital cai, e também cai o incentivo para investir em capital novo. Portanto, cada unidade adicional de capital gera menos retorno e menos poupança, o que por sua vez significa que menos renda estará disponível para acumulação de capital. Em longo prazo, a razão capital/mão-de-obra atinge um nível no qual o retorno do capital é igual à sua depreciação – a poupança é suficiente apenas para pagar pela depreciação física do capital, não existindo incentivo à inversão em capital novo. A acumulação de capital e o crescimento cessam e a economia entra num equilíbrio estável de longo prazo (CANADA, 2000, p. 259-260).

O progresso tecnológico entra na teoria neoclássica do crescimento como um fator exógeno que cresce a uma taxa constante e que é essencial para o crescimento econômico em longo prazo. O avanço tecnológico aumenta a produtividade da mão-de-obra de modo que o produto marginal do capital não declina à medida que cresce a razão capital/mão-de-obra. Em longo prazo, como não há limite superior ao crescimento da tecnologia e, portanto, ao crescimento da produtividade da mão-de-obra, a taxa de crescimento da renda real *per capita* não diminui até zero. O crescimento econômico é, portanto, sustentável e a taxa de crescimento em longo prazo é igual à taxa constante presumida de progresso tecnológico (CANADA, 2000, p. 260).

Já a teoria do crescimento endógeno pressupõe que o avanço tecnológico seja o resultado das atividades de pesquisa e desenvolvimento empreendidas

por empresas desejosas de maximizar seus lucros. As atividades de pesquisa e desenvolvimento entram no processo produtivo como um fator de produção, e são usadas em conjunção com outros insumos. Como ocorre com qualquer decisão sobre investimento, as atividades de pesquisa e desenvolvimento não são empreendidas a menos que haja uma oportunidade de lucro (CANADA, 2000, p. 260).

Em ambos os modelos (neoclássico e endógeno), o crescimento econômico em longo prazo é conduzido pela acumulação de fatores de produção baseados no conhecimento, tais como o capital humano, o aprender fazendo, as atividades de pesquisa e desenvolvimento e a inovação. Em longo prazo, é a acumulação desses fatores que faz com que a produtividade dos fatores continue a aumentar e evitar que o retorno marginal de capital caia abaixo de níveis lucrativos (CANADA, 2000, p. 262).

PD&I e a teoria da vantagem competitiva

Insatisfeito com as teorias das vantagens comparativas para explicar o crescimento e o sucesso internacional diferenciados entre nações, Porter (1993, p. 21) enfatiza que “uma nova teoria deve fazer da melhoria e inovação em métodos e tecnologia um elemento central.” Ele considera que uma nova teoria deve partir da premissa de que a competição é dinâmica e evolui, diferentemente do pensamento tradicional, que tinha uma visão essencialmente estática, focalizando a eficiência de custos provocados pelas vantagens de fatores ou de escala.

Ainda de acordo com Porter (1993), cada localidade, região ou país deveria preferencialmente focar seus investimentos em pesquisa, tecnologia, recursos humanos e financeiros em setores econômicos que desfrutassem de vantagens competitivas, quer naturais quer criadas pelo homem. O sucesso nesses setores selecionados desencadearia a necessidade de outros bens e serviços, gerando, por conseguinte, o desenvolvimento de outros setores, favorecendo o crescimento do bem-estar da sociedade como um todo. Portanto, as potencialidades de uma determinada localidade, região ou país, se exploradas convenientemente, podem transformar-se em vantagens competitivas, gerando, por conseguinte, atratividade para a realização de investimentos produtivos, imprescindíveis ao crescimento econômico.

A importância da PD&I para o crescimento econômico na visão de outros autores

De forma similar à abordagem realizada por Porter, o livro Estudo da competitividade da indústria brasileira (ECIB), elaborado sob a coordenação de Coutinho e Ferraz (1995), enfoca a questão do desenvolvimento econômico tendo por base a competitividade de empresas e setores industriais no País e no mercado internacional. Nesta obra, eles afirmam (ibid, 1995, p. 52) que “sem uma mudança radical das estratégias privadas, de forma a internalizar a inovação técnica e a capacitação como atividades empresariais permanentes e estruturadas, não será possível enfrentar o desafio da competitividade”, e consequentemente do desenvolvimento econômico.

Lastres e Cassiolato (2005, p. 237) enaltecem que “entre os poucos consensos estabelecidos no intenso debate que procura entender o atual processo de globalização, encontra-se o fato de que inovação e conhecimento são os principais fatores que definem a competitividade e o desenvolvimento de nações, regiões, setores, empresas e até indivíduos.”

Tigre (2006, p. vii), por sua vez, enfatiza que a inovação tecnológica constitui uma ferramenta essencial para aumentar a produtividade e a competitividade das organizações, assim como para impulsionar o desenvolvimento econômico de regiões e países. Segundo esse autor, o desenvolvimento não deriva de um mero crescimento das atividades econômicas existentes, mas reside fundamentalmente em um processo qualitativo de transformação da estrutura produtiva no sentido de incorporar novos produtos e processos e agregar valor à produção por meio da intensificação do uso da informação e do conhecimento.

Tigre (1998, p. 79) também ressalta a importância da difusão no processo de desenvolvimento, salientando que do ponto de vista econômico, a inovação em si, ou seja, a primeira aplicação comercial de uma invenção, pode não representar impactos significativos. Muito mais importante é a velocidade e abrangência da difusão destas inovações na economia. A difusão de inovações depende de um conjunto de fatores condicionantes favoráveis, incluindo inovações complementares, criação de infraestrutura apropriada, quebra de resistência de empresários e consumidores, mudanças na legislação e aprendizado na produção e uso de novas tecnologias. Assim, embora a inovação

abra oportunidades para empresas crescerem, criarem mercados e exercerem o poder monopolístico temporário, somente sua difusão ampla tem impacto macroeconômico.

A importância da PD&I para o crescimento econômico é também evidenciada no trabalho realizado por Nicolsky (2001), através do qual ele procura mostrar a existência de uma forte correlação entre taxas de crescimento do PIB e investimentos em P&D no setor produtivo em diversos países. Para este autor (ibid, 2001, p. 102), a principal causa do fraco resultado em inovações do sistema brasileiro de fomento à pesquisa provém da adoção, por razões históricas e culturais, de um modelo reducionista de desenvolvimento tecnológico, ou seja, do modelo linear. Neste modelo, não se reconhece um item fundamental: a intrínseca diferença do processo de pesquisa científica, um ato tipicamente acadêmico, realizado no ambiente universitário, que visa à formação de recursos humanos e a geração de novos conhecimentos, da pesquisa de inovação tecnológica, uma ação econômica por essência, realizada no ambiente industrial da produção, que visa fundamentalmente competitividade, ampliação de mercado e, finalmente, lucro.

Tratando-se de PD&I, um aspecto importante deve ser ressaltado, conforme salientado enfaticamente por Nicolsky (2008): o processo de inovação deve decorrer fundamentalmente da ação empresarial com vistas a se tornar mais eficaz na geração de riquezas. Mesmo tendo isto em mente, convém ressaltar que este trabalho não teve por objetivo questionar a eficiência do sistema de PD&I nas regiões brasileiras. De fato, o seu foco principal consistiu em avaliar se a ação do Governo Federal na distribuição dos recursos destinados à PD&I tem favorecido, nas últimas três décadas, as regiões menos desenvolvidas do País, particularmente o Nordeste. E, neste contexto, contribuído para diminuir as disparidades inter-regionais, considerando o pressuposto de que PD&I é fundamental para promover o crescimento da economia no longo prazo, conforme defendido pelos autores supracitados. Desta maneira, o estudo admitiu que a eficiência na alocação dos recursos fosse a mesma em todas as regiões. Considerando este aspecto e dada a importância de uma análise mais abrangente, que considere também, além das questões relacionadas à eficiência nos resultados das ações empreendidas em PD&I, os investimentos privados, das estatais e dos governos estaduais, sugere-se a realização de futuros trabalhos que contemplem essas outras variáveis.

Das percepções acima expostas, observa-se haver consenso entre alguns dos principais pensadores e pesquisadores atuais da ciência econômica acerca da imprescindibilidade da PD&I no processo de crescimento sustentado de países ou regiões. Mais ainda, é grande a convergência de autores que acreditam que o processo de inovação deva ser eminentemente endógeno às atividades empresariais para que o conhecimento seja efetivamente transformado em novos produtos e processos e, desta maneira, transforme-se em novas oportunidades de investimento, responsável em grande parte pelo crescimento econômico.

Isto posto, ao se evidenciar a aplicação dos recursos federais em PD&I nas grandes regiões brasileiras, conforme proposto neste artigo, pretende-se averiguar se o Governo Federal está contribuindo para a diminuição das disparidades inter-regionais, haja vista o pressuposto adotado de que pesquisa e inovação são essenciais à promoção do desenvolvimento no longo prazo, conforme defendido pelos autores mencionados neste tópico.

2 – METODOLOGIA

O estudo consistiu na análise, a partir de 1975, dos investimentos *per capita* realizados em pesquisa e inovação pelas agências subordinadas ao MCT (FINEP e CNPq). Para o desenvolvimento do trabalho, foram utilizados números-índice, calculados tomando-se como base a média nacional para a variável “investimentos *per capita* do Governo Federal em PD&I (Brasil = 100), permitindo uma melhor análise comparativa da alocação dos recursos entre as regiões.

A variável “investimentos *per capita* em PD&I” foi tomada para indicar se o esforço do Governo Central tem contribuído para a diminuição das desigualdades inter-regionais pelo fato de ser o homem (e não as atividades econômicas) o principal foco da análise para dimensionar o desenvolvimento.

Por outro lado, o foco do trabalho é a diminuição das disparidades inter-regionais, observada sob o ponto de vista do investimento em PD&I. Assim, a exemplo dos parâmetros da Tabela 19, cujos indicadores referem-se todos à população (inclusive o de renda), considera-se o investimento *per capita* em PD&I a variável mais consistente para mensurar os desníveis da ação do Governo Federal na alocação desses recursos entre as regiões. Dessa maneira, optou-se por não considerar neste artigo a variável “investimento em PD&I do Governo Federal em relação ao PIB”.

A amostra analisada neste trabalho compreende, em cada período estudado, a principal fonte de recursos do Governo Federal de fomento às atividades de PD&I: o FNDCT/PADCT (1975-1994) e os Fundos Setoriais (1999-2006). Diante disso, considera-se que a amostra trabalhada, neste artigo, seja representativa do esforço do Governo Federal no desenvolvimento da PD&I em cada região brasileira, podendo-se, assim, inferir se as regiões mais deprimidas, economicamente, estão sendo beneficiadas ou negligenciadas na sua política tecnológica, pilar essencial para o crescimento econômico no longo prazo.

Ressalte-se que sendo os dados tratados de forma agregada, não foi possível mensurar isoladamente os investimentos em pesquisa (salvo os do CNPq), em desenvolvimento tecnológico e em inovação. Assim, assumiu-se que os investimentos tratados neste artigo tenham contemplado essas três esferas do processo de inovação, identificadas aqui pelo termo PD&I.

3 – ATUAÇÃO DOS DOIS PRINCIPAIS AGENTES DO GOVERNO FEDERAL DE FOMENTO À PD&I (FINEP E CNPQ) NAS REGIÕES BRASILEIRAS

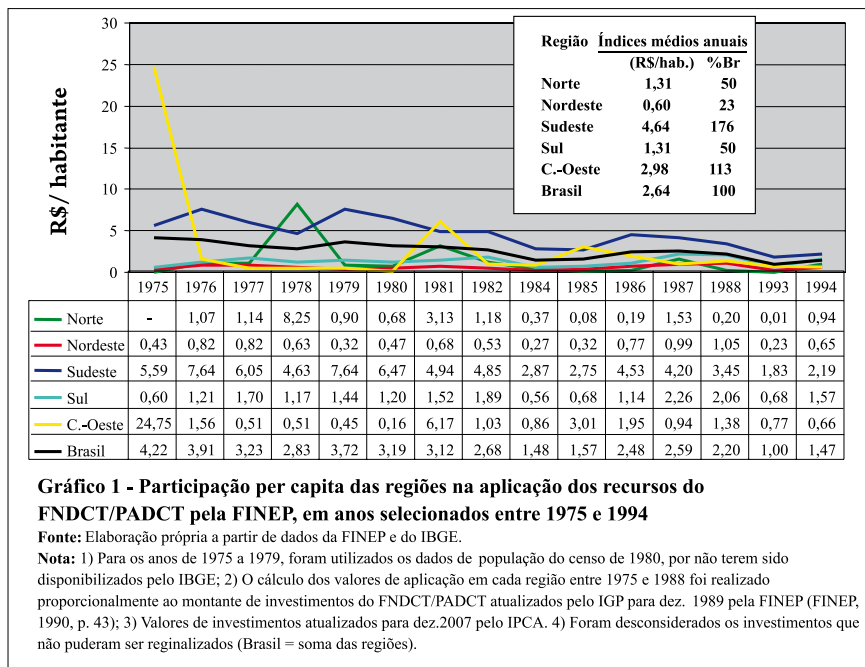
3.1 – INVESTIMENTOS REALIZADOS PELA FINEP

Como forma de avaliar a atuação da FINEP na distribuição dos recursos do Governo Federal sob sua responsabilidade nas regiões, optou-se por segmentar a análise dividindo-a em dois períodos, em função das fontes de disponibilização dos dados: entre 1975 e 1994, a partir de informações contidas nos respectivos Relatórios de Atividades da FINEP; e de 1999 a 2006, com informações disponibilizadas no documento “Fundos Setoriais – Relatório de Execução Orçamentária e Financeira de 1999 a 2006”, realizado pela Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2007)³.

a) Investimentos realizados pela FINEP entre 1975 e 1994

Tendo por base a população residente, constata-se, a partir dos dados dos Gráficos 1 e 2, que o Sudeste obteve, para todos os anos analisados da série histórica de 1975 a 1994, valores de investimentos da FINEP com recursos do FNDCT/PADCT acima do indicador do Brasil, variando entre 132% (1975) e 205% (1979) e, em média, 176%, equivalentes a R\$4,64/hab.ano. De forma contrária, o Nordeste obteve valores de investimentos abaixo do índice brasileiro em todos os anos analisados, variando entre 9% (1979) e 48% (1988) e, em média, 23% do Brasil, correspondente a R\$0,60/hab.ano. Também o Sul, à exceção do ano de 1994 (107%), recebeu recursos do FNDCT abaixo do indicador nacional. Em média, essa região obteve valor idêntico ao Norte (R\$1,31/hab.ano), correspondente a 50% do índice nacional. Para o Norte, os indicadores variaram entre 0% (1975) e 292% (1978). Já o Centro-Oeste obteve índices que variaram entre 5% (1980) e 587% (1975), tendo, em média, 113% do indicador nacional, ou R\$2,98/hab.ano.

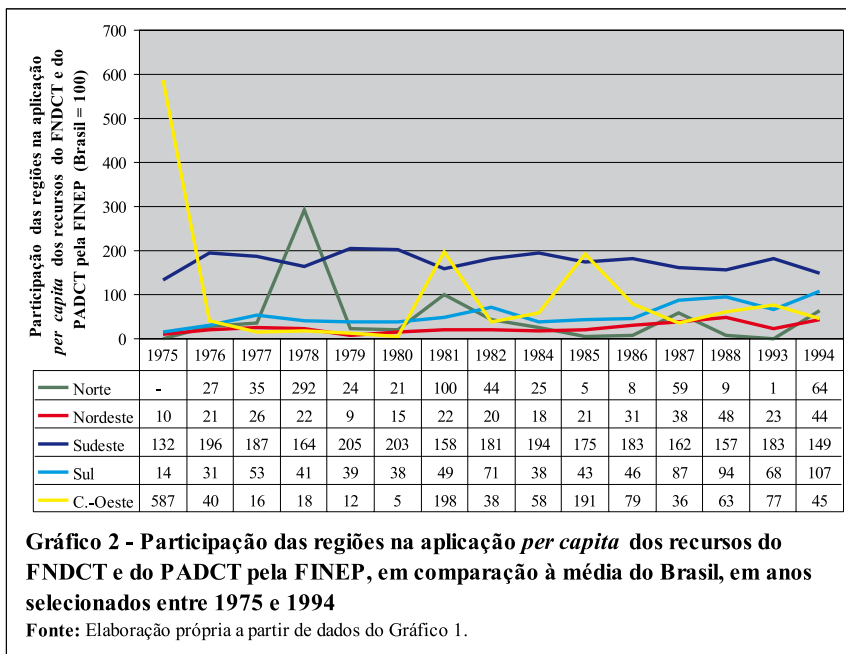
3 Para os anos de 1983, 1989 a 1992 e de 1995 a 1998, não se teve acesso aos dados das aplicações dos recursos do FNDCT pela FINEP de forma regionalizada.



Observa-se também, a partir do Gráfico 1, que os investimentos *per capita* do Brasil tiveram tendência decrescente entre 1975 e 1994. Isto foi decorrente, em parte, da crise financeira pela qual atravessou o País a partir da década de 1980.

Considerando o esforço concentrado dos investimentos do FNDCT e do PADCT pela FINEP no Sudeste nas décadas de 1970 e 1980, sem considerar outras fontes, indaga-se o quanto isto não contribuiu para a estruturação e o fortalecimento das atividades de PD&I e formação de quadros humanos nessa região, em detrimento das demais. Para se ter uma ideia do volume de recursos envolvido, calcula-se que os investimentos do FNDCT e do PADCT juntos entre 1970 e 1989 corresponderam a cerca de R\$ 8 bilhões⁴, a preços de dezembro de 2007. Com base na média anual destinada para o Sudeste de

4 De acordo com a FINEP, os desembolsos do FNDCT de 1970 a 1989 corresponderam a NCz\$ 25.903.719 mil e do PADCT a NCz\$ 415.895 mil, a preços de dez.1989 (FINEP, 1990, p. 43). A atualização para dez.2007 foi realizada pelo IPCA (índice dez.1989 = 0,0032294; índice dez.2007 = 2.731,62). Para conversão das moedas dos dois períodos, utilizou-se o fator 2.750.000.



76,2%⁵, estima-se que esta região tenha absorvido cerca de R\$ 6,10 bilhões desse montante, enquanto o Nordeste foi contemplado com recursos da ordem de R\$ 0,52 bilhão (6,5%) e o Norte com apenas R\$ 0,21 bilhão (2,7%). O Sul (R\$ 0,60 bilhão – 7,5%) e o Centro-Oeste (R\$ 0,57 bilhão – 7,1%) tiveram participações semelhantes entre si.

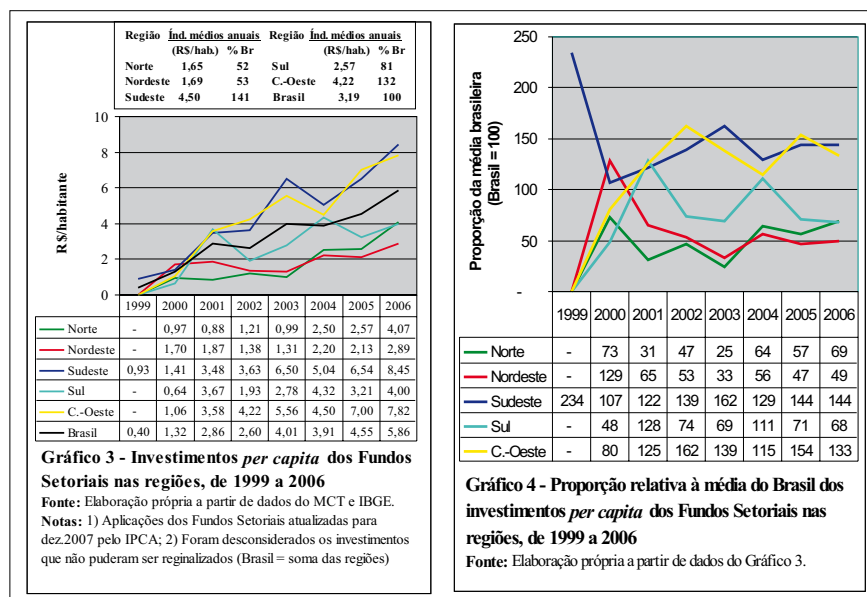
A partir destes dados, fica evidente que o Governo Federal adotou uma política de PD&I contrária à diminuição das disparidades inter-regionais nas décadas de 1970 e 1980, baseadas na premissa de que as atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação são fundamentais para fomentar o crescimento econômico, conforme aludido no referencial teórico (Tópico 2).

b) Investimentos realizados pela FINEP entre 1999 e 2006, com recursos dos Fundos Setoriais

5 Calculado através da média dos investimentos realizados em cada região de 1975 a 1988 (exceto 1983, por os dados não estarem disponíveis de forma regionalizada), obtidos nos Relatórios de Atividades da FINEP dos respectivos anos, atualizados pelo IGP para dez.1989 (FINEP, 1990, p. 43).

Os dados alusivos a este tópico referem-se ao total dos recursos dos Fundos Setoriais aplicados desde 1999, ano em que foi iniciada a sua operacionalização. A FINEP, apesar de ser a Secretaria Executiva dos Fundos Setoriais, compartilha parte desses recursos com outras entidades (CNPq, Ministérios etc.) para que estas executem as suas ações na área de PD&I. Os dados aqui utilizados não se referem, portanto, aos investimentos exclusivos da FINEP, mas ao total dos recursos aplicados no âmbito dos Fundos Setoriais.

Considerando os investimentos *per capita* dos Fundos Setoriais, as regiões mais beneficiadas foram o Sudeste (141%), correspondendo, em média, a R\$ 4,50/hab.ano e o Centro-Oeste (132%), equivalente a R\$ 4,22/hab.ano. Em seguida, mas abaixo da média nacional, vem o Sul (81% – R\$ 2,57/hab.ano) e praticamente empatados em último lugar o Nordeste (53% – R\$ 1,69/hab.ano) e o Norte (52% – R\$ 1,65/hab.ano). Quanto à regularidade dos investimentos *per capita* dos Fundos Setoriais nos anos analisados, constata-se que todas as regiões apresentaram crescimento, lideradas pelo Centro-Oeste (Gráfico 3). No Gráfico 4, pode-se perceber de forma mais nítida, como proporção da média brasileira, a participação de cada uma das regiões, donde se constata a primazia do Sudeste, seguido do Centro-Oeste, nesta ótica de análise.



O montante de recursos dos Fundos Setoriais aplicados de 1999 a 2006 correspondeu a R\$ 4.548,9 milhões, a preços de dez.2007, atualizados pelo IPCA. Deste total, R\$ 2.735,4 milhões (60,1%) foram investidos no Sudeste, R\$ 668,3 milhões (14,7%) no Nordeste, R\$ 538,2 milhões (11,8%) no Sul, R\$ 421,3 milhões (9,3%) no Centro-Oeste e R\$ 185,7 milhões (4,1%) no Norte.

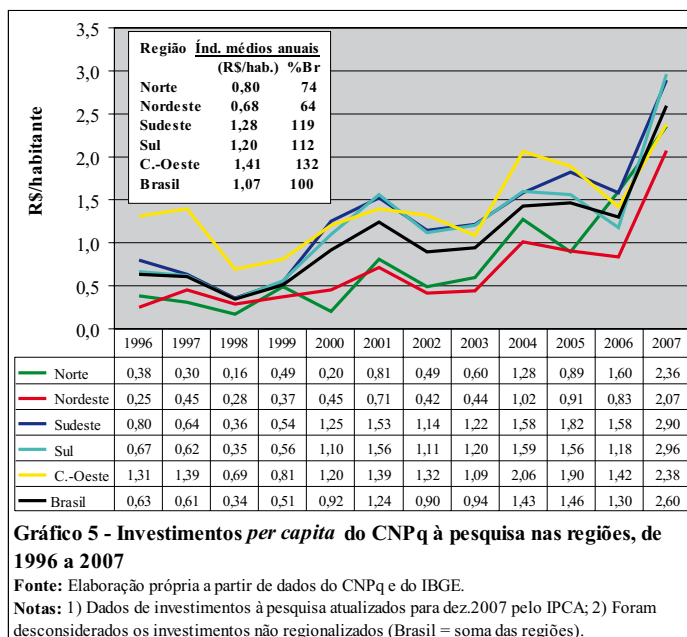
Os dados deste tópico revelam que houve uma relativa desconcentração na aplicação dos recursos administrados pela FINEP entre os dois períodos analisados: 1975-1994 e 1999-2006. Porém, ainda não foi suficiente para equiparar a participação das regiões menos favorecidas (Norte e Nordeste) à média brasileira dos investimentos *per capita* em PD&I.

3.2 – INVESTIMENTOS DO CNPq EM P&D

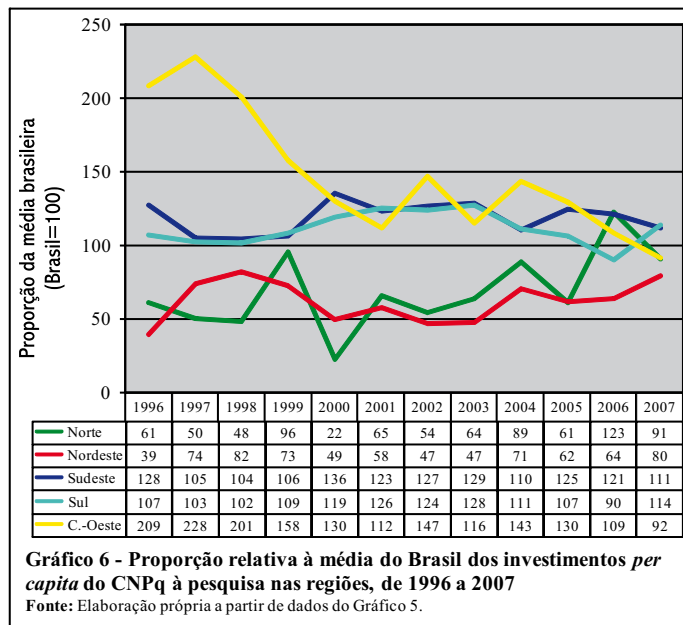
Referindo-se aos investimentos *per capita* do CNPq no fomento à pesquisa⁶ (Gráfico 5), constata-se que o Centro-Oeste (132% – R\$1,41/hab.ano) foi a região mais beneficiada, em média, seguida do Sudeste (119% – R\$1,28/hab.ano) e do Sul (112% – R\$1,20/hab.ano). Já o Norte (74% – R\$0,80/hab.ano) e o Nordeste (64% – R\$0,68/hab.ano) foram as regiões que contribuíram negativamente para a média brasileira. Outra informação que se pode tirar deste gráfico é o aumento significativo dos investimentos do CNPq à pesquisa em termos *per capita*, que passaram de R\$ 0,63/hab. em 1996 para R\$ 2,60/hab. em 2007 no indicador nacional.

A partir do Gráfico 6, constata-se que, em todos os anos da série, o Sudeste, o Sul (exceto em 2006) e o Centro-Oeste (exceto em 2007) mantiveram-se acima da média brasileira nos investimentos *per capita* do CNPq à pesquisa. Por outro lado, o Nordeste e o Norte (exceto em 2006) receberam investimentos sempre abaixo da média do indicador nacional. É possível observar também que o Centro-Oeste vem perdendo participação relativa de forma acentuada, se aproximando das demais regiões.

6 O total de investimentos aplicados pelo CNPq no fomento à pesquisa analisados neste subtópico, efetuados entre 1996 e 2007, corresponderam a R\$ 2.279,1 milhões. Desse montante, o Sudeste foi a região mais aquinhoadada, tendo sido contemplado com R\$ 1.156,9 milhões (50,8%), seguido do Nordeste, com R\$ 406,2 milhões (17,8%) e do Sul R\$ 376,2 milhões (16,5%). O Centro-Oeste (205,93 – 9,0%) e o Norte (133,84 – 5,9%) tiveram participações, em termos absolutos, menos expressivas.



De acordo com os indicadores apresentados nos Gráficos 5 e 6, pode-se afirmar que, considerando que a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico são importantes pilares de sustentação do crescimento econômico, o CNPq tem contribuído para acentuar as desigualdades inter-regionais do País *ceteris paribus*, dado não ter realizado investimentos em PD&I nas regiões menos dinâmicas do País (Norte e Nordeste) pelo menos proporcional às suas populações.



4 – CONCLUSÕES

Considerando a fundamentação teórica de algumas escolas do pensamento econômico e a avaliação de renomados economistas do País e do Exterior, constatou-se ser o investimento em PD&I um importante vetor para a promoção do crescimento econômico no longo prazo. Muitos dos autores mais recentes, principalmente os neoschumpeterianos e os defensores da teoria do Crescimento Endógeno, fazem dela o principal vetor impulsionador das economias, de setores empresariais e de países. Para Porter (1993), em sua teoria da Vantagem Competitiva, a PD&I deve ser considerada um elemento central. Para Coutinho e Ferraz (1995), o estudo da competitividade da indústria brasileira (ECIB) revelou que sem a inclusão da inovação técnica e da capacitação como atividades empresariais permanentes e estruturadas, não seria possível o Brasil enfrentar o desafio da competitividade. Para Cassiolato e Lastres (2008), no atual processo de globalização, a inovação e o conhecimento são os principais fatores que definem a competitividade e o desenvolvimento de nações, regiões, setores, empresas e até de indivíduos.

Tendo como referência os investimentos do FNDCT/PADCT realizados pela FINEP entre 1975 e 1994, o trabalho concluiu que neste período, o Nordeste, que obteve apenas R\$ 0,60/hab.ano (a preços de dez./2007), correspondente a 23% da média nacional, foi a região mais preterida na ação do Governo Federal em PD&I. O Norte, que obteve participação similar à do Sul, ambas com indicador que representou metade da média nacional, teve uma alocação anual muito heterogênea, variando entre 0% em 1975 e 292% em 1978, o que certamente deve ter contribuído para a descontinuidade de projetos e programas. Por outro lado, o Centro-Oeste, com 113% do indicador nacional, e principalmente o Sudeste, com 176%, foram as regiões mais beneficiadas na alocação dos recursos. Considerando que a década de 1970, em função do início da operacionalização dos recursos do FNDCT, foi essencial na estruturação dos centros de pesquisa no Brasil, pode-se afirmar que o Sudeste, por ter tido a primazia no recebimento destas verbas, foi muito favorecido, em detrimento das demais regiões. Neste sentido, a atuação do Governo Federal contribuiu, neste período, para acentuar as disparidades inter-regionais, tendo sido o Nordeste a região mais prejudicada.

Ainda referindo-se aos investimentos capitaneados pela FINEP, desta vez consubstanciados nas aplicações dos Fundos Setoriais, cuja análise compreendeu o período de 1999 a 2006 e envolveu recursos no montante de R\$ 4.548,9 milhões, a preços de dez.2007, as duas regiões menos favorecidas do País tiveram participações relativas muito inferiores à média brasileira, tendo o Norte sido aquinhado com 52% (R\$ 1,65/hab.ano) e o Nordeste contemplado com 53% (R\$ 1,69 hab.ano) do indicador médio nacional. Embora tenha havido melhora em relação ao período anteriormente analisado (1975-1994), a ação da FINEP ainda está distante de contribuir para a redução das disparidades inter-regionais no que concerne à aplicação de recursos em PD&I.

No que refere aos investimentos sob a égide do CNPq, analisados neste estudo para o período entre 1996 e 2007, tendo por base especificamente os recursos alocados no fomento à pesquisa, considerados os mais diretamente relacionados ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica, o Nordeste, que participou com R\$ 0,68/hab.ano, correspondente a 64% da média nacional, e o Norte, com R\$ 0,80/hab.ano ou 74% da média do País, foram as regiões menos aquinhoadas com as aplicações *per capita* em PD&I dessa Agência Federal. Por outro lado, foram beneficiados nesta base de comparação: o Sul (112%), o Sudeste (119%) e principalmente o Centro-Oeste (132%), com indicadores acima da média brasileira. Considerando serem o Nordeste e o Norte as regiões menos desenvolvidas do País, conclui-se que o CNPq, entre 1996 e 2007, não contribuiu para diminuir as disparidades inter-regionais, olhando-se o crescimento econômico sob a ótica exclusiva dos investimentos em PD&I.

Tendo por base a importância dos investimentos em pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação para a promoção do crescimento econômico, *ceteris paribus*, o estudo constatou que o Norte e o Nordeste, que são as regiões que apresentam os piores indicadores socioeconômicos do País, como revelado na introdução deste trabalho, foram as mais preteridas na alocação dos recursos *per capita* à PD&I pelo Governo Federal, através das suas duas principais agências: FINEP e CNPq. Assim, conclui-se que a sua ação tem sido falha para a diminuição das desigualdades inter-regionais sob esta ótica de observação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Ciência, Tecnologia e Inovação.** Desafio para a sociedade brasileira: Livro Verde. Brasília: MCT, 2001.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. Secretaria Executiva. **Fundos setoriais – relatório:** execução orçamentária e financeira de 1999 a 2006. Elaborado pela Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais. Brasília: MCT, 2007.

_____. Ministério da Saúde. Disponível: <<http://www.datasus.gov.br>> Acesso em: 15.jun.2008.

CANADA. Department of finance and revenue. Por que e como os governos apóiam atividades de pesquisa e desenvolvimento. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 8, maio 2000. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/parcerias/p08.php>>. Acesso em: 16 jul. 2008.

CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M. M. Sistemas de Inovação: Políticas e Perspectivas. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 8, p.237–255, maio 2001. Disponível em: <<http://ftp.mct.gov.br/CEE/revista/rev08.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2008.

CNPq. **Fomento à pesquisa:** investimentos realizados segundo região e unidade da federação – 1996–2007. Disponível em: <http://www.cnpq.br/estatisticas/tabs_pdf/Tab_1.5.4.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2008.

COUTINHO, Luciano, FERRAZ, João Carlos. (Coord.). **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. 3.ed. Campinas: Papirus, 1995, 510p.

FINEP. **Relatório de Atividades:** exercício 1975. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1976].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1976. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1977].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1977. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1978].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1978. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1979].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1979. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1980].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1980. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1981].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1981. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1982].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1982. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1983].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1986. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1987].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1987. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1988].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1988. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1989].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1989. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1990].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1993. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1994].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1994. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1995].

_____. **Relatório de Atividades:** exercício 1995. [Rio de Janeiro]: [s.n], [1996].

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 6 ago. 2008.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 15 mai. 2008.

LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José E.; ARROIO, Ana. **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Contraponto, 2005. 452 p; il.

NICOLSKY, Roberto. Inovação tecnológica industrial e desenvolvimento sustentado. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 13, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/parcerias/p13.php>>. Acesso em: 16 jul. 2008.

PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano 1996**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 15 jun. 2008b.

PORTER, Michael E. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1993, 885p.

TAVARES, Paulino Varela; KRETZER, Jucélio; MEDEIROS, Natalino. Economia Neo-schumpeteriana: expoentes evolucionários e desafios endógenos da indústria brasileira. Disponível em: <http://www.ie.ufu.br/revista/sumario/artigos/6_Paulino_et_al.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2008.

TIGRE, Paulo Bastos. **Gestão da inovação: a economia da tecnologia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, 282 p.; il.

TIGRE, Paulo Bastos. Inovação e teorias da firma em três paradigmas. **Revista de Economia Contemporânea**, n. 3, jan./jun. 1998.

ZUCOLOTO. Graziela Ferrero. **Inovação tecnológica na indústria brasileira: uma análise setorial**. Dissertação. São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-30082004-161640/>>. Acesso em: 17 jul. 2008.

AGRADECIMENTOS

A monografia que serviu de base para a elaboração deste artigo teve como orientadora a Profª. Dra. Inez Sílvia Batista Castro e como participantes da Banca Examinadora os professores Dr. Carlos Américo Leite Moreira e Dr. José Sydrião de Alencar Júnior. A esses professores, o autor agradece a colaboração na elaboração e crítica da monografia defendida em 16/09/2008, na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAAC) da UFC.

CAPÍTULO 6

O papel da Tecnologia da Informação no processo de aglomerações de empresas de base tecnológica: casos no Brasil

Livia Socorro de Castro Fernandes¹

INTRODUÇÃO

As últimas décadas foram marcadas pela afirmação de um novo paradigma tecnológico baseado em uma série de inovações, principalmente, nas tecnologias da informação e comunicação, as TICs. Novos conhecimentos e inovações vêm gerando mudanças profundas nos campos tecnológicos, produtivos e econômicos em diversos países. Desse modo, surgem desafios e novas oportunidades para empresas e organizações, assim como para o planejamento e execução de políticas públicas dentro desta nova realidade.

O presente artigo tem o objetivo de destacar a importância crescente do conhecimento e da inovação no ambiente competitivo e o papel da tecnologia da informação nas aglomerações de empresas de base tecnológica. A partir de uma revisão da literatura serão apresentados os conceitos de aglomerações produtivas, a importância das novas tecnologias e o papel relevante da indústria da Tecnologia de Informação para o crescimento das empresas de base tecnológica no Brasil.

Para tanto, serão mostrados casos em diferentes estados do País, nos quais a tecnologia da informação está presente na estrutura produtiva local. No

¹ Livia Socorro de Castro Fernandes é graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (2005). Possui Especialização em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Ceará (2008). Atualmente cursa mestrado em Logística e Pesquisa Operacional na Universidade Federal do Ceará (2009). E-mail: liviasocorro@yahoo.com.br

Ceará, por exemplo, as empresas locais da área de tecnologia da informação e comunicação se organizaram com o objetivo de alavancar o setor e, a partir daí, desenvolver um polo tecnológico.

Além desta introdução, o artigo está dividido em seções organizadas da seguinte forma: na segunda seção é feita uma abordagem conceitual sobre aglomerações de empresas e as várias abordagens para analisar os tipos de aglomerações de pequenas e médias empresas. A terceira seção mostra a relevância do conhecimento e da inovação para as empresas manterem-se competitivas no mercado atual e apresenta a indústria da tecnologia da informação (segmento do *software*) no mundo e no Brasil. A quarta seção traz as aglomerações de empresas de base tecnológica e casos nacionais para caracterizá-las. Por fim, serão expostas as considerações finais ressaltando as principais conclusões acerca do trabalho.

1 – ASPECTOS TEÓRICOS DAS AGLOMERAÇÕES DE EMPRESAS

Ao longo da última década, a literatura econômica tem dado relevância à importância das redes de cooperação para o desenvolvimento econômico e social, tanto em países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento. Desde o sucesso da experiência italiana, várias têm sido as tentativas de repetir este modelo em diversos ambientes e setores. Entretanto, não tem se dado o destaque necessário ao ambiente socioeconômico externo em que estes países estão inseridos na economia mundial.

Na década de 1970, com as transformações estruturais ocorridas no setor produtivo, com a abertura econômica e o processo de globalização, a certeza de que ser grande era mais vantajoso começou a mudar.

As mudanças ocorreram simultaneamente à emergência de um novo paradigma tecnológico (baseado na microeletrônica), o qual tem imposto um processo produtivo mais intenso em conhecimento. Esta tendência é observada tanto em indústrias tradicionais, tais como: a pesca no Chile, os móveis na Dinamarca, os têxteis e calçados na Itália e as confecções na Tailândia e Taiwan, quanto em indústrias *high-tech*, em que a competição é fundamentada na contínua introdução de inovações (SANTOS et al., 2007).

A liberalização econômica e a globalização acentuaram estas mudanças e alteraram as barreiras comerciais e de investimentos, modificando o ambiente competitivo. Essas transformações têm imposto dificuldades de acesso tecnológico às empresas nacionais, especialmente as pequenas e médias empresas (PME), de países em desenvolvimento.

Sob este novo ambiente competitivo, intenso em conhecimento, globalizado produtivamente e comercialmente liberal, o resgate da dimensão do local na atividade produtiva, aparentemente paradoxal, se sustenta pelo fato de a competição se dar sob a égide da chamada “economia do aprendizado ou conhecimento”, em que o ritmo das mudanças tecnológicas é intenso e os elementos tácitos constituem o núcleo do conhecimento individual e coletivo (LUNDVALL; JOHNSON, 1994).

As aglomerações são formadas por atores que constituem a reunião de pequenas e médias empresas em núcleos e que pode contar com a participação de uma empresa de grande porte (empresa-âncora) e manter relações com outras organizações públicas ou privadas.

Sendo assim, para Lastres e Cassiolato (2005), o termo aglomeração (produtiva, científica, tecnológica e/ou inovativa) tem como aspecto central a proximidade territorial de agentes econômicos, políticos e sociais.

São várias as abordagens para analisar os tipos de organizações de pequenas e médias empresas (PMEs), onde o foco é examinar as redes e aglomerações produtivas que possibilitam a análise das relações existentes entre empresas e outros agentes, da difusão dos conhecimentos, da aprendizagem e a importância do território.

Dentre algumas destas abordagens, estão as especificadas no Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (2005):

- cadeia produtiva: é definida como aquela aglomeração que reúne todas as operações e serviços ligados à atividade principal, desde a obtenção dos insumos até o fornecimento do produto final (distribuição e comercialização). Implica na divisão de trabalho, na qual cada agente ou conjunto de agentes realiza etapas diferentes do processo produtivo;

- *clusters*: são aglomerações de empresas estabelecidas em uma área próxima. Dá ênfase mais a concorrência como fator dinâmico do que a cooperação. A inovação é reconhecida com fator importante, porém é vista de maneira simplificada;

- Milieu inovador: é um conjunto de elementos materiais (empresas, infraestrutura), imateriais (conhecimentos) e institucionais (regras) que compõem uma complexa rede de relações. O foco está no ambiente social que favorece a inovações e não em atividades produtivas;

- rede de empresas: são redes de cooperação formadas por empresas que embora possuam objetivos comuns, elas mantêm sua independência. Envolve a realização de transações e/ou o intercâmbio de informações e conhecimento entre agentes, não implicando na proximidade espacial de seus integrantes;

- polos, parques científicos e tecnológicos: são áreas que estão ligadas a centros de ensino, pesquisa e desenvolvimento (P&D) com infraestrutura necessária para a instalação de empresas de base tecnológica.

No Brasil, o conceito de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais foi elaborado pela Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (Redesist) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – que é uma rede de pesquisa interdisciplinar, formalizada desde 1997, que conta com a participação de várias universidades e institutos de pesquisa no Brasil e no exterior. Então, arranjos produtivos locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes.

Os sistemas produtivos locais com processos inovativos são caracterizados pela proximidade geográfica, predominância de PMEs, cooperação interfirmas, competição interfirmas determinada pela inovação, troca de informações e estreita parceria com o setor público local. Sendo que a forma de participação das PMEs e como elas se articulam podem variar, dependendo do tipo específico de aglomeração que elas se encontram.

De acordo com a definição formulada pela Redesist, os sistemas produtivos locais são aqueles arranjos produtivos em que interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, com potencial de gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local (LASTRES e CASSIOLATO, 2003).

A participação do Estado e das universidades, oferecendo incentivos políticos e suporte científico às empresas locais, complementa as economias externas, possibilitando uma visão mais completa dos fatores que favorecem o sucesso dos arranjos e sistemas produtivos locais.

Em se tratando de uma aglomeração de base tecnológica, o seu desenvolvimento tem como apoio a existência de um sistema local de inovação em que participam as universidades e instituições de pesquisa que atuam no processo de desenvolvimento científico e tecnológico, um sistema educacional que propicie a qualificação da mão-de-obra local e a interação entre empresas e demais instituições. Com isso, destaca-se a importância do conhecimento e aprendizado na formação dos processos inovativos e de mudança tecnológica.

2 – O PAPEL DO CONHECIMENTO E DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

Sobre o papel da inovação e da sua função em relação ao desenvolvimento, destaca-se a essencial contribuição de Joseph Schumpeter, ainda no século XX, que enfocou a importância das inovações e dos avanços tecnológicos no desenvolvimento da economia.

Para os autores neoschumpeterianos, os avanços produtivos, tecnológicos, organizacionais, etc., são resultados de processos inovativos e são fatores essenciais na mudança dos padrões de transformação da economia e do desenvolvimento econômico.

Desde a década de 1980, o cenário mundial vem sofrendo significativas mudanças em diversos aspectos, que são expressas de forma mais clara na liberalização econômica, na globalização e na introdução de um novo paradigma tecnológico baseado nas tecnologias de informação e comunicação (TICs). A cada dia, a capacidade de gerar e absorver as inovações vem se tornando crucial para que as empresas tornem-se mais competitivas.

De acordo com Diniz (2006), em uma sociedade dominada pelo conhecimento, as vantagens comparativas estáticas, firmadas em recursos naturais, perdem importância relativa e ganham destaque as vantagens construídas e criadas, baseada na capacidade diferenciada de gerar conhecimento e inovação. Em uma sociedade informacional, torna-se cada vez mais difícil, para as empresas, reter a exclusividade dos conhecimentos técnicos. Assim, a construção de vantagens comparativas, tendo como fundamento processos inovativos, somente alcança os objetivos quando os agentes estão preparados para aproveitar as oportunidades oferecidas pelas mudanças tecnológicas.

A aprendizagem e a inovação são fatores fundamentais para a competitividade das empresas, que precisam estar continuamente atualizadas nos novos processos que surgem, por que as tecnologias mudam cada vez mais rapidamente. O conhecimento e o desenvolvimento de inovações não são somente obtidos no interior das firmas. O processo de aprendizagem

e de inovações nos produtos e processos pode ser alcançado pelo relacionamento existente entre as empresas, as outras instituições e até os clientes (consumidores). Esta interatividade entre os agentes possibilita que as informações e os conhecimentos circulem com mais facilidade.

Desta maneira, existem dois tipos de inovação que podemos destacar: a inovação radical e a incremental. A inovação radical pode ser considerada como o desenvolvimento e introdução de um novo produto, processo ou forma de organização completamente nova, que implica numa ruptura com o padrão tecnológico anterior e significa redução de custos, aumento da produtividade e da qualidade dos produtos (LEMOS, 1999).

As inovações incrementais são aquelas que se referem à introdução de melhorias nos produtos, processos ou na organização da produção. As inovações incrementais podem gerar redução de custos, aumento da produtividade, crescimento da eficiência técnica, como a otimização de processos ou novo *design* de produto. Estas mudanças podem ocorrer mesmo não sendo facilmente percebidas pelos consumidores finais (LEMOS, 1999).

Vale ressaltar que uma empresa não inova sozinha, porque as fontes de informação e conhecimento estão situadas tanto dentro, quanto fora da empresa. O processo de inovação é um processo interativo que é realizado entre vários agentes econômicos e sociais que possuem diferentes fontes de informação e conhecimento. A interação existente se dá entre setores ou departamentos de uma empresa, outras empresas e instituições de pesquisa e fomento, por exemplo.

As tecnologias de informação e comunicação (TICs) propiciaram o desenvolvimento de novas formas de geração e distribuição de informações. Por meio da eletrônica, diminuíram o tempo necessário para comunicação, facilitando e intensificando a comunicação, processamento e transmissão de informações.

Destacam-se três aspectos no que se refere a estas novas tecnologias (LEMOS, 1999): primeiro os avanços da microeletrônica, que tiveram consequências de maior impacto para a economia e para a sociedade, o desenvolvimento do setor de informática e a difusão de microcomputadores e de *softwares*. O segundo se refere ao avanço das telecomunicações, a utilização de fibras óticas e comunicação via satélite, por exemplo. E em terceiro, a convergência das duas bases tecnológicas citadas possibilitou o desenvolvimento acelerado dos sistemas e redes de comunicação.

A difusão dessas novas tecnologias permitiu a expansão das relações e da troca de informações possibilitando a interação entre diferentes unidades dentro da empresa (pesquisa, *design*, produção), em outras empresas e instituições.

No momento em que os bens e serviços estão cada vez mais acompanhados de conhecimento científico e novas tecnologias, os países, regiões ou localidades passam a ter uma pré-condição para o sucesso da produção, no sentido em que se torna necessário a capacitação científica e tecnológica. Assim, o sucesso de cada um vai depender da sua capacidade de especialização naquilo em que possa estabelecer vantagens decorrentes da sua capacidade de inovação. Nesse sentido, as empresas que são responsáveis pela inovação e produção são “pressionadas” a se modernizarem e aprenderem continuamente para se manterem competitivas no mercado.

Dessa maneira, os sistemas inovativos locais são definidos pela existência de organizações e instituições em espaços delimitados, com algum nível de articulação sistemática entre os agentes, que possibilite o *upgrading* de suas capacidades produtiva e inovativa. A ênfase recai na relação entre proximidade dos agentes e interações para aprendizagem, considerando a natureza social do processo de aprendizagem e a natureza tácita do conhecimento que afetam as possibilidades para desenvolvimentos de competências no nível da firma. O conceito de sistemas locais de inovação procura ampliar a análise para aspectos além das questões setoriais e das cadeias produtivas, privilegiando a análise de interações para a aprendizagem e que podem levar à introdução de novos produtos e processos (CAMPOS et al., 2003).

Sendo assim, um sistema local de inovação destaca a importância do local, pelas especificidades que criam um ambiente propício para a interação e desenvolvimento de competências dos agentes nos processos inovativos.

2.1 – A INDÚSTRIA DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E A RELEVÂNCIA DO SOFTWARE

Nas últimas décadas do século XX, observou-se o crescimento acelerado e considerável da indústria de Tecnologia da Informação (TI), que envolve atividades relacionadas ao desenvolvimento de *hardware*, *software* e prestação de serviços. A contínua expansão dessa indústria ampliou o acesso à informação e às novas tecnologias em todo o mundo, transformando as formas de interação

e competição entre os agentes econômicos (VIEIRA et al,2008).

As comunicações estão cada vez mais vencendo os limites geográficos e do tempo. As informações são difundidas de modo mais rápido do que antes, por exemplo, acordos comerciais são fechados, transações são completadas, e decisões são tomadas mais rapidamente.

Na década de 1990, o uso dos microcomputadores foi disseminado entre empresas públicas e privadas, governos, instituições e ocorre a popularização dos microcomputadores para uso por pequenas empresas e profissionais liberais e para a utilização doméstica.

Diante do crescimento do setor de TI, muitos países passaram a investir nesta área, principalmente no segmento de *software*. Nações como Índia, Irlanda e Israel são exemplos de sucesso de países em desenvolvimento entre os grandes exportadores de *software* e serviços relacionados, embora a maioria da produção de *software* em todo o mundo ainda seja em países da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD).

O *software* demonstra a sua importância já que é uma tecnologia essencial para todas as áreas do conhecimento. Governos, empresas privadas e, vários outros setores de tecnologia requerem *softwares* em suas operações. Os *softwares* facilitam a utilização do computador, são os programas que são executados no microcomputador, tais como, aplicativos, utilitários e programas comerciais.

A indústria do *software* – IS (*software* mais serviços de *software*) cresceu rapidamente nos anos 1990, dentre os países da OECD o faturamento da IS passou de US\$ 100 bilhões em 1987 para US\$ 250 bilhões em 1995. Neste período, a indústria de *software* e de serviços de *software* passou a apresentar taxas de crescimento superiores à indústria de *hardware*, aumentando sua participação no total das Tecnologias de Informação (*software*, *hardware* e serviços) de 42,8% em 1987 para 54,1% em 1995. Os Estados Unidos lideram o mercado com 47,5% da IS mundial (US\$ 295 bilhões), Japão com 10,72% (US\$ 66 bilhões) e Alemanha com 6,71%, aproximadamente US\$ 41,7 bilhões (GUIMARÃES, 2005).

2.2 – A INDÚSTRIA DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO BRASIL

O Brasil vem apresentando um bom desempenho como produtor de *software* e serviços. Entre 1991 e 2001, o mercado brasileiro de TI cresceu a uma taxa média de 13% a.a.. No mesmo período, o segmento de *software* aumentou sua participação no PIB nacional de 0,27% para 0,71%. Os ganhos de escala, decorrentes da grande demanda interna, principalmente por serviços, podem constituir importante vantagem competitiva, no caso brasileiro, podendo elevar o potencial do País como exportador de *software* (VIEIRA et al, 2008).

Em comparação com outros mercados de *software* como da Índia e da China, o mercado interno no Brasil foi o grande absorvedor de *software* com demanda equivalente a US\$ 7,7 bilhões, assim como a China que teve demanda de US\$ 7,9 bilhões no mesmo ano, enquanto que o mercado interno indiano apresentou demanda de apenas US\$ 2 bilhões. Desse modo, as exportações das indústrias de *software* do Brasil e da China estiveram muito aquém das significativas exportações de *software* indiano.

Enquanto Brasil e China estão essencialmente voltados para seus mercados internos, a Índia apresenta-se como um importante exportador. Das vendas de *software* do Brasil, em 2001, apenas 1,5% foram destinadas à exportação. Na China, as exportações representaram 5,5% do total das vendas de *software*. Na Índia, onde existe uma especialização em serviços de *software*, as vendas são destinadas em sua maioria para exportação. Outro ponto que chama a atenção é que apesar da quantidade de firmas de *software* no Brasil e na China, 5.400 e 5.700, respectivamente, serem praticamente o dobro do número de empresas de *software* na Índia, o número de empregos diretos gerados pelo setor é superior na Índia (VIEIRA et al, 2008).

Entretanto, mesmo com a participação de empresas internacionais no mercado brasileiro, muitas conseguiram nascer e ampliar suas atividades nos anos 1990, das 15 maiores empresas de *software* no Brasil em 2001, oito eram brasileiras.

De acordo com a Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES), o crescimento do mercado brasileiro de *software* e serviços, ao longo da última década, proporcionou uma expansão no número de empresas de *software*, gerando uma capacidade instalada de 1.850 empresas dedicadas ao

desenvolvimento e produção, 4.190 dedicadas à distribuição e revenda de *software*, 1.720 dedicadas à prestação de serviços, perfazendo um total de 7.760 empresas explorando economicamente o setor de *software* e serviço brasileiro.

O mercado brasileiro de *software* e serviços ocupou em 2007 a 12ª posição no mercado mundial, representando 1,1% deste mercado, tendo movimentado aproximadamente US\$ 11,12 bilhões de dólares, equivalente a 0,86% do PIB brasileiro. Deste total, foram movimentados US\$ 4,19 bilhões em *software*, o que representou perto de 1,6% do mercado mundial. Os restantes US\$ 6,93 bilhões foram movimentados em serviços relacionados (ABES, 2008).

3 – AGLOMERAÇÃO DE EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA

Desde a década de 1970, a economia mundial tem passado por processos de transformação na estrutura produtiva, tendo um papel relevante os núcleos e aglomerações de tecnologia para o desenvolvimento regional. Esses espaços também são conhecidos como polos tecnológicos, núcleos ou aglomerações de alta tecnologia, são ligados às inovações tecnológicas e fundamentam-se na interação entre agentes como universidades, incubadoras de empresas, instituições financeiras, centros de pesquisas, governos, etc.

Essas aglomerações de empresas de tecnologia podem surgir e se consolidar de tal forma a se tornarem fundamentais para gerar mão-de-obra de qualidade, emprego e renda na região. Entretanto, o uso de mão-de-obra, com mais qualidade e maior especialização nas empresas, gera um efeito multiplicador no que diz respeito ao incentivo ao estudo e à especialização. Sendo assim, as empresas de base tecnológica proporcionam algumas vantagens como as citadas por Carvalho e Chaves (2007): a geração de empregos de alta qualificação; a produção de bens com alto valor agregado, que são intensivos em pesquisa e desenvolvimento (P&D); a possibilidade de substituição de importados por similares nacionais de preços mais baixos; a geração de divisas por meio de exportação, em alguns casos; o fomento da arrecadação de impostos; o aproveitamento da capacitação científica e tecnológica das universidades e instituições de pesquisa, propiciando o surgimento de empresas mais competitivas, tendo em vista a relação estreita entre competitividade e conhecimento; e, por fim, a possibilidade de atenuar a dependência tecnológica nacional.

Tratando-se de Ciência e Tecnologia (C&T), existe uma variedade de conceitos que definem a aglomeração de empresas com base tecnológica. Por base tecnológica entende-se a empresa que tem sua estratégia de competitividade fundamentada no conhecimento, na inovação, que investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e que buscam dominar as novas tecnologias.

Utiliza-se um conceito de polo tecnológico (ou parques tecnológicos) no sentido de descrever uma região onde há uma concentração maior de atividades tecnológicas do que em outras.

Assim, os polos tecnológicos são ambientes de inovação. Podendo ser o meio para dinamizar economias regionais e nacionais, de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Um parque tecnológico se caracteriza por ser um aglomerado de empresas intensivas em tecnologia que se instalam próximas a universidades e centros de pesquisa, sendo capazes de promover inovação tecnológica.

Para a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC), um polo tecnológico é uma área de concentração industrial caracterizada pela presença dominante de pequenas e médias empresas de segmento empresarial de áreas correlatas e complementares, agrupadas por vocação natural em determinado espaço geográfico, com vínculos operacionais com instituições de ensino e pesquisa e agentes locais, num esforço organizado de consolidação e *marketing* de novas tecnologias.

Conforme afirmou Amaral Filho (2007), um parque tecnológico deve corresponder a uma série de expectativas microeconômicas e setoriais relativas à potencialização da capacidade de inovação das empresas, bem como ao crescimento dos negócios das mesmas. De tal modo, o parque tecnológico contribuirá para o desenvolvimento da região na qual está instalado, gerando empregos e salários médios elevados. No entanto, os impactos de um parque tecnológico são limitados não podendo somente ele ser responsável pelo desenvolvimento da região. O efeito aparente de um parque tecnológico é de ser um importante instrumento de aceleração e difusão do conhecimento e inovação tecnológica.

A experiência internacional apresenta diversas formas de organização de parques tecnológicos, tanto no sentido de sua conformação física, como no sentido de sua relação com o Poder Público. Considerando esse último aspecto, podemos identificar dois exemplos de modelos relevantes: na Europa e na China há uma tendência do Estado atuar como principal agente, tornando os parques empreendimentos estatais ou mistos (entidades de direito privado, mas com participação pública); e nos Estados Unidos, esse papel tende a ser desempenhado pelas universidades, em articulação com o capital privado (STEINER et al., 2008).

No Brasil, as incubadoras originaram-se de uma iniciativa do Governo Federal, mais precisamente do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), em 1984/1985. Foram estabelecidos os embriões de algumas incubadoras espalhados pelo País (em Campina Grande-Paraíba, em Santa Maria-Rio Grande do Sul, em São Carlos-São Paulo e no Rio de

Janeiro), todos com recursos públicos e apoiados no conhecimento gerado por universidades públicas (STEINER et al, 2008).

A seguir, serão mostrados exemplos nacionais de aglomerações de empresas de base tecnológica, dando ênfase à participação da indústria de tecnologia da informação.

3.1 – EXPERIÊNCIA NACIONAL DE AGLOMERAÇÕES DE EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA E A INDÚSTRIA DE SOFTWARE

3.1.1 – ARRANJO INOVATIVO DE JOINVILLE – SANTA CATARINA

A região de Joinville é caracterizada pelo polo das indústrias do complexo eletro-metal-mecânico, onde existem empresas de expressão nacional em segmentos como motores elétricos, motocompressores, refrigeração, autopeças, além do ramo de plásticos. A indústria de *software*, na região de Joinville, nasceu a partir das necessidades das empresas locais do setor eletro-metal-mecânico.

Nos anos 1990, foi criada a fundação Softville, que é um núcleo local do programa Softex e entidade especificamente responsável pela coordenação das atividades e eventos relacionados à indústria de *software*, em especial na oferta de cursos técnicos de pequena duração e de pós-graduação. Nesse período, ocorreu um crescimento da oferta de cursos superiores de informática na cidade. Complementando a oferta de cursos mais avançados, a partir do ano 2000 cresce a oferta de cursos de pós-graduação (especialização e mestrado) para turmas especiais de alunos em áreas como engenharia de produção, computação e automação. Em 1999, foi criado pelo SENAI o Midiville, incubadora de base tecnológica de Joinville, com foco geral nas indústrias eletro-metal-mecânica, mas com interface potencial importante com os segmentos de automação industrial e de *software* (CAMPOS et al., 2000).

O arranjo inovativo de *software* de Joinville apresenta uma estrutura bastante simples. Há cinco atores principais: as empresas desenvolvedoras de *software*, as instituições de ensino de informática, a Fundação Softville, a incubadora Midiville e a indústria eletro-metal-mecânica. Além desses atores

mais próximos ao ramo de *software*, há instituições gerais de coordenação: a Prefeitura Municipal, a Associação Comercial e Industrial (ACIJ), a Associação de Pequenas e Médias Empresas (Ajoinpeme) e o SENAI, que é mantenedor do Midiville. (CAMPOS et al., 2000).

Quanto aos produtos e serviços, existe predominância do *software* pacote, com mais de 80% do total do faturamento, computados não apenas o licenciamento dos programas, mas também os serviços de implantação e manutenção, sendo que o produto dominante é o *software* de gestão empresarial (ERP), que não é um “pacote típico”, pois exige assessoria para implantação, treinamento e serviços de manutenção pós-venda. O *software* pacote é aquele destinado aos computadores pessoais e das empresas e que envolvem a venda de licença de uso.

Por Joinville ter uma tradição industrial e não universitária, a trajetória de formação do setor de *software* ocorreu diferente de outras experiências de aglomerações de empresas de base tecnológica. Já que as universidades e centros de pesquisa não foram as instituições fundadoras do arranjo, mas se estabeleceram após o seu desenvolvimento a partir de demandas das empresas do setor de eletro-metal-mecânica. É relevante para o setor de *software* o local concentrar um número expressivo de pessoas qualificadas diretamente ocupadas nas atividades de desenvolvimento de *software*.

Assim, as empresas de *software* em Joinville/SC acompanham a realidade nacional, pois exploram o mercado de serviços de alto valor agregado. Apesar disso, o faturamento concentra-se na comercialização de *software* pacote, sendo dependentes de apenas duas empresas, evidentemente as maiores do sistema. As inovações produzidas são de caráter incremental, tendo as demandas dos clientes como principais motivadoras. (CAMPOS et al., 2000).

Dessa maneira, as características do arranjo inovativo de *software* de Joinville são: a disponibilidade e qualificação de recursos humanos, a estrutura da indústria local e grau de especialização, e a existência de instituições locais e de projetos em curso relacionados à indústria de *software*.

3.1.2 – EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA EM SÃO CARLOS/SP

São Carlos está localizado a 230 quilômetros da capital paulista. Segundo dados do IBGE de 2000, São Carlos possui 192.923 habitantes e cerca de 13.000 estudantes universitários. Sua força de trabalho engloba aproximadamente 87.500 pessoas, com renda *per capita* de US\$ 3,5 mil e o PIB do município é de US\$ 675 milhões.

O município vem sendo caracterizado como polo tecnológico, por abrigar ampla estrutura institucional em ciência e tecnologia e um conjunto relativamente diversificado de empresas industriais. Também se destaca a presença das universidades no município, onde as áreas de ciências exatas e engenharias são bastante desenvolvidas.

Em consequência do surgimento de pequenas empresas de base tecnológica, foi fundada em 1984 a Fundação Parque de Alta Tecnologia de São Carlos (Fundação ParqTec). A Fundação assume a função de melhorar as condições estruturais, criar estímulos e facilitar a implantação de empresas de base tecnológica na região de São Carlos. Seguindo esses objetivos, foram criados dois centros incubadores de empresas ligadas à Fundação, são eles: o Centro Incubador de Empresas Tecnológicas (CINET), que está voltado para a incubação de empresas nas áreas de instrumentação, mecânica de precisão, microeletrônica, robótica, automação e novos materiais; e o Centro Incubador de Empresas de *Software* (SOFTNET), particularmente voltado para a incubação de empresas de *software*, e integrado aos projetos do governo federal SOFTEX e Projeto Gênesis, que recebe o nome de GENETEC em São Carlos. Ainda com a ideia de dar apoio estrutural às empresas de base tecnológica, foi criado o Centro de Desenvolvimento de Indústrias Nascentes (CEDIN) (VIEIRA, 1998).

As empresas de base tecnológica são “ligadas” às universidades locais, já que a maioria delas é formada por ex-alunos, ex-professores, ou ex-funcionários destas universidades. Este fato contribuiu para a capacitação das empresas e diferenciação de seu produto no mercado. Assim, algumas empresas de São Carlos adotaram a estratégia de representação de produtos de firmas internacionais, com a finalidade de facilitar a sua entrada no mercado. Porém, para participar como representante de uma empresa internacional no País há dois importantes requisitos, o primeiro é ter capacitação própria, e o segundo,

prestar assistência pós-venda.

De tal modo, a empresa de base tecnológica deve mostrar capacidade de inovação traduzida em suas despesas com atividades de P&D e na contratação de recursos humanos qualificados. Enfatizando a habilidade de uma empresa de base tecnológica (EBT) em continuar evoluindo em termos de inovação de produto e capacidades de aprendizagem.

Em 2001, foi estabelecido o “Cluster de Alta Tecnologia de São Carlos” que se trata de uma iniciativa das empresas locais para tornar o município de São Carlos uma referência tecnológica de ponta, com foco no desenvolvimento de *software* e com base na formação de um aglomerado entre empresas, órgãos de fomento, universidades e governo.

O objetivo deste *cluster* é desenvolver a percepção da “marca São Carlos” como sendo uma região que gera tecnologia de alta qualidade para o mercado local e nacional e dotar as empresas de capacidade competitiva global. Também foi lançado o programa “São Carlos 2022” com o intuito de concentrar seus esforços na automação industrial, tecnologia de informação, novos materiais, química fina, óptica de precisão e aeronáutica, áreas que São Carlos tem competência nas universidades e institutos de pesquisas. O projeto “São Carlos 2022” tem como objetivo acelerar a criação de novas empresas de base tecnológica no município (IEDI, 2006).

3.1.3 – PORTO DIGITAL DE RECIFE

Pernambuco é um estado com grandes atrativos em diversos setores, além do turismo, que responde por 12,62% do PIB estadual, contudo a indústria de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), representada pelo Porto Digital, contribui com 3,5% no PIB pernambucano.

A história da Tecnologia da Informação e Comunicação na cidade de Recife vem acontecendo há aproximadamente trinta anos. Na década de 1970, iniciou-se um processo de empreendedorismo com forte apoio acadêmico que gerou uma massa crítica de profissionais de alta qualidade. Estava se formando uma das características fundamentais da região que a possibilitou ser palco da implantação do projeto Porto Digital: capital humano de excelência (MARQUES; LEITE, 2008).

O Porto Digital faz parte de um projeto de revitalização urbana. O bairro é um patrimônio histórico e arquitetônico. E possui infraestrutura adequada para a instalação de empresas de TIC, pois dispõe de infraestrutura de serviços e de telecomunicações. Em 100 hectares, são 8 km de fibra ótica instalada e 26 km de dutos, tornando a região uma das mais modernas do País. Além da revitalização da infraestrutura urbana e tecnológica, políticas setoriais adequadas e um conjunto de ferramentas complementam os projetos estruturadores do Porto Digital (PORTO DIGITAL, 2008).

O Porto Digital gera três mil e quinhentos empregos e corresponde a 3,5% do PIB do Estado de Pernambuco. Possui uma biblioteca pública, duas incubadoras de empresas e oito quilômetros de fibra ótica. Dentre as instituições locais que compõem diretamente o Porto Digital incluem-se: a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Governo do Estado de Pernambuco (SECTMA); o Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (CESAR); o Centro de Informática da Universidade Federal de Pernambuco (CIn); e o Centro de Tecnologia de Software para Exportação do Recife (Softex Recife) (PORTO DIGITAL, 2008).

Destacam-se as produções de *softwares* para gestão, soluções para o sistema financeiro e de saúde, games, *softwares* para o setor de segurança, sistemas para gerenciamento de tráfego e transporte, usabilidade de *software* e soluções integradas para desenvolvimento de portais, extranets e intranets.

O Porto Digital é composto por pequenas e médias empresas, mas já atraiu quatro empresas multinacionais (IBM, Motorola, Samsung e Microsoft). A IBM transferiu para a ilha a sua sede regional, a Motorola e a Samsung têm uma parceria com o CESAR para desenvolvimento de *softwares* embarcados para celular.

Também é sediado em Recife o Instituto Nokia de Tecnologia (INdT), uma das três unidades de desenvolvimento da Nokia no Brasil. No INdT funciona um centro mundial de desenvolvimento de aplicativos da Nokia, dedicado à criação de aplicativos em plataformas de código aberto como Linux e Java.

3.1.4 – O SETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO CEARÁ

O Estado do Ceará possui 184 municípios e entre eles está incluída a sua capital Fortaleza. A cidade conta com uma população estimada de 2.416.920 habitantes e PIB *per capita* de R\$ 6.772, se destacando pelo seu poder aglomerativo (IPECE, 2008).

O arranjo produtivo de Tecnologia da Informação de Fortaleza reúne, com diferentes graus de inter-relacionamento, um conjunto diversificado de agentes dentro dos limites do Estado, incluindo empresas, instituições de ensino, órgãos governamentais, associações, dentre outros.

Segundo a INSOFT (2007), existem aproximadamente, 200 empresas de TI no Ceará, sendo que 40 estão associadas à INSOFT, a maioria das empresas foi fundada na década de 1990 e são classificadas como pequenas empresas (56,52%), seguindo a classificação do Sebrae.

Em pesquisa realizada pelo Instituto de Tecnologia do Ceará/INSOFT (2007), foram identificados três grupos distintos de atividades representativas do APL de TI de Fortaleza. As atividades nucleares foram consideradas aquelas que possuem maior número de empresas que apresentam uma relação estreita com a tecnologia da informação com o objeto de negócio. As atividades de aplicação direta de TI são aquelas que, mesmo não havendo número significativo de empresas, possuem uma relação estreita com o setor de tecnologia da informação e as atividades de apoio são aquelas que não possuem relação estreita com a tecnologia de informação, mas surgem como atividades complementares dentro do processo de geração de produtos e serviços no setor.

Consideram-se como agentes envolvidos no setor de TI do Ceará as 81 empresas que estão vinculadas às instituições ASSESPRO/SEITAC, INSOFT e Instituto TITAN. Com exceção da empresa Fortalnet que não está associada a nenhuma destas instituições, mas possui atuação significativa no setor. Estas empresas estão instaladas na capital, no Eusébio, em Aquiraz e, ainda, existem três empresas que estão vinculadas a estas associações, mas que têm sede em outros estados. As empresas Attalus Tecnologia e WJ Informática têm sede em Natal/RN e a empresa Provider Ltda. em Recife/PE.

Mesmo existindo quatro associações distintas com afinidades comuns em função do setor, cada entidade possui propósitos e funções que as tornam

diferentes uma das outras. O sistema ASSESPRO/SEITAC possui viés sindical sujeito a forte influência de caráter regulatório trabalhista; o TITAN trabalha no intuito de conquistar vantagens competitivas no mercado através das relações cooperativas entre as empresas, e o INSOFT assume o papel de gerador de externalidades por meio de pesquisa e desenvolvimento (P&D) através de instrumentos como a lei da informática, editais FINEP e incubadoras de empresas (GALINDO; CÂMARA, 2007).

Das empresas que integram o INSOFT e o TITAN, as atividades de maior destaque dentre as nucleares é o desenvolvimento de programas de computador, a consultoria em TI e o suporte técnico em TI. No Sistema ASSESPRO/SEITAC, a principal atividade é o comércio varejista, seguido pelo desenvolvimento de programas, suporte técnico e, por fim, consultoria.

Sobre a especialização, a maior proporção do pessoal ocupado é de profissionais de nível superior (86,34%), e nível médio e fundamental representam apenas 11,22%. Sendo que as empresas consideram importante o curso realizado dentro de suas instalações, aproximadamente 60% das empresas consideram importantes os cursos efetuados dentro e/ou fora do arranjo. Ainda sobre a mão-de-obra, 95,65% das empresas consideram fundamental a absorção de formandos de universidades e 62,22% das empresas consideram a formação de cursos técnicos importante, sendo eles vindos de instituições de ensino localizadas no Estado (GALINDO; CÂMARA, 2007).

A maioria das empresas realiza atividades colaborativas entre os agentes do APL, que são: os fornecedores de insumos, outras empresas, clientes de *software* pacote, clientes por produto – Governo, clientes por produto – iniciativa privada, empresas de consultoria, universidades e institutos de pesquisa. Todos esses agentes foram considerados importantes por possuírem relações formais (através de contratos, convênios, consórcios, etc.) com as empresas.

Das formas de colaboração, as destacadas foram: cooperação para venda conjunta de produtos, o desenvolvimento de produtos e processos, a capacitação de recursos humanos, e a obtenção de financiamento. Esta colaboração entre as empresas ocorre voltada para o atendimento da demanda.

Portanto, o APL de TI de Fortaleza é composto de micro e pequenas empresas que absorvem mão-de-obra especializada, tendo como destino principal de sua produção o mercado estadual, sendo que a vantagem do município de Fortaleza se deve à sua infraestrutura e a proximidade com as

universidades e institutos de pesquisa.

Percebe-se que o APL de Tecnologia da Informação apresenta características que o enquadram num processo de crescimento. O aumento da atração de setores a montante, a demanda crescente por profissionais especializados, o aumento do processo de cooperação, e a maneira pela qual estão se formando as alianças entre as instituições de apoio do setor, podem ser consideradas como as evidências deste processo de crescimento (GALINDO; CÂMARA, 2007).

4 – CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo explicar o estudo sobre as aglomerações de empresas e, em especial, as aglomerações de base tecnológica, enfatizando a importância da indústria da tecnologia da informação, principalmente do setor de *software*, para a economia.

Foi feita uma revisão bibliográfica das principais abordagens que estudam as aglomerações de empresas desde a década de 1970 quando veio a destaque a influência da dimensão do local e da proximidade no desempenho produtivo e inovativo das empresas. A retomada a esta abordagem se deu devido algumas experiências de sucessos como os casos da Terceira Itália e do Vale do Silício, na Califórnia. Porém, as contribuições iniciais foram de Marshall, que além de conceituar, chamou a atenção para as economias externas e também destacou a cooperação como estímulo à busca de novos conhecimentos.

Mais recentemente, no Brasil, estas aglomerações de empresas receberam, devido as suas peculiaridades, a nomenclatura de arranjos e sistemas produtivos locais, conceito que foi desenvolvido na década de 1990 pela Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (Redesist) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

A análise sobre o papel do conhecimento e da inovação no desempenho competitivo das empresas organizadas assume um destaque na abordagem das economias de aglomeração. Também se tornam evidentes, o crescimento da indústria de Tecnologia da Informação (TI) e a participação deste setor no desenvolvimento de outras indústrias, a partir do momento em que a informação se apresenta, atualmente, como um bem fundamental para o sucesso das empresas. O setor de TI, e particularmente o segmento de *software*, têm crescido rapidamente em países desenvolvidos e em desenvolvimento, fazendo com que países como a Índia ganhem relevância nesta indústria.

O uso disseminado da tecnologia de informação e de telecomunicações veio colaborar para o crescimento das aglomerações de empresas de base tecnológica (EBT). Assim, nos últimos anos, essas aglomerações de EBTs ganharam relevância no cenário nacional sendo de grande importância para a economia local. A relação

entre a indústria de tecnologia da informação e as demais indústrias intensivas em tecnologia foi destacada nos casos nacionais apresentados.

REFERÊNCIAS

ABES, **Tributação e Desenvolvimento no setor de software Brasileiro.**

(2006). Disponível em: <<http://www.abes.org.br>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

AMARAL FILHO, J. do. **É negócio ser pequeno, mas em grupo:**

desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

_____. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 27., 1999, Belém. **Anais...**, Belém/Pará: dezembro 1999. p. 1281-1300, 1999.

_____. Por que parque tecnológico no Ceará? In: LAGES, Vinicius, TONHOLO, Josealdo (Coord). **Desafios e Competitividade em Arranjos Produtivos:** Dinâmicas de inovação e papel das incubadoras de empresas e parques tecnológicas, SEBRAE/ ANPROTEC, 2007.

AMORIM, Mônica. **Clusters como estratégia de desenvolvimento industrial no Ceará**, Fortaleza, Banco do Nordeste, 1998.

AUREA, A. GALVÃO, A.C. **Importação de tecnologia, acesso às inovações e desenvolvimento regional:** o quadro recente no Brasil. Nota Técnica 13/98. Rio de Janeiro: Redesist, 1998.

CARVALHO, S. CHAVES, C. **Pólos Tecnológicos e Desenvolvimento Regional.** (2007). Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A125.pdf>> Acesso em: 15 jul. 2008.

CAMPOS, R.R; NICOLAU, J.A; CÁRIO, S.F. **A Indústria de Software de Joinville:** um Estudo de Caso de Arranjo Inovativo Local. Nota Técnica 40. Rio de Janeiro, 2000.

CAVALCANTE, L.R. FAGUNDES, M.E. Redes de cooperação e desenvolvimento local: um modelo conceitual de subsídio à formulação de políticas públicas. **Revista Desenbahia**, n. 6. mar. 2007.

CLUSTER SÃO CARLOS. Disponível em: <<http://www.clustersaocarlos.com.br/>> Acesso em: 22 ago. 2008.

DINIZ, C. C; SANTOS, F; CROCCO, M. Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local. In: DINIZ, C. C; CROCCO, M. **Economia Regional e Urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

DOMINGUES, E.P. RUIZ, R.M. Aglomerações industriais e tecnológicas: origem do capital, inovações e localização. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 3 (28), 152 p. 515-543, dez. 2006.

GALINDO, A.G. CÂMARA, S.F. **Agentes envolvidos no desenvolvimento do setor de tecnologia da informação no Ceará**: uma imersão exploratória sobre as características do núcleo empresarial do arranjo produtivo local de Fortaleza. (2007). Disponível em: <<http://www.insoft.softex.br>> Acesso em: 15 ago. 2008.

GOUVEIA, C.A.A. **O perfil da indústria de software**: um estudo sobre o potencial exportador do setor no Ceará e a experiência da empresa cearense Fujitec. 2006. Dissertação (Mestrado) –UNIFOR, Fortaleza, CE.

GUIMARÃES, V. **Sistemas de inovação em países periféricos**: o arranjo produtivo das empresas de software de Petrópolis. 2005. Dissertação (Mestrado) - UFRJ, Rio de Janeiro, RJ.

IEDI. **O parque tecnológico de São Carlos – ParqTec (2006)**. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>> Acesso em: 20 jun. 2008.

INSOFT. **Análise descritiva do APL de TI de Fortaleza-CE (2007)**. Disponível em: <<http://www.insoft.softex.br>> Acesso em: 15 ago. 2008.

IPECE. **Perfil básico municipal**. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/>> Acesso em: 17 ago. 2008.

LASTRES, H. et al.. **Globalização e inovação localizada**. REDESIST: Nota Técnica 01, Rio de Janeiro, 1998.

LASTRES, Helena M.M; CASSIOLATO, José E. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, Helena M.M; CASSIOLATO, José E; MACIEL, M. L. **Pequena empresa**: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará: UFRJ, Instituto de Economia, 2003.

LASTRES, H. CASSIOLATO, J. **Estratégias para o Desenvolvimento**: Um enfoque sobre Arranjos Produtivos Locais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste Brasileiros. 2006.

LASTRES, Helena M.M; CASSIOLATO, José E. **Glossário de Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (2005)**. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist>>. Acesso em: 18 jul. 2008.

LEMOS, C. **Informação e globalização na era do conhecimento**. Rio de Janeiro. Redesist, 1999.

LÓCIO, Aprígio Botelho. **Estratégias para exportação de software no estado do Ceará**. 2004. Dissertação (Mestrado em Negócios Internacionais) – UNIFOR, Fortaleza, CE.

LUNDVALL, B.A e JOHNSON, B. **The Learning economy**. Journal of Industrial Studies. v. 1, n.2, 1994

MARQUES, J. LEITE, C. **Clusters como novas possibilidades de regeneração urbana e reestruturação produtiva: O caso do Porto Digital**, Recife. Disponível em: <<http://www.mackenzie.br>>. Acesso em: 22 ago. 2008.

MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY (MIT). **Slicing the Knowledge-Based Economy (KBE) in India, China and Brazil: A Tale of Three Software Industries**. Campinas: Softex, 2002. Disponível em: <<http://www.softex.br>>. Acesso em: 17 ago. 2008.

PORTO DIGITAL. Disponível em: <<http://www.portodigital.org/>>. Acesso em: 22 ago. 2008.

REDESIST. **Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais**. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/index.html>>. Acesso em: 17 ago. 2008.

SANTOS, F. CROCCO, M. LEMOS, M, B. Aglomerações produtivas em espaços periféricos: uma abordagem regional. In: FAURÉ, Yves-A., HASENCLEVER, Lia. **Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil: diversidade das abordagens e das experiências**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

SCHUMPETER, J. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

STEINER, J.E. CASSIM, M. ROBAZZI, A.C. **Parques Tecnológicos: Ambientes de Inovação**. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/artigos>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

VIEIRA, P.K.R. **O arranjo produtivo de empresas de base tecnológica de São Carlos estado de São Paulo – Brasil**. Nota Técnica n. 26/99. Rio de Janeiro, 1998.

VIEIRA, Karina. SANTOS, Fabiana. PEREIRA, Francisco. **O pólo de tecnologia da informação de Belo Horizonte. Disponível em:** <<http://www.cedeplar.ufmg.br>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

AGRADECIMENTOS

A monografia que serviu de base para a elaboração deste artigo teve como orientador o Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira e como participantes da Banca Examinadora os professores Dra. Maria Cristina Pereira de Melo e Ms. Alexandre Weber Aragão Veloso. A esses professores, a autora agradece a colaboração na elaboração e crítica da monografia, defendida em 10/09/2008, na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAAC).

CAPÍTULO 7

A inserção internacional da economia nordestina na década de 1990: efeitos da abertura comercial e da estabilização econômica

Pedro José Rebouças Filho¹

Marcelo de Castro Callado²

INTRODUÇÃO

No início da década de 1990, ocorreu uma forte inflexão do saldo da balança comercial da região Nordeste e os montantes importados cresceram por conta de uma oferta interna restrita e uma demanda crescente por produtos importados. Com a vigência do Plano Real em julho de 1994, esse crescimento foi ainda alimentado por uma taxa de câmbio favorável, que elevou vertiginosamente os volumes de importação. Em relação ao Nordeste, os saldos comerciais declinaram, a partir da segunda metade dos anos 1990 e, a partir de 1996, esses saldos tornaram-se negativos, passando a Região a apresentar uma posição deficitária no seu comércio exterior.

Em 1997, com a consolidação dos investimentos na produção local e o arrefecimento da demanda interna, houve uma diminuição nas importações, após a desvalorização do câmbio, e a consequente redução da competitividade de produtos importados com o similar nacional.

¹ Pedro José Rebouças Filho é graduado em Ciências Econômicas (UNIFOR), especialista em Desenvolvimento Econômico (BNB/UFC) e Mestre em Economia do Setor Público (CAEN/UFC). Professor da Universidade do Parlamento Cearense (UNIPACE), Universidade Vale do Acaraú (UVA) e da Faculdade Vale do Jaguaribe (FVJ), onde leciona nos cursos de graduação em Política e Legislação, Ciências Contábeis e Administração de Empresas, respectivamente.

² Marcelo de Castro Callado. Doutor em Economia (Volkswirtschaftslehre) pela Universidade de Colônia - Alemanha (2005). Professor Adjunto da FEAAC da Universidade Federal do Ceará.

Tabela 20 – Saldos da Balança Comercial – Brasil e Nordeste – 1985/2004

Ano	Saldo BR	Var saldo BR	Saldo NE	Var saldo NE
1985	11.307.176		1.697.518	
1986	6.791.364	-39,9%	1.088.452	-35,9%
1987	9.644.327	42,0%	1.402.674	28,9%
1988	17.731.126	83,9%	2.050.133	46,2%
1989	16.119.382	-9,1%	1.686.802	-17,7%
1990	10.752.394	-33,3%	1.538.179	-8,8%
1991	10.578.980	-1,6%	1.281.870	-16,7%
1992	15.238.895	44,0%	1.665.215	29,9%
1993	13.298.768	-12,7%	1.159.489	-30,4%
1994	10.466.459	-21,3%	1.047.389	-9,7%
1995	3.465.614	-66,9%	636.215	-39,3%
1996	5.599.039	61,6%	315.420	-50,4%
1997	6.752.886	20,6%	269.839	-14,5%
1998	6.623.614	-1,9%	142.715	-47,1%
1999	1.283.195	-80,6%	167.841	17,6%
2000	752.995	-41,3%	766.461	356,7%
2001	2.650.466	252,0%	950.553	24,0%
2002	13.121.298	395,1%	17.099	-98,2%
2003	24.793.100	89,0%	1.799.815	10.425,8%
2004	33.842.223	36,5%	2.533.104	40,7%

Fonte: Elaboração própria, a partir de IBGE – Contas Nacionais – Contas Regionais.

Nota: De 1985 a 2004, foi utilizado o deflator implícito do Brasil para calcular a variação do crescimento do PIB. Valores expressos em Reais (R\$) a preços de 2006.

Em relação ao Brasil, a partir de 2001, essa situação de déficits na balança comercial tende a mudar devido a uma recuperação de credibilidade do mercado brasileiro como um todo, tendo-se um refluxo de capitais externos, mas em relação ao Nordeste, essa recuperação é observada somente em 2003. Houve uma recuperação extraordinária das exportações nordestinas, revertendo a posição deficitária na balança comercial, favorecida por uma conjuntura mundial extremamente favorável, tanto em termos de uma aceleração do crescimento dos fluxos comerciais internacionais quanto da expressiva elevação dos preços das *commodities*. O Comércio Exterior da Região Nordeste apresentou uma recuperação nos anos de 2003 e 2004, elevando-se em valores exportados de US\$ 4,6 bilhões, no ano de 2002, para uma cifra superior aos US\$ 8 bilhões, no ano de 2004.

1 – INSERÇÃO INTERNACIONAL DA ECONOMIA NORDESTINA

Todo o processo vivido pela economia brasileira a partir da década de 1990 (abertura e estabilização econômica) internalizou-se de forma diferenciada entre as regiões do País. Apesar da abertura e da estabilidade econômica, a economia nordestina continua apresentando índices débeis em relação à inserção internacional. Diversos fatores são responsáveis por essa condição, como por exemplo, baixa produtividade devido ao uso insatisfatório de tecnologia no processo produtivo na indústria nordestina, demanda por produtos importados reprimida, entre outros.

A orientação desta seção do trabalho está voltada para a análise da inserção da economia nordestina, via os seguintes indicadores, de acordo com Fontenele e Melo (2004):

Grau de Abertura (GA):

$$GA_{ne} = \frac{EXP_{ne} + IMP_{ne}}{PIB_{ne}}$$

$$GA_{br} = \frac{EXP_{br} + IMP_{br}}{PIB_{br}}$$

Onde:

EXP_{ne}: Exportações do Nordeste ao Exterior.

IMP_{ne}: Importações do Nordeste do Exterior.

PIB_{ne}: PIB do Nordeste.

EXP_{br}: Exportações do Brasil ao Exterior.

IMP_{br}: Importações do Brasil ao Exterior.

PIB_{br}: PIB do Brasil.

Participação da região Nordeste em relação ao Brasil, em termos de: Exportações do Nordeste sobre as Exportações do Brasil, Importações do Nordeste sobre as Importações do Brasil, Importações do Nordeste sobre o PIB do Nordeste, Exportação do Nordeste sobre o PIB do Nordeste, PIB do Nordeste sobre o PIB do Brasil, o PIB *per capita* do Nordeste sobre o PIB *per capita* do Brasil e População do Nordeste sobre a brasileira.

Índice de *MARKET SHARE* (MS).

Participação do comércio mundial nordestino no comércio mundial brasileiro, de acordo com Fontenele e Melo (2004b):

$$MSne = \frac{EXPne + IMPne}{EXPbr + IMPbr}$$

Com o advento da abertura comercial e, posteriormente, a estabilização econômica, as hipóteses a serem analisadas são: Hipótese 1, o grau de abertura do Brasil e o do Nordeste aumentou; Hipótese 2, a participação do Nordeste em relação ao Brasil, nas exportações, importações, PIB, PIB *per capita* e *MARKET SHARE* (MS) aumentou. Essas hipóteses procuram evidenciar certo grau de desenvolvimento econômico na região Nordeste, em relação ao processo de abertura comercial brasileira e a posterior estabilização monetária.

O período examinado foi de 1985 a 2004, e a análise do período antes da abertura comercial é importante para que possamos observar o comportamento dos indicadores antes da abertura econômica e assim, ter a possibilidade de comparar seus valores com o período, já com a economia aberta. Os dados foram extraídos do *site* do IBGE, no *link* contas regionais, no qual somente existem dados a partir de 1985.

A Tabela 21 evidencia os resultados dos indicadores acima citados, a partir do ano de 1985 até o ano de 2004, os quais serão apreciados no subitem seguinte.

Tabela 21 – Resultados dos Indicadores

Ano	GAne	MS	GAbr	Xne/ Xbr	Mne/ Mbr	PIBne/ PIBbr	PIBpc NE/ BR	Pop Ne/Br
1985	1,7%	8,3%	2,9%	9,7%	5,6%	14,0%	47%	29%
1986	1,5%	8,3%	2,5%	9,4%	6,6%	13,7%	46%	29%
1987	1,8%	8,3%	2,8%	9,4%	6,4%	12,9%	44%	29%
1988	2,1%	8,6%	3,2%	9,4%	6,9%	13,3%	45%	29%
1989	1,9%	7,8%	3,3%	8,4%	6,6%	13,3%	45%	29%
1990	2,3%	8,7%	3,4%	9,6%	7,2%	12,9%	44%	29%
1991	2,2%	8,4%	3,4%	9,0%	7,5%	13,4%	47%	29%
1992	2,2%	7,8%	3,7%	8,5%	6,7%	12,9%	45%	29%
1993	2,4%	7,6%	4,0%	7,8%	7,3%	12,8%	45%	29%
1994	2,7%	7,8%	4,5%	8,0%	7,4%	12,9%	45%	29%
1995	3,8%	8,1%	5,5%	9,1%	7,2%	11,7%	41%	29%
1996	3,7%	7,9%	5,6%	8,1%	7,8%	12,2%	43%	28%
1997	3,6%	7,3%	6,0%	7,5%	7,1%	12,1%	43%	28%
1998	3,2%	6,7%	5,8%	7,2%	6,2%	12,2%	43%	28%
1999	3,1%	7,1%	5,2%	7,0%	7,1%	12,0%	43%	28%
2000	3,7%	8,0%	5,7%	7,3%	8,6%	12,2%	44%	28%
2001	3,9%	8,2%	5,7%	7,2%	9,2%	12,1%	43%	28%
2002	3,7%	8,7%	5,3%	7,7%	9,9%	12,3%	44%	28%
2003	4,0%	8,6%	5,9%	8,4%	8,9%	12,6%	46%	28%
2004	4,9%	8,5%	7,3%	8,3%	8,8%	12,8%	47%	27%

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE – Contas Nacionais – Contas Regionais. Baseado nos dados contidos na Tabela 20 e nas Tabelas anexas.

1.1 – ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em relação aos indicadores de inserção internacional da economia nordestina (Tabela 21), podemos analisar que historicamente, antes e depois do processo de abertura comercial, o Nordeste sempre foi bem menos aberto do que o País como um todo. O grau de abertura tanto do Brasil como o do Nordeste vinha crescendo desde 1985, sofreu uma pequena diminuição em 1998, mas logo retomou o crescimento no ano de 2000; desde então, o grau

de abertura vem expandindo-se, mas apresentando índices ainda considerados insatisfatórios, como podemos ver nos Gráficos 7 e 8.

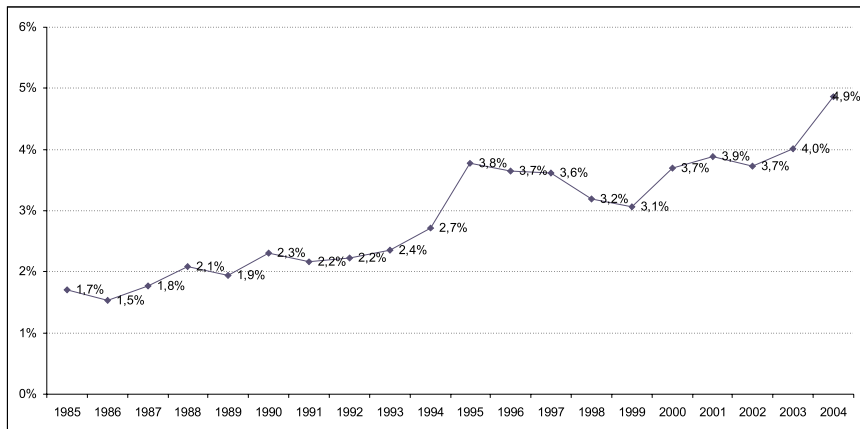


Gráfico 7 – Grau de abertura do Nordeste – 1985/2004

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE – Contas Nacionais – Contas Regionais.

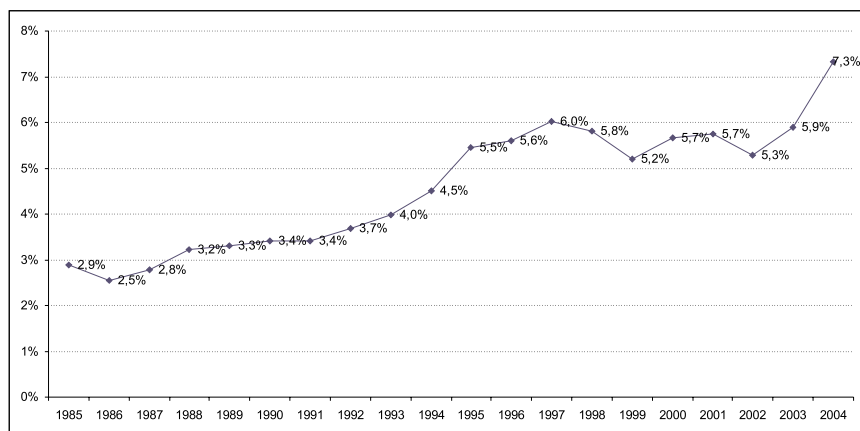


Gráfico 8 – Grau de abertura do Brasil – 1985/2004

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE – Contas Nacionais – Contas Regionais.

Antes do processo de abertura, o Nordeste tinha uma participação débil no comércio exterior brasileiro; em 1989, às vésperas do processo de abertura comercial, o Nordeste contribuía apenas com 6,6% das importações brasileiras e 8,4% das exportações brasileiras. Com a abertura, a estabilização econômica e o câmbio valorizado no início do Plano Real, a situação do Nordeste agravou-se pelo fato de que a partir do ano 1994, a Região passa a ter maior participação nas importações brasileiras, cerca de 7,4% em 1994, chegando a 7,8% em 1996, enquanto que a participação nas exportações totais do Brasil, mantiveram-se constantes, em torno de 8,0%. A partir do ano 2000, o Nordeste passa a contribuir mais com as importações do que com as exportações em relação ao Brasil e no ano de 2000, o Nordeste contribuía com 8,5% das importações brasileiras, enquanto que participou apenas com 7,3% das exportações em relação ao Brasil. No ano de 2002, a porcentagem em relação às importações brasileiras cresceu para 9,8%, mas houve também um pequeno aumento em relação à participação nas exportações, que ficou em torno de 7,7%; o ano de 2002 é interessante porque é um ponto de inflexão. A partir de 2002, observa-se um aumento da participação do Nordeste em relação às exportações brasileiras, que voltaram a ficar acima de 8,0% no ano de 2004.

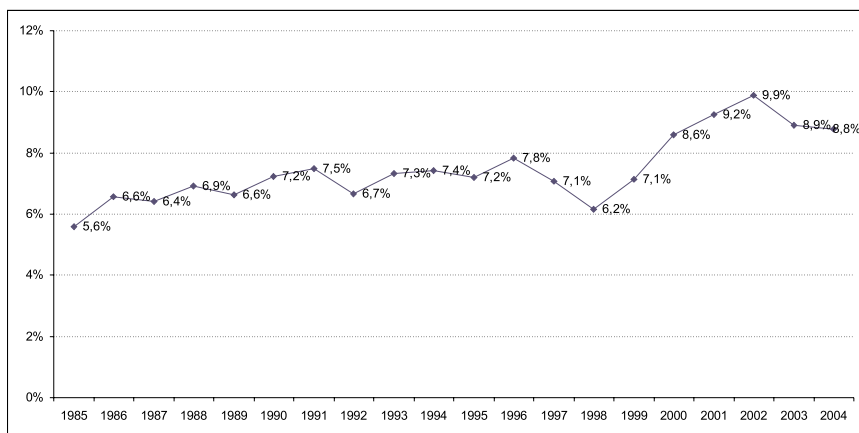


Gráfico 9 – Participação do Nordeste nas Importações Brasileiras

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE – Contas Nacionais – Contas Regionais.

É interessante observar que mesmo o Nordeste tendo uma participação de 8,0% em relação às exportações brasileiras no ano de 2004, essa participação é inferior à do Nordeste nas exportações brasileiras no ano de 1985, ou seja, antes da abertura comercial, o Nordeste participava com cerca de 9,7% das exportações brasileiras. Então, contrariando as hipóteses anteriormente citadas, a abertura comercial não contribuiu para um aumento na participação das exportações nordestinas em relação às exportações brasileiras. Isso demonstra que o padrão de inserção internacional nordestino, é um padrão passivo, onde se observou um aumento na participação das importações e que se mantém a participação das exportações nordestinas em relação às brasileiras. A partir da abertura comercial, houve um aumento da participação do Nordeste em relação às importações brasileiras e não em relação às exportações.

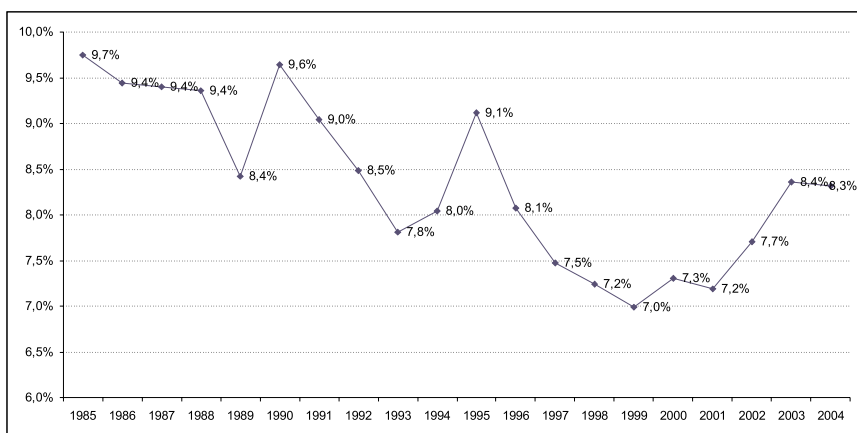


Gráfico 10 – Participação do Nordeste nas Exportações Brasileiras

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE – Contas Nacionais – Contas Regionais.

O saldo da Balança Comercial é dado pela diferença de tudo que foi exportado menos o que foi importado por um país ou região. O Gráfico 11 demonstra a evolução do saldo da Balança Comercial do Brasil e do Nordeste. Esta relação demonstra o grau de defasagem do saldo nordestino em relação ao saldo brasileiro, revelando que mesmo com o processo de abertura comercial, o Nordeste não se inseriu ativamente no mercado externo; o saldo nordestino não acompanha o crescimento extraordinário do saldo brasileiro a partir de 2001. De certo, houve crescimento do saldo da Balança Comercial nordestina, mas ficou muito atrás do crescimento do saldo da Balança Comercial brasileira.

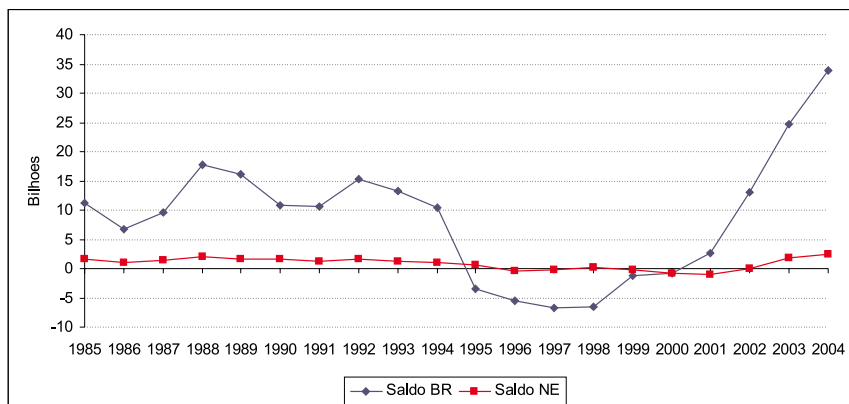


Gráfico 11 – Saldo da Balança Comercial do Brasil e do Nordeste – 1985/2004

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE – Contas Nacionais – Contas Regionais. Bilhões de Reais.

No que tange à participação do PIB do Nordeste em relação ao PIB do Brasil, houve uma redução, ao passo que no ano de 1985, o PIB do Nordeste representava 14,0% do PIB do Brasil e no ano de 2004, representava 12,8%. No período analisado, houve uma redução da participação do PIB do Nordeste em relação ao PIB do País, da ordem de 8,5%. Este dado é interessante, pelo fato de que houve aumento tanto do PIB do Nordeste quanto do PIB do Brasil, salvo em alguns anos alternando crescimento do PIB do Brasil e diminuição do PIB do Nordeste e vice-versa, e mesmo assim, houve uma diminuição da participação do PIB nordestino em relação ao PIB brasileiro. Somente em 2001, é que a trajetória volta a ser positiva, como mostra o Gráfico 12.

Com uma população em torno de 29% da população brasileira, o Nordeste apresenta um PIB *per capita* de apenas 47% em relação ao PIB *per capita* do Brasil. Este fato é mais um reflexo da baixa participação do PIB nordestino em relação ao PIB brasileiro, evidenciando o baixo dinamismo econômico da Região em relação ao Brasil.

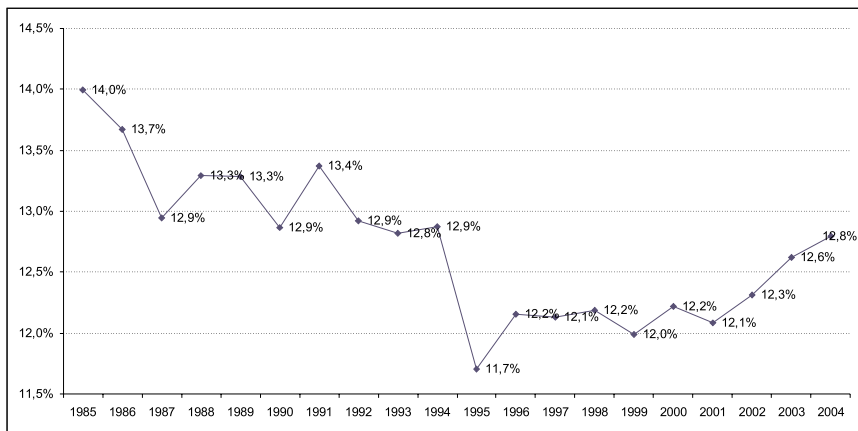


Gráfico 12 – Relação PIB do Nordeste/PIB do Brasil

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE – Contas Nacionais – Contas Regionais.

O índice de *MARKET SHARE* (MS), que é a participação do comércio mundial nordestino no comércio mundial brasileiro, antes da abertura comercial, situava-se em torno de 8,0%; após a abertura econômica, apresentou uma queda. Inicialmente, a abertura econômica não fez com que a participação do comércio mundial nordestino aumentasse em relação ao comércio mundial brasileiro, pelo contrário, no período de 1985 a 2004, o *MARKET SHARE* caiu cerca de 2,4%, somente a partir de 1998; quando atingiu a marca de 6,7%, é que ele volta a crescer, chegando a 8,7% e se estabilizando em torno de 8,5%.

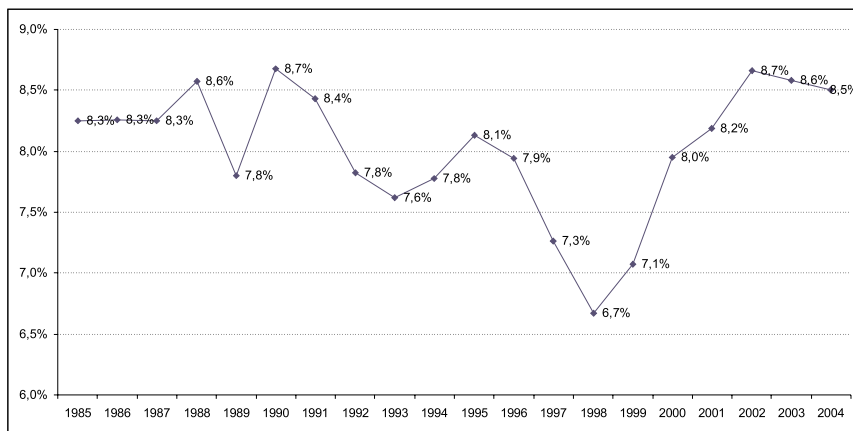


Gráfico 13 – Market Share (MS)

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE – Contas Nacionais – Contas Regionais.

Em relação às hipóteses levantadas neste trabalho, a hipótese 1, grau de abertura do Brasil e o do Nordeste, aumentou. Tal hipótese mostrou-se verdadeira na medida em que tanto o Grau de Abertura do Nordeste quanto o do Brasil aumentaram, no período analisado. Na hipótese 2, a participação do Nordeste em relação ao Brasil, nas exportações, importações, PIB, PIB *per capita* e MS aumentou. Essa hipótese verificou-se ser falsa, dado que a participação do Nordeste em relação ao Brasil nas exportações, no PIB, caiu e, em relação ao PIB *per capita*, permaneceu constante no período analisado, contrariando assim a hipótese levantada. As demais variáveis analisadas nesta hipótese, importações e índice de MS, aumentaram, sendo que o aumento do índice de MS foi muito discreto, permanecendo quase estável.

2 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1990 pode ser considerada como um “divisor de águas” na economia brasileira. Num contexto mundial marcado por transformações importantes, o ambiente econômico brasileiro sofre grandes mudanças nos anos 1990. Dentre as principais, destacam-se uma política de abertura comercial intensa e rápida, a priorização à integração competitiva, reformas profundas na ação do Estado e, finalmente, a implementação de um programa de estabilização que já tem vários anos (desde 1994). Tais mudanças proporcionaram efeitos diferenciados nas diversas regiões brasileiras, efeitos esses que são observados até os dias atuais.

Em relação ao grau de abertura, tanto do Brasil como o do Nordeste, mesmo com o advento do processo de abertura econômica, apresentam índices insatisfatórios; a situação é mais alarmante no Nordeste, dado que a Região apresentou em 2002, praticamente o mesmo índice de 1995.

A partir da segunda metade da década de 1990, o Nordeste passa a sofrer desequilíbrios na balança comercial, devido à grande demanda por produtos importados; a prova cabal disso é que o Nordeste, antes do processo de abertura comercial, participava com maior porcentagem em relação às exportações brasileiras, no ano de 1985, portanto, antes do processo de abertura, a participação do Nordeste nas exportações brasileiras era de 9,7%, ao passo que no ano de 2004, essa participação caiu para 8,0%, confirmando que o processo de abertura econômica não contribuiu para uma maior inserção dos produtos nordestinos no exterior.

No que tange à participação do PIB do Nordeste em relação ao PIB do Brasil, no período analisado, houve uma redução da participação do PIB do Nordeste em relação ao PIB do País. Com uma população em torno de 29% da população brasileira, o Nordeste apresenta um PIB *per capita* de apenas 47% em relação ao PIB *per capita* do Brasil. Este fato é mais um reflexo da baixa participação do PIB nordestino em relação ao PIB brasileiro, evidenciando o baixo dinamismo econômico da Região em relação ao Brasil, explicitando a questão da desigualdade regional.

Acompanhando esse raciocínio, o índice de MARKET SHARE permaneceu quase estável durante todo o período analisado, em torno de 8,0%. Apresentou uma queda a partir de 1990 e só voltou a crescer no ano de 2000. A análise dos indicadores presentes neste trabalho confirma que a inserção da economia nordestina na economia mundial ainda é insatisfatória pelo fato de que o Brasil e o Nordeste continuam relativamente fechados, mas existe uma tendência de melhora.

REFERÊNCIAS

- BATISTA, J. C. Desvalorização cambial e as exportações brasileiras para os EUA. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, Funcex, ano 15, jan./mar., 2002, p. 4-15.
- BRASIL, Banco do Nordeste do Brasil. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/>>. Acesso em: 12 mar. 2008.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 18 abr. 2008.
- FILGUEIRAS, L. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- FONTENELE, Ana Maria.; MELO, Maria Cristina. **Inserção Internacional da Economia Cearense: Possibilidades e Limites para o crescimento**. Fortaleza: BNB, 2004.
- GALVÃO, O. J de A.; VERGOLINO, J. R. O. **O Comércio e a Inserção Competitiva do Nordeste no Exterior e no Brasil**. Fortaleza: BNB, 2004.
- GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Orgs.). **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- GONÇALVES, Reinaldo. **O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas**. São Paulo: Contexto, 2000.
- GREMAUD, A.; VASCONCELOS, M. A. S.; TONETO JUNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- KRUGMAN, Paul. R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional: teoria e Política**. 5. ed. Makron, 2000. 798 p.

- MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia. Princípios de Micro e Macroeconomia**. Tradução da 2. edição americana. Rio de Janeiro: CAPUS, 2001.
- MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia**. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1998, 398 p.
- REGO, José Márcio; et al.. **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- ROCHA, Ricardo Eleutério. **A Abertura Econômica Brasileira e a Vulnerabilidade Externa nos anos 90**. 2002. Dissertação (Mestrado) – UNIFOR, Fortaleza, CE.
- ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 922 p.
- SCHUMPETER, Joseph A. ([1911] 1961) **The Development Economics**. Oxford: Oxford University Press, 1961.
- SOUZA, Nali de Jesus de (Coord.). **Introdução à Economia**. São Paulo: Atlas, 1996.
- SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Atlas, 2005.
- VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F.; CASTRO, B.C.; HERMANN, J. (Orgs.) **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. 6. ed., São Paulo: Campus, 2005.

AGRADECIMENTOS

A monografia que serviu de base para a elaboração deste artigo teve como orientador o Prof. Dr. Marcelo de Castro Callado e como participantes da banca examinadora os professores Dr. Raul dos Santos Filho e Dr. Maurício Benegas. A esses professores, o autor agradece a colaboração na elaboração e crítica da monografia defendida na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAAC).

ANEXO A – SALDOS DA BALANÇA COMERCIAL DO BRASIL E DO NORDESTE – 1985/2004

Ano	Exportação BR	Importação BR	Saldo BR	Exportação NE	Importação NE	Saldo NE
1985	25.639.011	14.331.835	11.307.176	2.498.475	800.957	1.697.518
1986	22.348.603	15.557.239	6.791.364	2.109.253	1.020.801	1.088.452
1987	26.225.115	16.580.788	9.644.327	2.466.193	1.063.519	1.402.674
1988	33.786.532	16.055.406	17.731.126	3.160.500	1.110.367	2.050.133
1989	34.382.620	18.263.238	16.119.382	2.896.254	1.209.452	1.686.802
1990	31.413.756	20.661.362	10.752.394	3.030.088	1.491.909	1.538.179
1991	31.620.439	21.041.459	10.578.980	2.859.771	1.577.901	1.281.870
1992	35.792.986	20.554.091	15.238.895	3.035.045	1.369.830	1.665.215
1993	38.554.769	25.256.001	13.298.768	3.011.183	1.851.694	1.159.489
1994	43.545.149	33.078.690	10.466.459	3.502.854	2.455.465	1.047.389
1995	46.506.282	49.971.896	-3.465.614	4.239.999	3.603.784	636.215
1996	47.746.728	53.345.767	-5.599.039	3.854.865	4.170.285	-315.420
1997	52.994.341	59.747.227	-6.752.886	3.959.038	4.228.877	-269.839
1998	51.139.862	57.763.476	-6.623.614	3.702.803	3.560.088	142.715
1999	48.011.444	49.294.639	-1.283.195	3.355.394	3.523.235	-167.841
2000	55.085.595	55.838.590	-752.995	4.024.694	4.791.155	-766.461
2001	58.222.642	55.572.176	2.650.466	4.184.171	5.134.724	-950.553
2002	60.361.786	47.240.488	13.121.298	4.651.698	4.668.797	-17.099
2003	73.084.140	48.291.040	24.793.100	6.107.494	4.307.679	1.799.815
2004	96.677.839	62.835.616	33.842.223	8.043.625	5.510.521	2.533.104

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE – Contas Nacionais – Contas Regionais.

Notas: De 1985 a 2004, foi utilizado o deflator implícito do Brasil para calcular a variação do crescimento do PIB. Valores expressos em Reais (R\$) a preços de 2006.

ANEXO B – PIB A PREÇOS REAIS, PIB PER CAPITA E POPULAÇÃO DO BRASIL E NORDESTE – 1985/2004

Ano	PIB BR	PIB NE	Var PIB BR	Var PIB NE	Pop BR	Pop NE	PIB pc BR	PIB pc NE
1985	1.387.644.526	194.226.028			133.136.195	39.260.372	10,420	4,947
1986	1.491.579.101	203.961.182	7,50%	5,00%	135.672.015	39.979.574	10,990	5,102
1987	1.544.231.844	199.907.293	3,50%	-2,00%	138.256.134	40.685.050	11,170	4,914
1988	1.543.305.305	205.131.554	-0,10%	2,60%	140.889.472	41.375.557	10,950	4,958
1989	1.592.073.752	211.462.208	3,20%	3,10%	143.572.967	42.050.471	11,080	5,029
1990	1.522.818.544	195.883.699	-4,30%	-7,40%	146.307.574	42.709.782	10,400	4,586
1991	1.538.503.575	205.714.783	1,00%	5,00%	149.094.266	42.766.526	10,319	4,810
1992	1.530.140.580	197.685.301	-0,50%	-3,90%	151.481.491	43.730.537	10,101	4,521
1993	1.605.496.426	205.804.862	4,90%	4,10%	153.906.939	44.252.288	10,432	4,651
1994	1.699.464.050	218.747.098	5,90%	6,30%	156.371.223	44.768.755	10,868	4,886
1995	1.771.245.904	207.308.604	4,20%	-5,20%	158.874.963	45.280.329	11,149	4,578
1996	1.809.336.528	219.954.821	2,20%	6,10%	161.281.904	45.789.530	11,218	4,804
1997	1.870.407.028	226.925.214	3,40%	3,20%	163.725.309	46.297.081	11,424	4,902
1998	1.871.068.136	227.980.577	0,00%	0,50%	166.205.732	46.803.149	11,258	4,871
1999	1.875.822.114	224.873.264	0,30%	-1,40%	168.723.733	47.310.413	11,118	4,753
2000	1.956.598.519	239.101.813	4,30%	6,30%	171.279.882	47.820.226	11,423	5,000
2001	1.982.290.982	239.466.796	1,30%	0,20%	173.786.321	48.332.163	11,406	4,955
2002	2.034.982.142	250.524.357	2,70%	4,60%	176.329.438	48.845.112	11,541	5,129
2003	2.058.315.650	259.837.608	1,10%	3,70%	178.909.769	49.357.231	11,505	5,264
2004	2.175.892.658	278.438.338	5,70%	7,20%	181.527.861	49.867.889	11,987	5,584

Fonte: IBGE – Contas Nacionais – Contas Regionais

Notas: Os dados de população a partir de 2001 são estimativas do IBGE extraídas das pesquisas PNAD e Anuários Estatísticos do Brasil.

Para valores de PIB a preços reais:

De 1985 a 2004, foi utilizado o deflator implícito do Brasil para calcular a variação do crescimento do PIB. Valores expressos em Reais (R\$) a preços de 2006.

CAPÍTULO 8

Controle de capitais: fundamentos e propostas para o Brasil

Michele Queirós Moura¹

INTRODUÇÃO

Na década de 1990, o Brasil passou por um processo de liberalização financeira acompanhando a tendência internacional da retomada dos fluxos de capitais. Esse processo resultou de medidas como a renegociação da dívida externa, a regularização de empréstimos em atrasos de acordo com o Plano Brady e a queda nas taxas de juros internacionais. Em 1990, o fluxo líquido de capitais externos foi de US\$ 7,37 bilhões (1,2% do PIB), passando para US\$ 48 bilhões em 1998. No entanto, as crises financeiras ocorridas nos anos seguintes promoveram uma significativa redução nesses movimentos de capitais.

De acordo com Terra e Soihet (2006), os fluxos de capitais são determinados por fatores internos – como o nível de investimento e a taxa de juros – caracterizando o efeito *pull*, ou externos à economia de um país (efeito *push*). A literatura aponta que a liberalização financeira associa-se à instabilidade macroeconômica, contrariando a hipótese de redução nas taxas de juros defendida por Arida (2004). Por outro lado, a especulação financeira e o “efeito manada”, decorrentes das ações dos investidores, podem levar os países a graves crises financeiras repercutindo diretamente nas taxas de juros, câmbio e no balanço de pagamentos (Balança de capitais e Transações

¹ Michele Queirós Moura é economista pela Universidade Federal do Ceará (UFC) com especialização em Desenvolvimento Econômico (UFC). Lecionou nesta universidade como professora substituta, no período de 2006 a 2008, lotada no Departamento de Teoria Econômica. Atualmente está concluindo o Mestrado em Economia Rural (UFC). E-mail: pmicheleufc@gmail.com

correntes). Indiretamente, a dívida do governo, o nível de atividade econômica e a popularidade do governo são afetados diante de crises financeiras.

Singer (2000) argumenta que a globalização financeira inibe as autoridades monetárias em relação às políticas cambiais, monetárias e fiscais e exemplifica: “Se o Banco Central resolver expandir a oferta de moeda e de crédito, visando à baixa de juros e o consequente estímulo ao investimento e às compras a prazo, ele corre o risco de provocar fuga de capitais a outros países, que praticam taxas de juros mais elevadas.” (SINGER, 2000, p. 113).

Em momentos de desconfiança associados ao comportamento de “manada” inicia-se uma espécie de círculo vicioso em algumas economias. Assim, mesmo sob uma crise transitória o pessimismo dos investidores faz com que esta tome proporções gigantescas. De acordo com dados de Cunha (1999, apud SINGER, 2000), esse ciclo vicioso foi fortemente percebido durante a crise asiática. Na Indonésia, por exemplo, o nível de crescimento em 1996 era de 7,8% passando para (-15%) em 1998.

1 – MOBILIDADE DE CAPITAIS E INSTABILIDADE MACROECONÔMICA

A mobilidade excessiva de capitais, de acordo com Oreiro (2004), conduz a três problemas de gerenciamento macroeconômico para as economias emergentes: i) perda de autonomia na condução da política monetária, ii) tendência à apreciação cambial devido aos grandes fluxos de capitais e, iii) aumento da fragilidade externa da economia. A perda de autonomia na condução da política monetária ocorre não somente sob regime de câmbio fixo, mas também sob um regime de câmbio flutuante. No primeiro caso o objetivo do Banco Central será unicamente a manutenção da taxa de câmbio. Por outro lado, Oreiro (2004) destaca que no regime de câmbio flutuante a política monetária fica comprometida devido às seguintes razões: em uma economia com plena conversibilidade da conta capital sob um regime de câmbio flutuante, a taxa de câmbio passa a ser o mecanismo transmissor da política monetária. No curto prazo cuja condição de Marshall-Lerner² não é satisfeita, políticas de desvalorização da taxa de câmbio nominal levam a uma redução nas exportações líquidas impactando negativamente a atividade econômica. As profecias autorrealizáveis surgem porque os investidores acreditam que haverá uma nova política de desvalorização cambial, a compra de divisas por especuladores faz com que esta hipótese seja corroborada, e a política monetária é conduzida mantendo a taxa de juros elevada.

Sobre a interdependência entre juros e câmbio, Carneiro (2006, p.11) aponta que: “O movimento das taxas de juros passa a ser subordinado ao da taxa de câmbio, buscando evitar sua desvalorização exarcebada, através da qual contamina a taxa de inflação e amplia o *currency mismatch*”. De outro modo, existe um risco de uma armadilha sobre a política fiscal em relação aos fluxos de capitais. De acordo com Carneiro (2006), as taxas de juros podem ser utilizadas

2 De acordo com Krugman & Obstfeld (2001), a condição de Marshall-Lerner ocorre quando o somatório das elasticidades dos preços relativos da demanda das exportações e importações são superiores a unidade de modo que a conta corrente estando em equilíbrio passe a ter um saldo positivo após uma desvalorização cambial. Nas palavras de Bauman, Canuto & Gonçalves (2004): “Quando a condição de Marshall-Lerner é satisfeita, uma desvalorização cambial faz crescerem as exportações e caírem as importações por unidade de renda, mas há um efeito multiplicador da mudança no saldo comercial sobre a renda, e por conseguinte, acrescenta-se um aumento nas importações.”

como mecanismo de apreciação do câmbio, combatendo diretamente a inflação. Essa interdependência entre as variáveis da política monetária e cambial acaba gerando um custo para a economia expresso pelo autor como imobilização da política fiscal.

Segundo Nelly (1999), em regimes de câmbio fixo a política monetária é direcionada para manter a paridade cambial. Se o Banco Central intervier no mercado ofertando moeda doméstica, pressionará os preços internos. Após as reformas promovidas durante as décadas de 1980 e 1990 por países desenvolvidos, tendo como objetivo a atração de investimentos, Nelly (1999) constatou uma apreciação da taxa real de câmbio. De acordo com dados de Eichengreen et.al. (1999 apud NELLY, 1999), o fluxo líquido de capitais nos países desenvolvidos triplicou, passando de US\$ 50 bilhões no período de 1987-1989 para mais de US\$ 150 bilhões entre os anos de 1995 e 1997. Países que adotavam regimes de bandas cambiais como Brasil, Coreia e Indonésia, ou de minidesvalorizações como o México e Turquia, após as crises, passaram a adotar regimes de flutuação do câmbio. Somente a Rússia e a Malásia conseguiram manter o regime de bandas cambiais, vigente anteriormente.

As ocorrências de crises cambiais são explicadas por três gerações de modelos, os de primeira e segunda geração apontavam que as crises cambiais partiam do lado fiscal, ou seja, *déficits* fiscais e políticas macroeconômicas inconsistentes geravam desconfiças nos investidores que passavam a atuar contra estas economias, sendo então responsáveis pela eclosão de crises cambiais. No fim da década de 1990, mesmo alguns países que detinham austeridade fiscal foram alvos de ataques especulativos. As crises asiática e brasileira foram engendradas por uma fuga massiva de capitais, gerando um ataque especulativo às moedas nacionais. A partir deste momento, novos modelos, de terceira geração, foram desenvolvidos para a explicação destas crises cambiais. De acordo com Chang & Velasco (1998), os países asiáticos possuíam um elevado volume de obrigações financeiras de curto prazo em moeda estrangeira frente a um ativo de médio e longo prazo (concessão de crédito) em moeda nacional. Durante a fase pré-*crise*, quando os agentes procuraram resgatar seus investimentos, os Bancos Centrais foram incapazes de manter sua atuação como prestamistas de última instância, levando a inúmeras falências bancárias. No mesmo instante, a fuga de capitais externos tornou insustentável a manutenção do câmbio fixo ocasionando um colapso cambial. As crises financeiras e cambiais ocorridas no México (1994), na Ásia (1997), na Rússia (1998) e no Brasil (1999) originaram-se diante da vulnerabilidade do

sistema bancário. O fator desencadeante para tais crises residia no risco inerente do descasamento nos prazos de maturação de ativos e passivos (*maturity mismatch risk*). Os ativos das instituições financeiras possuíam maturidade e taxas de juros de longo prazo, enquanto o passivo apresentava um caráter de curto prazo, com constante refinanciamento da dívida. O risco de mudanças no valor do câmbio (*currency mismatch risk*), como a desvalorização da moeda nacional, observado durante estas crises, elevou a dívida (em moeda nacional) destas instituições, conjugando as crises cambiais às crises financeiras.

Conforme destacado por Pesenti e Title (2000), os determinantes dessas crises ora se complementam, ora competem entre si, identificados por: a) fundamentos macroeconômicos, b) equilíbrio múltiplo, c) contágio, e d) vulnerabilidade financeira. De acordo com Calvo (p. 2, 1999): *Contagion is defined as a situation in which utility maximizers investors choose not to pay for information that would be relevant for their portfolio decisions—thereby making them susceptible to react to country-specific rumors—or in which investors optimally choose to mimic arbitrary portfolio.*

As causas de crises cambiais podem diferir ao longo do tempo incluindo mudanças na política econômica ou simplesmente por expectativas dos agentes, gerando profecias autorrealizáveis.

Algumas dessas crises cambiais, como a da Europa (1992-1993) e a do Sudeste Asiático (1997-1998), são explicadas dentro de uma ampla literatura a respeito de crises cambiais, como resultado de profecias “autorrealizáveis”, ou seja, mudanças autônomas e espontâneas nas expectativas dos agentes econômicos a respeito da capacidade do país honrar os seus compromissos externos sem a ocorrência de nenhuma ruptura com o regime de política econômica adotado pelo mesmo. Essa mudança de expectativas dos investidores internacionais acaba por gerar as condições objetivas necessárias para que o país se veja obrigado a mudar o seu regime de política econômica (como o fim de um regime de câmbio fixo) ou acabe por declarar um default dos pagamentos de suas obrigações externas e (ou também) internas. (GABRIEL, 2005, p. 18-19)

2 – GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA NO BRASIL

As ações liberalizantes em relação ao investimento estrangeiro de portfólio no mercado financeiro local foram marcadas pela introdução do Anexo IV à Resolução nº 1.289/87, pela aquisição de cotas de fundos de investimentos e operações nas contas de não-residentes do mercado de câmbio flutuante (CC-5).

Quanto à emissão de títulos no exterior, o Anexo V à Resolução nº 1.289/87 permitiu que os investimentos estrangeiros fossem realizados por recibos de depósitos (Depositary Receipt – DR), eliminando as vantagens da conta CC-5 canal de investimentos estrangeiros de portfólio. Esses recibos formalizam um certificado representativo de ações de empresas estrangeiras negociados nos mercados de capitais dos Estados Unidos (ADR), e em mercados distintos de modo simultâneo como os recibos de depósitos Global Depositary Receipt (GDR).

Cintra e Prates (2004) destacam que a partir do ano 2000 ocorreram mudanças no sentido de finalizar o processo de abertura e desregulamentação da conta capital. Nesse ano, os investidores em renda fixa, cadastrados junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), foram autorizados a aplicar livremente os recursos mediante o mercado de câmbio comercial. A Resolução nº 2.689, de 26/01/2000, extinguiu as diferentes modalidades de aplicação por meio do mercado de câmbio comercial, com exceção para a regulamentação de investimentos estrangeiros de portfólio em fundos fechados negociados em bolsas de valores estrangeiras. Em 2003, os investidores ganharam maior flexibilidade, incorrendo também em menores custos com a autorização de transferências diretas dos recursos aplicados em um determinado segmento do mercado financeiro brasileiro para outro. Anteriormente, o investidor precisava realizar uma operação de fechamento de câmbio pagando duas vezes a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). (CINTRA; PRATES, 2004). A mudança na legislação referente ao fluxo de capitais a partir dos anos 1990 e a estabilidade macroeconômica alcançada com a implantação do Plano Real foram condicionantes internos a entrada de capitais.

No âmbito externo, Terra e Soihet (2006) elencam outros fatores que desencadearam esse processo: renegociação da dívida externa com os bancos credores, regularização de empréstimos em atrasos de acordo com o Plano Brady em 1994, e a queda nas taxas de juros internacionais, fazendo com que os investidores procurassem maior rentabilidade em países emergentes. Segundo dados do Banco Central apud Terra e Soihet (2006), os fluxos de capitais representavam 0,9% do PIB em 1990 atingindo 3,8% em 2000.

O fluxo de investimento a partir de 2000, sobretudo aqueles de portfólio, foi caracterizado por um processo de *feast or famine*, ou seja, um ciclo de abundante liquidez seguido de escassez. Esses ciclos representam momentos nos quais investidores possuíram maior ou menor aversão ao risco. Durante as crises financeiras, os investidores internacionais buscaram aqueles mercados mais seguros. A elevação na demanda por títulos de alta qualidade foi responsável pelo aumento de seus preços, e consequentemente reduziu as taxas de juros. O período seguinte, caracterizado pela diminuição da aversão ao risco, se refletiu na retomada de aplicações mais rentáveis nos países emergentes revertendo o ciclo anterior de *famine*.

Durante esta década, a primeira fase de escassez ocorreu em 2002, o fluxo líquido de investimentos externos diretos se reduziu em 26,2% em relação ao ano anterior. Os investimentos de portfólio, que representam aqueles com maior volatilidade, tiveram um ingresso líquido de US\$ 872 bilhões, em 2001. No ano seguinte, esse fluxo passou a ser negativo, registrando amortizações líquidas de US\$ 4,8 bilhões. Este resultado refletiu a retração na rolagem de títulos de longo prazo no segundo semestre do ano. Em 2002, as amortizações líquidas dos títulos de renda fixa negociados no País e no exterior foram de US\$ 206 milhões e US\$ 5,8 bilhões, respectivamente. O fluxo líquido de empréstimos e financiamentos foi de apenas US\$ 1,0 bilhão, uma redução de 81,9% em relação a 2001. Em relação aos fluxos analisados, o crédito comercial de fornecedores foi o que apresentou menor variação (38,7%). A partir de 2003, estes fluxos passaram a se elevar, atingindo US\$ 10,4 bilhões em 2007. O Gráfico 2 destaca a evolução das principais modalidades dos fluxos de capitais.

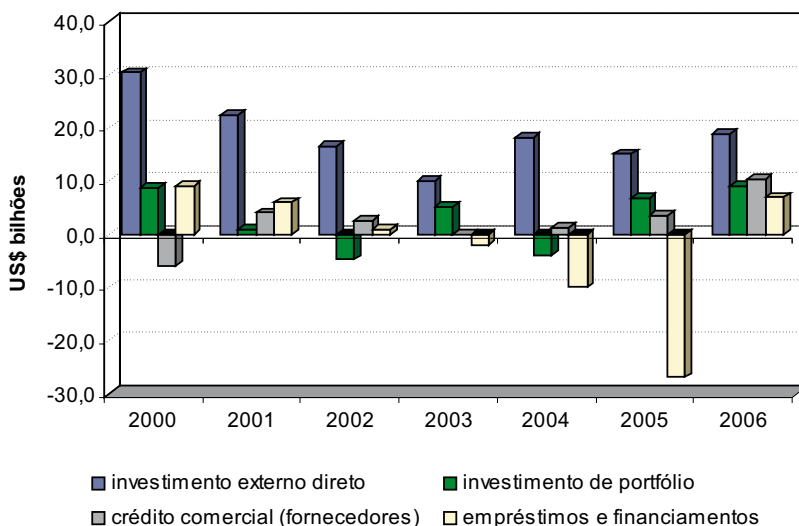


Gráfico 14 – Fluxo de investimentos: principais modalidades – 2000-2006

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do Banco Central, 2008

Dando continuidade ao processo de abertura no governo Lula, foram adotadas duas medidas importantes nesta direção: os investidores estrangeiros passaram a ter incentivos fiscais na aquisição de títulos da dívida pública (*inward transactions*), enquanto os residentes passaram a ter maiores facilidades de manutenção de depósitos ou investimentos no exterior (*outward transactions*).

Apesar dos investimentos em ações responderem por 54,7% deste fluxo, os títulos de renda fixa foram os que apresentaram maior crescimento em relação a 2006 (US\$ 21,8 bilhões contra US\$ 1,3 bilhão). Os títulos de renda fixa negociados no País tiveram um acréscimo de 85,4%, chegando a US\$ 20,4 bilhões. Deste montante, US\$ 13,5 bilhões representavam títulos de médio e longo prazo (66,1%). Os títulos de renda fixa negociados no exterior que tiveram saídas líquidas no montante de US\$ 9,7 bilhões em 2006 apresentaram um ingresso líquido de US\$ 1,4 bilhão em 2007.

Em relação aos títulos de renda fixa negociados no exterior, *notes e commercial papers* foram responsáveis pela maior parte dos desembolsos em 2007 (US\$ 15,4 bilhões), seguido dos títulos de curto prazo (US\$ 10,8 bilhões), enquanto os bônus públicos tiveram desembolsos de US\$ 2,88 bilhões. Para o período de janeiro a fevereiro de 2008, a modalidade de *notes*

e *commercial papers* tiveram desembolsos de US\$ 1,9 bilhão, significando uma redução de 21,8% em relação ao mesmo período de 2007 (Tabela 22).

Tabela 22 – Investimentos estrangeiros em carteira, em US\$ milhões – 2007-2008

Discriminação	2007*			2008*	
	Fev	Jan-Fev	Ano	Fev	Jan-Fev
Total	3.557	5.365	48.104	2.617	847
Investimentos em ações	2.302	2.677	26.217	-270	-3.351
Negociadas no país	1.738	2.153	24.613	-251	-3.358
Receitas	7.247	12.572	116.581	12.955	26.111
Despesas	5.509	10.419	91.968	13.206	29.469
Negociadas no exterior (ADR)	563	524	1.604	-18	8
Receitas	645	750	2.842	58	203
Despesas	82	226	1.238	76	195
Títulos de renda fixa	1.256	2.689	21.887	2.886	4.198
Negociados no país	1.363	1.552	20.482	3.036	4.721
Médio e longo prazos	880	969	13.548	2.041	3.104
Receitas	1.484	2.714	40.987	3.580	7.152
Despesas	604	1.744	27.439	1.539	4.047
Curto prazo	483	583	6.933	995	1.616
Receitas	830	1.507	20.337	1.746	3.832
Despesas	346	924	13.403	751	2.215
Negociados no exterior	-107	1.137	1.405	-150	-523
Bônus	-594	-796	-7.880	-216	-468
Privados	0	-100	-103	0	0
Desembolsos	0	0	0	0	0
Amortizações	0	100	103	0	0
Públicos ¹	-594	-696	-7.777	-216	-468
Desembolsos	715	1.215	2.883	0	0
Novos ingressos	715	1.215	2.883	0	0
Refinanciamentos	0	0	0	0	0
Amortizações	1.309	1.911	10.660	216	468
Pagas	1.309	1.911	10.660	216	468
Valor de face	1.177	1.774	9.149	167	359
Descontos ²	-131	-137	-1.512	-49	-109
Refinanciadas	0	0	0	0	0
Valor de face	0	0	0	0	0
Descontos ²	0	0	0	0	0
Notes e <i>commercial papers</i>	-387	1.098	5.633	21	824
Desembolsos	858	2.546	15.434	571	1.991
Amortizações	1.246	1.447	9.801	550	1.167
Títulos de curto prazo	874	835	3.651	45	-879
Desembolsos	1.031	1.139	10.862	56	239
Amortizações	157	304	7.211	11	1.117

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados do BANCEN – Relatório de inflação (2006)

Notas: 1 Inclui apenas governo central.

2 (+ = deságio, - = ágio)

* Dados preliminares.

Em termos de volume, o fluxo líquido de ações negociadas no exterior durante o período pós- crise (2000-2003) foi o mais expressivo. Nesse período, foram negociados em média US\$ 8,2 bilhões, seguido de bônus com US\$ 2,1 bilhões (Tabela 23). No segundo período analisado (2004-2007), o maior volume de investimentos de portfólio negociados foi de títulos de renda fixa negociados no País da ordem de US\$ 8,07 bilhões, seguido das ações negociadas no País com US\$ 3,2 bilhões. No primeiro período, os títulos de renda fixa mostraram a maior volatilidade, apresentando um coeficiente de variação de (-89,95). No segundo período, houve maior constância nos investimentos de portfólio, apenas os títulos negociados no exterior sob a forma de bônus tiveram um coeficiente de variação elevado (10,36).

Tabela 23 – Estatísticas sobre fluxos líquidos dos investimentos estrangeiros em carteira (US\$ milhões)

Período	2000-2003			2004-20007		
Variável	Média	Desvio-padrão	Coeficiente de Variação	Média	Desvio-padrão	Coeficiente de Variação
Investimento de Portfólio	2.464	5.792	2,35	3.903	5.671	1,45
Títulos de renda fixa	-58	5.217	-89,95	-3.770	5.081	-1,35
negociados no país	-106	254	-2,40	8.079	9.676	1,20
médio e longo prazos	-140	203	-1,45	5.243	6.387	1,22
curto prazo	34	62	1,82	2.836	3.294	1,16
negociados no Exterior	-14.808	33.956	-2,29	-3.770	5.081	-1,35
bônus	2.196	1.115	0,51	-4.834	7.036	-1,46
notes e commercial papers	-2.333	3.913	-1,68	496	5.140	10,36
títulos de curto prazo	79	624	7,90	1.195	1.654	1,38
Investimento em Ações	2.628	503	0,19	10.616	10.677	1,01
negociadas no país	-609	2.188	-3,59	3.237	2.274	0,70
negociadas no exterior	8.250	8.417	1,02	1.334	475	0,36

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Banco Central (2008).

O indicador de sustentabilidade da dívida total líquida como proporção do PIB apresentou trajetória ascendente entre os anos 2000 e 2002 (Gráfico 15). Em 2003, o governo optou por reduzir a parcela da dívida indexada ao câmbio o que levou ao encarecimento do *hedge* desestimulando o endividamento das empresas em moeda estrangeira. Esse resultado também derivou de mudanças em três variáveis: taxas de juros, produto interno bruto e dívida externa. O aumento das taxas de juros domésticas ainda sob os desdobramentos da crise asiática inibiu o crescimento da economia gerando, reduções no PIB. Além disso, a desvalorização cambial de 1999 contribuiu para a redução em seu valor (mensurado em dólares), enquanto a dívida externa se acentuava. A partir de 2002, a trajetória deste indicador se reverteu declinando continuamente. Contribuíram para este resultado as amortizações líquidas ao exterior, a política

de recomposição de reservas e a ampla liquidez dos mercados internacionais, conjugada com o aumento da confiança dos investidores.

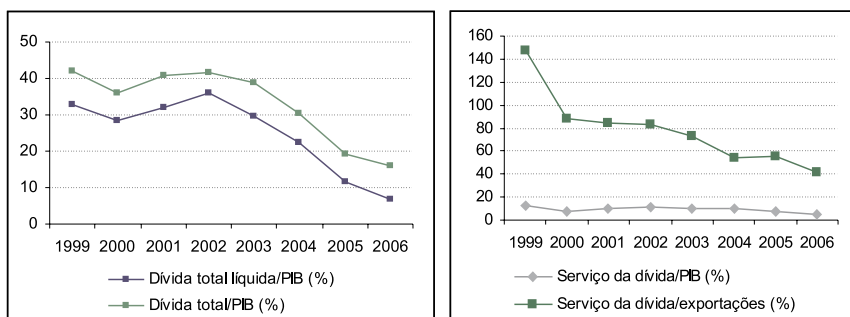


Gráfico 15 – Indicadores de sustentabilidade externa – 2002-2006

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Banco Central (2008).

3 – CONTROLE DE CAPITALS

Controles de capitais são instrumentos nos quais um determinado país intervém na mobilidade de capitais. Segundo Carvalho (2004), durante o pós-guerra os países europeus passaram a abandonar as formas de controles de capitais de maneira assimétrica, no entanto, estas eram reintroduzidas em momentos de fragilidade externa. Isto revela que a atitude do governo da Malásia de impor controles de capitais durante a crise asiática em 1997 não foi um recurso originado naquele momento.

Estes controles podem ser de cunho extensivo, temporário, ou seletivo. China e Índia são exemplos de países que adotaram controles extensivos considerados mais severos, enquanto o Chile, por exemplo, adotou uma estratégia mais amena, a qual induziu mudanças na composição de fluxos, desencorajando capitais de curto prazo durante a década de 1990. Os controles também se diferenciam quanto aos movimentos de capitais (entrada/saída) e quanto aos instrumentos utilizados.

Scherer e Pudwell (2005) apontam ainda uma classificação estática e dinâmica. O controle estático propõe uma posição fixa quanto à tomada de financiamento no mercado de forma proibitiva ou não. Por outro lado, o controle dinâmico se refere a uma política passível de mudanças segundo os objetivos de regulação da entrada e/ou saída de capitais por determinado período.

Segundo Paula, Oreiro e Silva (2003), o controle sobre entrada de capitais assume um caráter preventivo, enquanto o controle de saídas visa evitar uma possível distorção entre as taxas de juros doméstica e as taxas internacionais, além de reduzir a velocidade da saída de capitais.

Os países geralmente impõem restrições à entrada de capitais, no entanto, alguns adotam tais restrições em relação às saídas de capitais, como ocorreu na Malásia em setembro de 1998. Terra e Soihet argumentam que:

O controle de saída de capitais é o mais controverso e tem dois efeitos: por um lado estancam as saídas de capital, em um momento de crise aguda até que as autoridades tomem uma ação corretiva, mas, por outro lado, podem tirar a

confiança do mercado e atrasar os ajustes necessários, como enfatizados nos modelos de ataques especulativos de segunda geração. (TERRA; SOIHET, 2006, p.724)

Quanto aos instrumentos utilizados, os controles podem assumir um caráter de mercado ou direto. Controles de mercado ocorrem quando há algum incentivo econômico aos fluxos de recursos, enquanto os controles diretos são adotados independentemente da disposição de pagamentos de taxas. Estes controles impedem taxativamente os movimentos de capitais.

O termo “controles de capital” tem sido utilizado para descrever a suspensão temporária ou permanente, de direitos anteriormente concedidos de converter moeda doméstica em estrangeira. [...] O termo caracteriza o uso do poder normativo do Banco Central sobre as transações na conta e capital ou na conta-corrente visando de forma direta ou indireta, afetar a formação do preço de mercado da moeda estrangeira (ARIDA, 2004, p. 3).

O poder normativo sobre essas transações de acordo com Arida (2004), pode ocorrer por procedimentos administrativos, restrições quantitativas (quarentena sobre a entrada de capitais, por exemplo) ou por meios de impostos ou recolhimentos compulsórios específicos. As restrições quantitativas podem se dar diretamente a determinados fluxos de capital segundo suas origens, destino ou tempo de maturação. Carvalho (2004), aponta como alternativa de controle os instrumentos de regulação financeira: limites sobre posições cambiais em aberto nos bancos, por exemplo, ou restrições sobre a capacidade de endividamento externo de empresas.

Segundo Stiglitz (2002), capitais de curto prazo, conhecidos como *hot money* devem ser desencorajados. No entanto, deve-se evitar também uma interrupção brusca do movimento de capitais conhecido como *sudden stops*. Os controles surgem como forma de evitar tal efeito, de acordo com Arioshi et. al. (2000, apud TERRA; SOIHET, 2006), os controles devem ser utilizados enquanto o país implementa reformas econômicas amenizando os efeitos dos capitais voláteis.

Medidas de controle de capitais na visão de Oreiro (2004) devem ser incentivadas diante dos seguintes motivos: i) redução da autonomia dos governos; ii) aumento da fragilidade externa da economia e crises cambiais; e

iii) apreciação do câmbio real e desequilíbrio em transações correntes.

A crise asiática demonstrou que uma crise financeira pode ser desencadeada por rumores baseados em eventos não fundamentais (*sunspots*) formando um “consenso pessimista” acompanhado de reversão súbita nos fluxos de capitais de curto prazo. De acordo com Oreiro (2004), controles de caráter permanente sobre a entrada e saídas de capitais são adotados quando os objetivos incidirem sobre a redução da fragilidade externa da economia e/ou aumento da autonomia da política econômica. O endividamento externo de curto prazo associado a profecias autorrealizáveis é suficiente para suscitar uma crise no balanço de pagamentos. Nesse contexto, controles seletivos que desencorajem a entrada de capitais de curto prazo são defendidos como forma de minimizar a fragilidade externa. No segundo caso, mudanças na taxa de juros não implicariam em mudanças no fluxo de capitais e conseqüentemente sobre o nível de reservas e na taxa de câmbio nominal.

Once one recognizes that short-term capital flows can give rise to economic instability, there is a compelling economic case for intervention: the instability associated with short-term capital movements results in there being a marked discrepancy between private and social returns and risks. The capital flows impose a huge negative externality. Indeed, it should be obvious that the crisis that resulted from these volatile flows has affected many others besides the borrowers and lenders – workers who saw their incomes plummet and small businesses that were forced into bankruptcy as a result of the soaring interest rates. Ironically, the design of the policy response probably increased the magnitude of the externality. (STIGLITZ, 2000, p.1081)

Dentre as medidas de controle de capitais capazes de evitar a especulação e garantir a autonomia política está a taxa de Tobin, concebida pelo Nobel de Economia James Tobin em 1980. A proposta inicial era de adoção em escala mundial sobre as operações de câmbio, evitando os problemas de flutuações indesejadas na taxa cambial, e no outro extremo dos riscos da rigidez cambial.

De acordo com Jetin (2005), uma Taxa sobre Transações de Câmbio (TTC), inspirada na proposta de Tobin apresenta-se sobre dois aspectos: i) uma taxa ordinária aplicada dentro dos limites da flutuação do câmbio; e ii) uma taxa proibitiva incidindo sobre a diferença entre o valor da taxa de câmbio fora da banda e o limite da mesma. O percentual da taxa paga pelos bancos e o percentual pago por seus clientes (fundos de pensão, seguradoras, etc) seria

definida simplesmente pela concorrência no mercado bancário. Sugere-se que para moedas fortes como o euro, uma taxa ordinária de 0,1%, considerando uma banda de $\pm 2,5\%$ seria suficiente. Por outro lado, países como o Brasil, essas taxas chegariam a 0,5% e $\pm 5,0\%$, respectivamente. (JETIN, 2005).

Apesar das críticas sobre a viabilidade deste mecanismo, Jetin (2005) argumenta que os resultados de pesquisas recentes apontaram uma viabilidade técnica da taxa no âmbito regional (como na União Europeia) e nacional de modo preliminar até sua adoção em escala mundial.

3.1 – EXPERIÊNCIAS DE CONTROLE DE CAPITAIS

Na década de 1990, o elevado influxo de capitais, ocorrido na economia chilena, repercutiu na excessiva valorização cambial e no aumento da oferta de moeda no país, fazendo com que este adotasse um regime de metas inflacionárias e de controles de capitais de curto prazo em 1991. De acordo com Silva (2004), a proposta de regulação visava ao atendimento de três objetivos: i) reduzir a vulnerabilidade da economia chilena a mudanças no mercado financeiro internacional, ii) estimular o influxo de capitais de maturidade mais longa, iii) garantir maior autonomia das políticas monetária e cambial para agirem de modo contracíclico ao fluxo de capitais. O principal instrumento de controle de capitais se deu sob o controle direto através das Reservas Compulsórias Não-Remuneradas (Unremunerated Reserve Requirements – URRs) durante um período de um ano. De acordo com Baldini Jr. (2001), o país impôs uma alíquota de 20% sobre os empréstimos estrangeiros, com exceção dos créditos comerciais. Estas reservas deveriam ser mantidas em moedas nas quais foram contratadas, contando com os seguintes prazos de retenção: i) 90 dias para créditos de até 90 dias; ii) iguais aos prazos das operações para créditos de 90 dias a um ano; iii) um ano, para créditos com prazos superiores a um ano. “A retenção dos recursos ingressados, por meio das reservas não-remuneradas, correspondeu à aplicação de um imposto implícito, equivalente à remuneração que deixava de ser recebida.” (BALDINI JR., 2001)

Em 1993, a alíquota foi elevada para 30% seguido de uma redução em 1998 (10%), sendo eliminado no fim deste ano. Dentre outras medidas, tornou-se obrigatório para a tomada de empréstimos externos um *ranting* mínimo, além de um prazo de maturidade não inferior a quatro anos para os títulos emitidos

pelas empresas locais nos mercados internacionais. (PAULA; OREIRO; SILVA, 2003). O mercado secundário de ADRs (American Depositary Receipts) também se sujeitou ao instrumento de URR a partir de julho de 1995. Posteriormente, as regras passaram a incidir sobre as aplicações em títulos de renda fixa e variável e sobre a saída de investimento direto.

Estudo realizado por Fort e Lehmann (2003), sobre os mecanismos de controle da economia chilena no período de 1991 a 1997, apontou que na ausência destes controles os capitais de curto prazo representariam 4,5% do PIB do país entre os anos de 1995 a 1997, enquanto o déficit em conta corrente seria de 7% do PIB em 1997. Comparando estas estimações com os dados reais de 1,5% e 5%, respectivamente, percebe-se a eficácia do controle de entrada naquele momento. French-Davis e Villar (2003 apud SILVA, 2004) destacam os efeitos para a economia chilena do elevado influxo de capitais para o país:

Capital flows reduce the autonomy of domestic authorities to jointly manage the real exchange rates (pesos per dollar) and the interest rate and aggregate demand. Large capital inflows tend reduce both the exchange rate (pesos per dollar) and interest rate, and to worsen the external balance. As far as capital flows to development economies have been proved to be highly procyclical, the real exchange rate, the real interest rate and aggregate demand become highly procyclical too. (FRENCH-DAVIS; VILLAR, 2003 apud SILVA, 2004, p. 46).

Medidas inibindo o fluxo de capitais de curto prazo também foram observadas na Malásia. Os primeiros controles da década de 1990 iniciaram-se no ano de 1994, os bancos comerciais foram proibidos de realizarem certos tipos de transações financeiras com não-residentes, havendo limitação do endividamento bancário no exterior. Algumas aplicações de bancos estrangeiros em ativos domésticos passaram a ser não-remuneradas. Ademais, os residentes foram impedidos de vender ativos financeiros para não-residentes com prazo de maturidade inferior a um ano. Estas medidas resultaram na alteração dos prazos de permanência dos capitais e na redução do passivo externo dos bancos. No entanto, com a crise asiática a moeda do país, o ringgit, sofreu forte especulação chegando a se desvalorizar cerca de 68,0% em relação ao dólar, passando de US\$ 2,50 no primeiro semestre de 1997 para US\$ 4,20 em agosto de 1998. De acordo com Paula, Oreiro e Silva (2003), os elevados diferenciais entre as taxas de juros *onshore* e *offshore* promoveram uma saída massiva de capitais e um subsequente *credit crunch*. Havia no país um forte mercado *offshore*, o

qual influenciava a fuga de capitais. Nas palavras dos autores: “[...] bancos no estrangeiro recebiam a moeda malaia (inclusive na formas de depósitos) e podiam convertê-la em moeda estrangeira, ou seja, o mercado *offshore* podia se transformar numa porta para a fuga de capitais e, então, era um mercado que em algum grau podia ter influência sobre a taxa ringgit-dólar.” (PAULA; OREIRO; SILVA, 2003, p. 20)

Segundo dados apontados por Carvalho e Sicsú (2004), no segundo semestre de 1997 as reservas do país somavam US\$ 27 bilhões, no início do ano seguinte o montante registrava cerca de US\$ 21 bilhões, ou seja, em seis meses houve uma redução de 22,2% destas divisas.

O controle de saída de capitais foi alvo de muitas críticas entre a comunidade financeira, assim o caso da Malásia deve ser destacado conforme a exposição feita por Carvalho e Sicsú (2004, p. 3): “[...] quando foram adotadas as restrições, a comunidade liberalizante não só previu seu goro como efetivamente agiu contra a Malásia. No entanto, a despeito de previsões frustradas e ações adversas dos liberalizantes, os controles instituídos em 1º de setembro foram muito bem-sucedidos.

Foreign exchange transactions were permitted only at authorized institutions and required documentation to show they were for current account purposes. The government enacted a fairly inclusive set of financial regulations designed to prevent evasion. In February 1999, a system of taxes on outflows replaced the prohibition on repatriation of capital. [...] By imposing the capital controls, Malaysia hoped to gain some monetary independence, to be able to lower interest rates without provoking a plunge in the value of the currency as investors fled Malaysian assets. (NELLY, 1999, p.22)

Carvalho e Sicsú (2004) destacam os principais objetivos e seus respectivos conjuntos de medidas. Na primeira fase, a intenção era extinguir o mercado o *offshore* e reduzir a oferta de moeda doméstica, evitando sua especulação. Após um período de flutuação cambial, as autoridades optaram por um regime de câmbio fixo e as reformas do setor financeiro e corporativo ganharam impulso. Kaplan e Rodrik (2001 apud PAULA; OREIRO; SILVA, 2003) argumentam que o país obteve resultados superiores ao de países como a Coreia e a Tailândia que adotaram os programas do FMI no combate à crise. Resultados estes que foram vistos com a queda nas taxas de juros de modo mais acelerado, pela baixa inflação e recuperação econômica no âmbito produtivo.

O terceiro caso analisado refere-se à economia indiana. No início da década de 1990, a Índia passava por um processo de crise política e econômica com elevados déficits fiscais e em conta corrente, inflação elevada (cerca de 12%), fuga de capitais, e perda de reservas internacionais. As reformas econômicas e estruturais foram baseadas em políticas industriais, cambiais, de comércio exterior, além de mudanças em relação ao movimento de capitais e do sistema financeiro. Houve uma maxidesvalorização da moeda indiana (rupia) em torno de 47% e segmentação do mercado cambial – taxas oficiais e flutuantes – em 1991 (unificação em 1993). As aplicações de portfólio em ações foram permitidas a um limite máximo de 30% do capital, sujeitas à aprovação de câmbio e valores mobiliários, e a não-adesão à plena conversibilidade de contas capitais, sobretudo em relação à entrada de capitais de curto-prazo para aplicação em portfólio no mercado financeiro. Quanto ao mercado financeiro e de capitais, os níveis de capitalização foram adequados, segundo o acordo de Basileia. Apesar de estas reformas terem garantido uma abertura gradual da economia, o país ficou praticamente imune aos efeitos desestabilizadores da crise asiática. De acordo com dados do Reserve Bank of India (2005 apud NASSIF, 2006), no período de 1991 a 1996, o fluxo médio de investimentos estrangeiros chegou a US\$ 3,4 milhões, no mesmo período o investimento de portfólio em ações representavam 63,8% do fluxo total. No período de crise e pós-crise (1997 a 2002), foi estimulado o ingresso de capitais com prazo maior de maturação, os fluxos de investimento estrangeiro direto passaram a representar 65,9% do fluxo total. Em 2003, houve um retorno à predominância do fluxo de portfólio no país. Nas palavras de Nassif (2006, p. 47):

i) pode-se observar que os fluxos totais de investimentos estrangeiros para a Índia eram praticamente nulos em 1991, ano de implementação do programa de reformas “estruturais”; ii) à primeira vista, nota-se que a Índia sofreu inicialmente os efeitos adversos da crise asiática, em 1997, posto que, no ano seguinte, assistiu à fuga de capitais estrangeiros direcionados para investimento em portfólio acionário; iii) no entanto, os impactos da crise asiática sobre os fluxos de IED para a Índia foram quase imperceptíveis, ao contrário do que ocorreu em diversos países em desenvolvimento, como o próprio leste da Ásia, Argentina e Brasil, entre outros; iv) salta aos olhos a rápida recuperação dos influxos totais de investimentos estrangeiros na Índia a partir de 1999; e v) as evidências sugerem que a Índia de fato, ficou praticamente imune ao contágio da crise russa em 1998.

3.2 – PROPOSTAS DE CONTROLE DE CAPITAIS PARA O BRASIL

Considerando a hipótese da paridade do poder de compra e uma taxa de juros internacional de referência de 2,06% a.a. – taxa de juros dos bônus de três anos do governo americano no primeiro semestre de 2003 – Paula, Oreiro e Silva (2003) estimaram uma taxa real de juros da economia brasileira igual a 8% a.a. Por outro lado, o crescimento da economia prevê uma taxa real de juros de 6% a.a. De acordo com os autores, há clara incompatibilidade entre as políticas internas e externas (de atração de capitais), uma taxa real de juros a favor do crescimento estimularia a saída de capitais pressionando a taxa de câmbio, posto isso defendem as seguintes propostas:

- 1) Introdução de controles de saídas de capitais: período mínimo de permanência (um ano) de capitais englobando todo o estoque de capital externo existente na economia; e cobrado sobre os ganhos financeiros obtidos pelos investidores estrangeiros nos mercados brasileiros seria sujeito à alíquota de IOF inversamente proporcional ao prazo de permanência no país. Para um período de permanência de um a dois anos seria cobrada uma alíquota de 20%, de dois a três anos essa alíquota se reduziria para 15%, três a quatro anos corresponderia a 10%, quatro a cinco anos a 5%. Para um período de permanência superior a cinco anos nos quais os ganhos estariam isentos da alíquota.
- 2) Introdução de controles de entrada de capitais: com a retomada do crescimento e considerando os valores mencionados a inflação chegaria a 8,5% e a taxa nominal de juros 14,5%. Essa elevação atrairia capitais especulativos justificando os controles de entrada, a exemplo de depósitos compulsórios de 20% a 30% sobre o valor do capital ingressante, exceto fluxos de IED. De forma complementar, os autores propõem ainda:
- 3) As emissões de títulos no exterior apenas por empresas brasileiras com boa avaliação de risco – estimulando a captação no exterior e/ou melhorando a qualidade desses recursos.
- 4) Limitar a exposição dos bancos ao risco cambial de modo que o comportamento dos fluxos de capitais externos guiasse o Banco Central no estabelecimento de uma relação capital próprio/posições

de carteira em dólar (ativo dos bancos).

Scherer e Pudwell (2005), também propõem mecanismos de controle e mudanças em relação ao regime de câmbio e regulamentação prudencial. No mercado de câmbio, o autor propõe uma segmentação em taxa de câmbio livre (comercial) e taxa de câmbio flutuante (financeiro), em que o primeiro se caracterizaria por intervenções esporádicas – “flutuação suja”. A partir deste mecanismo haveria um desestímulo às operações de arbitragem e ao ingresso de capitais especulativos de longo prazo, com característica “produtiva”, tais como o investimento direto estrangeiro, especialmente em áreas estratégicas ao país.

Sobre a Regulamentação Prudencial, Scherer e Pudwell (2005, p.253) propõem as seguintes medidas: a) o passivo em moeda estrangeira de cada empresa seria limitado, a, por exemplo, uma porcentagem do capital social total; para valores superiores a este, somente estariam abertas as possibilidades de aportes em divisas na forma de investimento direto; para empresas exportadoras, o passivo total poderia chegar até 20% do capital social total; para empresas multinacionais, este valor seria de 15%, bem como para bancos nacionais ou empresas nacionais de grande porte com nível de risco baixo. Para as demais empresas, este percentual seria de até 10%. A ideia desta medida é evitar a exposição desmedida das empresas ao risco cambial, bem como impedir que o passivo externo cresça de forma desmedida com relação à geração de divisas; c) aplicações em ativos no exterior por parte de residentes também seriam regulamentadas, a fim de evitar uma excessiva exposição das empresas na tomada de risco, diversificando suas aplicações no exterior. Além disso, o nível de aplicações no exterior poderia ser reduzido em momentos de pressão sobre a taxa de câmbio comercial (que é uma forma de controle de saída). Os mecanismos de controle de saída de capitais, na concepção dos autores teriam como principal objetivo evitar a especulação da moeda nacional. Os controles sobre a entrada e saída envolveriam os controles de mercado, ou seja, aqueles que fazem uso de tributação sintetizadas no Quadro 5.

Tipo de Controle	Propostas
Controle de Entrada	O investimento em carteira ingressaria de duas formas: as aplicações em renda fixa seriam feitas através de fundos operados por bancos nacionais e as aplicações em renda variável poderiam ser feitas diretamente, no caso de investidores institucionais. Em ambos os casos, tal investimento seria feito através do segmento de câmbio flutuante.
	A entrada de capital seria tributada em 10% pelo imposto sobre operações financeiras (IOF), a ser paga em moeda estrangeira.
	Estariam isentas do imposto operações de empréstimo e financiamento superiores a 3 anos, sem cláusula put option e sem pagamento antecipado. A isenção dar-se-ia até o ponto em que a taxa de juros a ser paga fosse equivalente à taxa LIBOR + 3% de juros anuais.
	Os investimentos diretos receberiam devolução dos pagamentos na declaração de imposto de renda pessoa jurídica.
	Para todo e qualquer ingresso, é necessária autorização das autoridades econômicas.
	Somente empresas com nível de risco relativamente baixo poderiam se endividar em moeda estrangeira, com as não-residentes.
	Seria criado um Comitê de Análise de Investimento Direto, a fim de averiguar se não estaria havendo tentativas de evasão dos controles de entrada.

Quadro 5 – Propostas de Controle de Capitais para o Brasil

continua

Tipo de Controle	Propostas
Controle de Entrada	As captações no exterior feitas por bancos para repasse interno só poderiam ser feitas desde que repassadas para determinados segmentos, tais como agricultura, setor exportador ou outros considerados estratégicos pelas autoridades.
	Emissões governamentais ou de empresas estatais estariam automaticamente isentas de cobrança de IOF.
	A ideia aqui é a permanência dos capitais por prazo não inferior a um ano
Controle de Saídas	Seria cobrado um IOF de 10% sobre a saída de capital estrangeiro.
	As contas CC-5 seriam encerradas. ¹
	Toda e qualquer remessa de recursos em moeda estrangeira teria que ser autorizada, somente para evitar remessas ilegais ou procedimentos irregulares.
	As remessas de lucros e de juros de empréstimos de longo prazo teriam abatimento do IOF pago, na declaração de imposto de renda, bem como algumas outras operações e os pagamentos de IOF nas importações teriam devolução rápida.
	Seriam taxadas também as antecipações de pagamentos de endividamento externo, a fim de manter o perfil estável do passivo externo e impedir ataques especulativos à taxa de câmbio comercial.

Quadro 5 – Propostas de Controle de Capitais para o Brasil

continua

Tipo de Controle	Propostas
Controle de Saídas	Os não-residentes não poderiam tomar financiamento no sistema financeiro nacional, exceto em casos específicos, tais como financiamentos às exportações brasileiras ou para investimentos “produtivos” no exterior, sob autorização do Banco Central.

Quadro 5 – Propostas de Controle de Capitais para o Brasil

Fonte: Scherer e Pudwell (2005).

1 “Nossa proposta de acabar com as contas CC-5 vai em sentido contrário, de evitar uma fuga desmedida de capitais em momentos de crise e frear o processo de especulação financeira que havia com a existência destas contas. Ou seja, trata-se de maiores controles à livre remessa de divisas, seja por residentes, seja por não-residentes, ao contrário da medida patrocinada pelo Bacen” (SCHERER & PUDWELL, 2005, p. 252)

CONCLUSÕES

Este artigo procurou analisar o papel dos controles de capitais diante dos efeitos indesejáveis da liberalização. De acordo com os modelos de terceira geração de crises cambiais, tais crises são originadas na volatilidade dos fluxos de capitais e na imperfeição dos mercados financeiros, como a presença de assimetria de informação e de seleção adversa. Essas imperfeições de mercado, associadas ao efeito contágio e ao comportamento de manada baseados em efeitos fundamentais e/ou não fundamentais (sunspots), são capazes de provocar ataques especulativos contra as moedas dos países a exemplo dos países asiáticos.

Os modelos de primeira e segunda geração apontavam que as crises cambiais partiam do lado fiscal, ou seja, déficits fiscais e políticas macroeconômicas inconsistentes geravam desconfiças nos investidores que passavam a atuar contra estas economias, sendo então responsáveis pela eclosão de crises cambiais. No fim da década de 1990, mesmo alguns países que detinham austeridade fiscal foram alvos de ataques especulativos. Nesse contexto, tanto a crise asiática quanto a brasileira foram engendradas por uma fuga massiva de capitais, gerando um ataque especulativo às moedas nacionais. No Brasil, a manutenção do câmbio tornou-se insustentável a partir de 1999 e as autoridades monetárias passaram a adotar um regime de câmbio flutuante.

A análise das medidas legislativas em relação ao movimento de capitais durante a década de 1990 mostrou-se predominantemente liberalizante. No caso dos controles de saída existe uma proposta a qual defende a exigência de um período mínimo de permanência (um ano), além de um controle de mercado com a cobrança de IOF sobre os ganhos financeiros obtidos pelos investidores estrangeiros nos mercados brasileiros de modo inversamente proporcional ao prazo de permanência desses fluxos. Adicionalmente, sugere-se uma maior regulação do sistema bancário, limitando a exposição dos bancos ao risco cambial e a permissão para emitir títulos no exterior somente por empresas brasileiras com boa avaliação de risco – estimulando a captação no exterior e/ou melhorando a qualidade desses recursos.

A experiência de alguns países mostrou a relevância da adoção de controles, gerando resultados não apenas em relação à volatilidade de capitais, mas também no ambiente macroeconômico, propiciando o crescimento da economia a exemplo de países como o Chile.

REFERÊNCIAS

ARIDA, P. **Aspectos macroeconômicos da conversibilidade:** uma discussão do caso brasileiro. Seminário: Aprimorando o mercado de câmbio brasileiro. BM&F, São Paulo. 2004

BALDINI JR., **Controles de capital no Chile.** Notes técnicas do Banco Central do Brasil. Nº 2, junho de 2001.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil**, v. 42, Brasília, 2006.

BAUMAN, R. CANUTO, O. GONÇALVES R. **Economia internacional:** Teoria e experiência Brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CARNEIRO, R. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. **Política econômica em foco**, n.7, nov. 2005/abr. 2006.

CARVALHO, F. **Controle de capitais:** Uma agenda de pesquisa. Série seminários de pesquisa. TD.001/2004, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia, 2004.

_____. SICSÚ, **Teorias e experiências de controles de fluxo de capitais:** Focando o caso da Malásia. 2004. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/moeda/>>. Acesso em: jan. 2008.

CHANG, R.; VELASCO, A. Financial fragility and exchange rate regime. **NBER working paper**, n. 6469, 1998.

CINTRA, M. ; PRATES, D. Os fluxos de capitais internacionais desde os anos 90. In: LACERDA, A. **A inserção externa da economia brasileira**, 2005.

EICHENGREEN, B. Three Generations of crises, three generations of crisis models. In: **Economics Department**, University of California at Berkeley web site, outubro 2003.

GABRIEL, L. **Fluxos de capitais, fragilidade externa e ataques especulativos:** uma análise da experiência brasileira recente (1994-2003).

2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

JETIN, B. O controle de capital a serviço de uma política econômica progressiva. In: FERREIRA, C.; SCHERER, A. **O Brasil Frente à ditadura do capital financeiro**: reflexões e alternativas. Lajeado: UNIVATES, 2005.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. **Economia Internacional**: teoria e política. Makron Books, 5º ed., 2001.

NASSIF, A. **A economia indiana no período 1950- 2004 _ da estagnação ao crescimento acelerado**: Lições para o Brasil? Textos para discussão n.107. BNDES. Rio de Janeiro, 2006.

NELLY, C. An introduction to capital controls. **St. Louis Federal Reserve Bank Review**, nov./dec., 1999.

OREIRO, J. Autonomia de política econômica, fragilidade externa e equilíbrio do balanço de pagamentos. A teoria econômica dos controles de capitais. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n.2 (23) jul/dez, 2004.

PAULA, L.; OREIRO, J ; SILVA, G. Fluxos e controle de capitais no Brasil: Avaliação e proposição política. In: SICSÚ, J.; OREIRO, J ; PAULA, L. (Orgs). **Agenda Brasil**: Políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços. São Paulo: Editora Manole, 2003.

PESENTI, P. TILLE, C. The economics of currency currency crisis and contagion: an introduction. New York: Federal Reserve Bank of New York, FRBNY. **Economic Policy Review**, v.6, n.3, 2000.

SCHERER, A.; PUDWELL, C. Uma proposta de controle de capital para o Brasil. In: FERREIRA, C.; Scherer, A. **O Brasil Frente à ditadura do capital financeiro**: reflexões e alternativas. Lajeado: UNIVATES, 2005.

SINGER, P. **Para entender o mundo financeiro**. São Paulo: Contexto, 2000.

STIGLITZ, J.; Capital market liberalization, economic growth, and instability. In: **World Development**, v.28, n.6, 2000.

_____. **Globalization and its discontents**. New York and London: W. W. Norton, 2002.

TERRA, M.; SOIHET, E. Índice de controle de capitais: Uma análise da legislação e seu impacto sobre o fluxo de capital no Brasil no período de 1990-2000. São Paulo. **Estudos Econômicos**, v. 36, n. 4, p.721-745, out./dez 2006.

AGRADECIMENTOS

Este artigo traz um resumo do trabalho de conclusão do curso Especialização em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Ceará, monografia defendida em 17/09/2008. A autora agradece as sugestões e críticas do professor orientador Dr. Carlos Américo Leite Moreira e dos membros da Banca Examinadora, professores. Dr. Marcelo de Castro Callado e Francisco Laércio Pereira Braga.

CAPÍTULO 9

Fluxos de capitais, vulnerabilidade externa e política de estabilização: a experiência brasileira no período 1994-2007

Amanda Oliveira Cavalcanti¹

INTRODUÇÃO

Pondo em prática a perspectiva liberalizante, o Brasil entra nos anos 1990 suprimindo diversas barreiras e abrindo a sua economia em vários aspectos: abertura do comércio e ao movimento de capitais e recuo do Estado via desregulamentação, privatização das empresas estatais, internacionalização da estrutura produtiva e intensificação do processo de disciplina fiscal.

Nestas circunstâncias, o Plano Real foi implementado baseado numa política de sobrevalorização cambial e elevação da taxa de juros, tendo como objetivo central a estabilização de preços internos ou o controle da inflação. Uma vez exaurido o papel deflacionário da “âncora cambial” em 1999, o câmbio flutuante é implantado, cumprindo rigorosamente o modelo liberal, delegando ao mercado o poder de fixação da taxa de câmbio, passando o controle da inflação a ser executado por meio do instrumento de metas inflacionárias.

A despeito da vitória eleitoral de 2002 que significou na verdade um desejo de mudança da sociedade brasileira, o governo Lula ampliou e intensificou o plano de FHC, reiterando a gestão macroeconômica consagrada pelos organismos internacionais desde o fim da década de 1990, centrada no tripé: câmbio flutuante, superávits primários grandiosos e regimes de metas de inflação.

¹ Amanda Oliveira Cavalcanti é graduada em Ciências Econômicas (UFC) e especialista em Desenvolvimento Econômico (UFC). Atualmente trabalha na Caixa Econômica Federal e cursa o Mestrado em Logística e Pesquisa Operacional (UFC) seguindo a linha de pesquisa Logística e Sustentabilidade.

Desde o primeiro governo FHC até os dias de hoje têm-se consolidado no Brasil o contexto de globalização financeira, de maneira que a relação entre o regime cambial e o comportamento dos fluxos comerciais e financeiros tornou-se ainda mais complexa. Segundo Prates (2006), nos países que adotaram um grau elevado de abertura financeira, a dinâmica dos fluxos de capitais sobrepõe-se, em geral, àquela dos fluxos comerciais, exercendo influência decisiva sobre a trajetória dos balanços de pagamentos e o comportamento da taxa de câmbio.

Diante disso, fica evidente o quanto é arriscado definir a política econômica nacional com base na premissa de uma abundante e duradoura oferta de capital estrangeiro, dado a natureza volátil dos fluxos de capitais em decorrência de sua própria lógica especulativa de atuação.

Como consequência desse maior nível de instabilidade, a vulnerabilidade externa surgiu como a principal preocupação referente à sustentabilidade da economia brasileira no período recente.

O presente artigo objetiva exatamente a análise da vulnerabilidade externa da economia do país nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso e do presidente Luís Inácio Lula da Silva, uma vez que essas gestões se inserem perfeitamente dentro da perspectiva liberal no processo de globalização financeira e comercial. Para tanto, será observada a evolução dos indicadores de vulnerabilidade externa brasileira de cada período.

Na presente seção, são mostrados os aspectos introdutórios. Dando continuidade, o segundo tópico analisa os determinantes e a composição dos fluxos de capitais externos para o País no período do Plano Real (1994-1998) e no período 1999-2007. Feito isso, no terceiro tópico serão examinadas as políticas econômicas implementadas pelo Plano Real e seus desdobramentos no tocante à sustentabilidade das contas externas do País naquele momento. Passamos, então, para a quarta seção, onde é feita a análise da vulnerabilidade externa na gestão continuísta do governo Lula e, finalmente, na última seção seguem-se breves conclusões.

1 – ASPECTOS TEÓRICOS: DETERMINANTES DOS FLUXOS EXTERNOS

O principal fenômeno que marca a etapa contemporânea da economia mundial é o da globalização, que provoca uma grande integração dos fluxos comerciais, sistemas financeiros mundiais e um aumento no movimento de capitais internacionais.

Ao contrário da década de 1980, caracterizada como um período de crise internacional de liquidez assistiu-se, a partir do início da década de 1990 a uma crise internacional de excesso de liquidez que provocou sucessivas desvalorizações da moeda norte-americana. Segundo Filgueiras (2000), nesta nova ordem os países da periferia foram obrigados a inverter as suas políticas cambiais e passaram a absorver recursos de curto prazo, passando a ser importadores de “poupança externa”, independente de suas respectivas necessidades e situações internas. Foi dentro desse raciocínio que se deu o processo generalizado de abertura comercial e de desregulamentação financeira e cambial em todo o continente latino-americano.

No contexto brasileiro, a década de 1990 foi marcada pela consolidação do panorama de estabilização da economia e por significativas mudanças estruturais de inspiração neoliberais como a abertura comercial e financeira, desregulamentação, internacionalização da estrutura produtiva, privatizações de empresas estatais e intensificação do processo de disciplina fiscal. Nessa perspectiva, a economia brasileira aparece como um dos principais receptores do fluxo de capitais internacionais, sobretudo após a implementação do Plano Real.

Como se verá a seguir foi a esse padrão de fluxos de capitais predominantemente voláteis e a esse ambiente econômico, social e político, marcado pelos processos de reestruturação produtiva, financeira e da globalização conduzidos sob a hegemonia da doutrina liberal, que as elites dirigentes atrelaram a economia brasileira.

1.1 – DETERMINANTES DO FLUXO DE CAPITAIS NO GOVERNO FHC (1995-2002)

A matriz fundamental para a elaboração da plataforma do governo Fernando Henrique Cardoso foi, sem dúvida, o chamado “Consenso de Washington”. Nele estavam expressos os novos caminhos para países periféricos alcançarem a estabilização e desenvolvimento, que seriam basicamente a adoção de um regime cambial baseado na dolarização direta, ou indireta, da economia local, com sobrevalorização da moeda nacional e a liberalização comercial e financeira, com a abertura dos mercados nacionais de forma a atrair capitais externos e possibilitar a inserção competitiva dos países da América Latina na economia mundial.

Com relação aos investimentos diretos externos, estes foram considerados como complementares à poupança nacional e também possíveis condutores de transferência de tecnologia. Diante disso, o Consenso preconizava que tais investimentos deveriam ter um tratamento, no mínimo, igual ao capital nacional.

Em consonância com as reformas liberais, o Plano Real foi implementado baseado nos pilares da abertura econômica, atração de capitais estrangeiros e redução da atuação do Estado, além de ter como objetivo central a estabilização de preços internos ou o controle da inflação.

A partir da abundância de capitais líquidos nos anos 1990, foi possível a implantação do Plano Real. Cintra e Prates (2004) colocam que o Plano Real foi, então, um produto dos mercados financeiros globalizados, desregulamentados e líquidos. O País oferecia altas taxas de juros e a possibilidade de se adquirir ativos subvalorizados, sobretudo com a perspectiva de ampliação do programa de privatização. Os mercados anteciparam a estabilização e seus possíveis desdobramentos, tais como elevada remuneração das aplicações de curto prazo e os ganhos de capital provenientes da valorização de ativos públicos e privados adquiridos abaixo do preço.

Desse modo, em virtude de um fator completamente exógeno que era a existência de uma grande liquidez² nos mercados financeiros, os capitais

2 Esse cenário de grande liquidez internacional foi determinado, especificamente, pelo ciclo econômico do período, pela política monetária dos países centrais e pelas decisões de aplicações e resgates dos investidores globais, subordinados à lógica especulativa. Ou seja, os investidores estrangeiros buscavam avidamente oportunidades de ganho em praças consideradas de maior risco, principalmente após a redução da taxa básica de juros dos Estados Unidos nos anos 1990.

internacionais estavam retornando aos países periféricos, especificamente à América Latina no início dos anos 1990. Assim, os países desse continente deveriam somente ter ou incrementar a capacidade de atração desses investimentos às suas economias. Esse incremento da capacidade de atrair tais capitais internacionais dava-se através de uma sequência correta de reformas que se iniciava com a implementação de planos de estabilização e controle da inflação, passando por políticas que visavam à redução da atuação do Estado como foi o processo de desestatização e abertura dos mercados financeiros e de produtos.

Contudo, contrariando a receita preconizada pelo Consenso e expondo a lógica real dos movimentos de capitais na economia mundial globalizada, Prates (1999) coloca que a questão central não reside na existência de uma sequência adequada de reformas liberalizantes que, se implementada, garantiria um padrão de inserção internacional virtuoso para as economias emergentes, mas na própria lógica atual de funcionamento do mercado financeiro internacional e nas características dos fluxos recentes de capitais, que são orientados essencialmente pela busca de ganhos financeiros de curto prazo. Com isso a abertura financeira pode gerar problemas sistêmicos nas economias, independente da ordem de implementação das reformas. Apesar de importante, a adoção de políticas macroeconômicas não garante a sustentabilidade dos fluxos de capitais.

É válido mencionar que se evidencia desde o período de liberalização financeira até os dias de hoje uma dominância da lógica especulativa do capital financeiro sobre a lógica produtiva. A lógica especulativa de valorização da riqueza inibe os investimentos produtivos e com isso gera elevados custos sociais para o país e sua população. Nota-se assim, segundo Carta da SOBEET (1998) o processo decisório de se investir diretamente, ainda que as estratégias concorrenciais sejam muito importantes, considera o custo de oportunidade do empreendimento frente a diversas aplicações de caráter eminentemente financeiro.

Na Tabela 24, pode se observar, que no período de 1994 a 1996, grande parte dos fluxos de capitais para o Brasil era vinculada aos investimentos em carteira, que possuem um viés mais especulativo, buscando alta lucratividade. Esses investimentos de portfólio em geral têm prazo mais curto, maior liquidez e, por isso, são potencialmente mais voláteis.

No período entre 1995 e 1998, os investimentos em carteira foram se reduzindo, o saldo líquido anual caiu para US\$ 15,4 bilhões em termos médios, apesar da elevadíssima taxa de juros brasileira, mantida em tal patamar para

Tabela 24 – Movimento de Capitais Líquido – Brasil – 1994-2002 (US\$ milhões)

Especificação	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Investimento Direto (Líquido)	1.460	3.309	11.261	17.877	26.002	26.888	30.498	24.715	14.108
2. Investimento em Carteira (Líquido)	50.642	9.217	21.619	12.616	18.125	3.802	6.955	77	-5.119
2.1 Ações	6.933	2.999	5.875	6.510	975	1.708	1.123	1.360	1.592
2.2 Renda Fixa e demais	43.709	6.217	15.744	6.106	17.110	2.094	5.833	-1.283	-6.711
3. Financiamento (Líquido)	-43.584	16.217	635	-5.086	-14.745	-13.708	-18.399	2.296	-1.418

Fonte: Banco Central

defender a política de câmbio fixo praticada naquele momento. No entanto, o saldo desse tipo de capital manteve-se positivo, refletindo a continuação do movimento de liquidez internacional e também a curta duração do impacto da crise do México no Brasil. Observando a Tabela 24, vemos que em 1994 tem-se o investimento em carteira da ordem de US\$ 50,6 bilhões e após a crise do México em 1995 o investimento cai para US\$ 9,2 bilhões, recuperando-se parcialmente no ano de 1996, chegando a US\$ 21,6 bilhões.

No mês de maio de 1997 teve início uma crise mais aguda que a crise mexicana, através de um movimento “fuga de capitais” e do ataque especulativo à moeda tailandesa. Pouco depois, outros países da região asiática também sofreram ataques especulativos. Através do “efeito contágio” essa crise se propagou na direção de vários países em desenvolvimento, atingindo fortemente, inclusive países da América Latina como o Brasil.

Em 1998, a crise da Rússia aumentou a aversão ao risco dos investidores internacionais e pôs fim ao período de auge do ciclo de liquidez dos anos 1990, que entrou na sua fase de declínio. Nesse contexto, o elevado déficit em conta corrente brasileiro desencadeia uma acentuada fuga de capitais, provocando forte redução das reservas internacionais do País e, finalmente, forçando a adoção do regime de taxa de câmbio flutuante, mesmo com aporte de capitais do FMI, em outubro de 1998. (CINTRA; PRATES, 2004).

Dessa maneira, a grande fase de liquidez que marcou a década de 1990 teve seu fim a partir da crise asiática que foi seguida da crise da Rússia (1998), da crise cambial do Brasil (1999) e finalmente da crise da Argentina em 2001. Além disso, a retração dos fluxos de capitais para os países em desenvolvimento foi acentuada pelo desinflar da bolha especulativa nas bolsas de valores americanas, pelos ataques de 11 de setembro e pela revelação de escândalos contábeis em corporações americanas de capital aberto.

Contudo, a tendência de recuo dos fluxos de capitais não predominou em todo o período. Ocorre entre 1999 e 2002 uma nova fase, onde os mercados passam a se caracterizar por uma dinâmica de *feast or famine* dos fluxos de capitais, ou seja, momentos recorrentes de abundância ou escassez. Segundo Munhoz e Correa (2006), esta dinâmica se centra na lógica da política de juros norte-americanos. Assim, toda vez que há expectativa de aumento de juros deste país há uma redução dos recursos destinados aos países periféricos e vice-versa.

Na Tabela 24 podemos visualizar que a partir de 1999 o investimento

em carteira reduziu-se brutalmente, enquanto isso, o investimento direto estrangeiro se expandia superando pela primeira vez no período, o volume de investimento em carteira em aproximadamente US\$ 5 bilhões em 1997. A partir daí, esse tipo de investimento assumiu papel preponderante como alternativa de influxo de capitais para o Brasil.

O processo de privatização acontecido durante os anos 1990, especialmente a partir de 1996, contribui significativamente para estimular a entrada de IDE no País nesse período. Em 1999, por exemplo, os investimentos destinados à aquisição de empresas privatizadas atingiram um volume de quase US\$ 8,8 bilhões, representando quase 30% do IDE líquido que ingressou no País. No período compreendido entre 2001 a 2002, pode-se observar uma tendência regressiva dos fluxos de IDE para o Brasil devido principalmente ao programa de privatização das estatais brasileiras que começava a desacelerar e da crise na economia mundial que retraiu os investimentos externos.

Com relação ao financiamento líquido, apenas nos anos de 1995, 1996 e 2001 apresentou sinais positivos. Em termos médios, houve saída líquida de capital durante toda a década, com destaque para o saldo negativo de US\$ 43,6 bilhões em 1994. Diante disso, pode-se observar que no período como um todo, o financiamento líquido médio em operações de *bônus*, *commercial paper* e empréstimos bancários pouco cooperaram para consolidar as contas externas brasileiras.

Na realidade, como concluem Cintra e Prates (2004), a tendência de redução progressiva dos fluxos de capitais privados para o País após 1999, associado ao fim do ciclo de liquidez, se acentua a partir de meados de 2001, quando as condições econômicas e financeiras nos países centrais se deterioraram. A partir de então, somente as operações de regularização (que correspondem, em sua maior parte, aos empréstimos concedidos pelo FMI) registram crescimento igualmente progressivo o qual garante o financiamento das necessidades de financiamento externo no período.

2.2 – DETERMINANTES DO FLUXO DE CAPITAIS NO GOVERNO LULA (2003-2007)

O panorama desfavorável da economia mundial que marcou o segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) foi

modificado para um ambiente externo, especialmente benigno, tanto no campo das finanças como no campo do comércio internacional nos anos de 2003 a 2006. O governo Lula deu continuidade ao processo de ampliação da abertura financeira iniciada ainda no governo Sarney e aprofundada nos governos Collor e FHC.

O ano de 2003 foi caracterizado por uma evolução dos títulos da dívida dos países emergentes devido às baixas taxas de juros nos países centrais. Associado a isso, havia um contexto de ampla liquidez internacional e aumento do apetite ao risco dos investidores globais.

No cenário interno, a redução das incertezas decorrentes do processo eleitoral brasileiro associada com a queda na aversão ao risco dos investidores (premidos pela necessidade de apresentar resultados positivos na gestão dos portfólios e as baixas taxas de juros nos países industrializados), atenuou a forte restrição aos fluxos de capitais durante o ano de 2003. Nesse período, os bancos e as empresas brasileiras voltaram a captar recursos no mercado financeiro externo, provocando uma valorização da moeda nacional que chegou a R\$ 2,83 no fim de 2003. (CINTRA; PRATES, 2004).

No período que corresponde aos três primeiros anos do governo Lula, as condições internacionais mais favoráveis, tanto no aspecto liquidez como no aspecto de crescimento, resultaram na retomada dos fluxos de capitais voluntários e permitiram o pagamento de operações de regularização com o FMI, como pode ser visualizado no Gráfico 16. É interessante observar que a partir de 2004 há uma inversão do fluxo de operações de regularização, nos anos anteriores essa modalidade recebia sucessivos ingressos de capital do FMI, cumprindo o papel de suprir liquidez em moeda estrangeira. Entre 2004 e 2005, essa conta de operações de regularização registra valores negativos que chega a 2005 em US\$ -23.271 milhões, o que representa o pagamento das operações de regularização nesses anos através de saídas de capital sob a forma de amortizações.

Na visão de Prates (2006), o crescimento dos fluxos de IDE após 2004 se insere num movimento de retomada dos fluxos de investimento externo direto para os países periféricos. Já a modalidade de fluxos financeiros dos investimentos estrangeiro em carteira têm um movimento mais instável, apresentando uma trajetória de recuperação consistente a partir de 2005, atingindo em 2007 o montante de US\$ 48.104 milhões, como pode ser visto através do Gráfico 16.

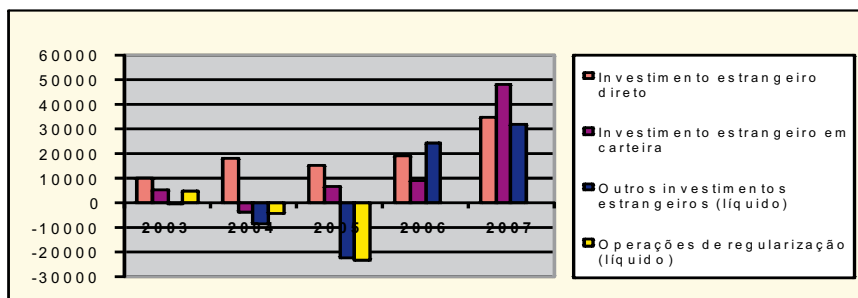


Gráfico 16 – Composição dos fluxos de capitais – 2003-2007 (US\$ milhões)

Fonte: Banco Central

No caso da modalidade “Outros Investimentos”, é justamente na evolução dos empréstimos e financiamentos de longo prazo, concedidos à autoridade monetária, que se encontra a explicação para o expressivo déficit na conta de outros investimentos estrangeiros no período de 2003-2005. O saldo da rubrica de empréstimos e financiamentos de longo prazo à autoridade monetária passou de um superávit de US\$ 4,7 bilhões em 2003 para um déficit de US\$ 4,4 bilhões em 2004 e US\$ 23,3 bilhões em 2005. Entre 2006 e 2007 essa modalidade volta a ser superavitária devido à expansão dos créditos comerciais que se recuperaram diante do crescimento das exportações e também devido ao crescimento dos empréstimos e financiamento chegando a US\$ 13,7 bilhões em 2007.

O ciclo de liquidez iniciado em 2003 teve impacto diferenciado nas diversas modalidades de investimento em carteira, mas houve um predomínio das aquisições de ações na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) que apresentaram uma recuperação significativa e persistente que se torna mais intensa a partir de 2005.

Diante do cenário econômico brasileiro no período 2003-2007, pode-se concluir que as determinações relativas à escassez ou abundância de liquidez internacional de recursos para os países emergentes, no caso o Brasil, não estão relacionadas meramente aos indicadores de vulnerabilidade macroeconômica destas economias, mas sim com a dinâmica específica da política monetária dos países centrais e com o perfil dos investidores.

3 – PLANO REAL E VULNERABILIDADE EXTERNA

No início dos anos 1990, a junção entre as políticas de abertura comercial e a desregulamentação das economias latinas possibilitou e incitou a entrada de capital estrangeiro.

Com a retomada dos fluxos de capitais para os países da América Latina nos anos 1990, criou-se uma esperança de que fossem retomados também os níveis de crescimento das economias. Porém, isto não se constatou na prática. Ao contrário, o que se verificou, foram sucessivas crises desencadeadas nos países latino-americanos e que têm em sua origem ligada à própria lógica do regime de acumulação sob dominância financeira, revelando a instabilidade escondida atrás das boas performances obtidas no combate à inflação. (MOREIRA; SCHERER, 2002).

Nesse período em que o governo brasileiro passou a trabalhar favorecendo medidas neoliberais, outro primordial objetivo foi a estabilização monetária e para isso foi lançado um novo plano de estabilização que trouxe consigo intensas mudanças do regime cambial, que se caracterizou pela fixação de um limite (1 R\$ = 1 US\$), podendo haver flutuações abaixo desse limite. O governo também se utilizou de um instrumento de elevação da taxa de juros, a fim de conter a inflação e sustentar o valor da moeda.

O Plano Real atingiu seu objetivo primordial e mais imediato que era o controle da inflação. Contudo, a jornada percorrida para conseguir a estabilização dos preços aprofundou desequilíbrios estruturais preexistentes e também criou novos, contribuindo assim, para o aprofundamento da instabilidade macroeconômica do País.

Nessa perspectiva, Filgueiras (2000) avalia que essa instabilidade sistêmica, produto da inconsistência interna do plano e de sua condução, ficou explícita, claramente, a partir da crise do México (dezembro de 1994), foi reiterada com a crise dos países asiáticos (junho de 1997) e novamente com a crise da Rússia (agosto de 1998). Essa inconsistência evidenciou-se, mês a mês, no aparecimento e depois explosivo crescimento de déficits na balança comercial do Brasil. A abertura da economia e a sobrevalorização do real escancararam o

País às importações e tirou a competitividade das exportações, que cresceram num ritmo bem inferior ao das importações. É bastante válido salientar que a inflação foi a única variável macroeconômica que reagiu positivamente no cenário de abertura econômica e sobrevalorização cambial promovida pelo Plano Real. Todas as outras variáveis macroeconômicas foram deterioradas nesse período.

A estratégia de estabilização trouxe consigo um efeito “colateral” que foi o surgimento de déficits na balança comercial do País. Como pode ser visto no Gráfico 17, de um superávit de mais de US\$ 10 bilhões em 1994, o país apresentou crescentes saldos negativos entre 1995 (US\$ 3,5 bilhões) e 1998 (US\$ 6,6 bilhões). A partir de 1995, houve uma reversão dos saldos comerciais, voltando a apresentar déficits em decorrência do incremento das importações para atender ao aumento inicial do consumo interno provocado pela estabilização monetária; da maior abertura da economia brasileira (redução de alíquotas de importação) à concorrência internacional; da sobrevalorização cambial que tornou mais barato os produtos importados e do aumento das importações de máquinas e equipamentos para modernização tecnológica industrial. Em 1998, a queda do déficit da balança comercial deveu-se principalmente à redução das importações, decorrente da diminuição do nível de atividade econômica do País, uma vez que as exportações também apresentaram redução até 1999, em virtude do câmbio sobrevalorizado, o que comprometeu ainda mais o dinamismo do setor exportador.

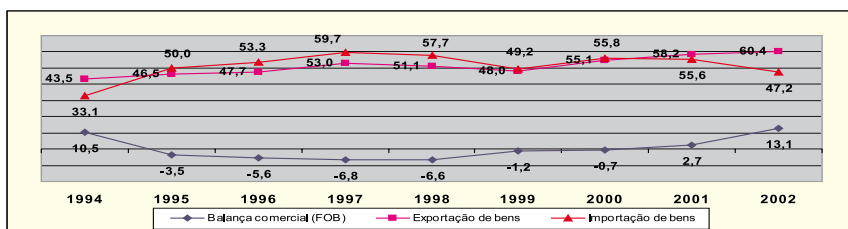


Gráfico 17 – Evolução da Balança Comercial 1994-2002 (US\$ bilhões)

Fonte: Banco Central

Por outro lado, as exportações obtiveram fraco incremento após implantação do Plano Real. Moreira e Scherer (2002) apontam que as exportações, já bastante debilitadas em sua competitividade pela sobrevalorização cambial, seguem ainda muito especializadas na produção de bens com baixo valor agregado e dependente dos humores do mercado

mundial, o que se revela um problema maior na tentativa, por vezes desesperada, de atingir o equilíbrio comercial. Este, quando alcançado, o é mais por força do declínio das importações, com as recessões sendo os maiores aliados neste processo de ajuste. Paradoxalmente, as crises internas transformam-se numa das únicas fontes de equilíbrio externo do sistema, demonstrando o quão instável e frágil é sua natureza.

Entre 1994 e 1998, as exportações cresceram aproximadamente 20% enquanto as importações aumentaram em torno de 80%. Durante o período de 1994 a 2002, a balança comercial só apresentou saldos positivos a partir de 2001, devido à mudança cambial de 1999 que alterou o cenário, provocando uma pequena reação dos setores importadores a partir do ano 2000.

Como consequência natural do cenário econômico brasileiro estabelecido após o Plano Real, temos que o somatório dos crescentes resultados negativos da balança comercial e de serviços, simultaneamente, levou a uma deterioração alarmante do saldo de transações correntes no período, debilitando profundamente o País no âmbito de suas relações externas. De um pequeno saldo negativo em 1994 de aproximadamente US\$ 1,8 bilhão, o País saltou para um déficit de quase 33,5 bilhões, ou seja, o déficit em transações correntes aumentou 18,6 vezes (Tabela 25), chegando a representar em torno de 4% do PIB em 1998.

A partir de 1999, o déficit em transações correntes começa a cair em razão, principalmente, do processo de desvalorização cambial sofrido pela moeda brasileira no período de 1999 a 2002 que melhorou o desempenho da balança comercial, contribuindo positivamente para o saldo das transações correntes.

É evidente que esses déficits sucessivos em conta corrente elevaram a dívida externa brasileira de US\$ 148 bilhões em 1994 para aproximadamente US\$ 228 bilhões em 2002, chegando a um pico de US\$ 241,6 bilhões em 1998, conforme dados do BACEN (2008).

As reservas internacionais também constituem outra fonte de vulnerabilidade externa da economia brasileira. A fragilidade do Brasil diante de movimentos desestabilizadores de capital era agravada pela insuficiência das reservas de liquidez internacional, que constituem uma das primeiras linhas de defesa em conjunturas de instabilidade. (BATISTA JR., 2005).

**Tabela 25 – Evolução do Saldo
de Transações Correntes
1994-2002 (US\$ milhões)**

Indicador	Saldo de Transações Correntes
1994	-1.811
1995	-18.384
1996	-23.502
1997	-30.452
1998	-33.416
1999	-25.335
2000	-24.225
2001	-23.215
2002	-7.637

Fonte: Banco Central

Outro indicador de sustentabilidade externa relevante é o que compara as reservas internacionais à dívida externa total (Gráfico 18), buscando avaliar o seu percentual de cobertura. Enquanto no ano de 1996 as reservas representavam 33,4% do total da dívida externa do País, no fim do ano 2000 esse grau de cobertura atingia apenas aproximadamente 14%, revelando o considerável aumento da dívida externa total e a significativa queda no nível de reservas internacionais, que por sua vez contribuíram para o agravamento da vulnerabilidade externa.

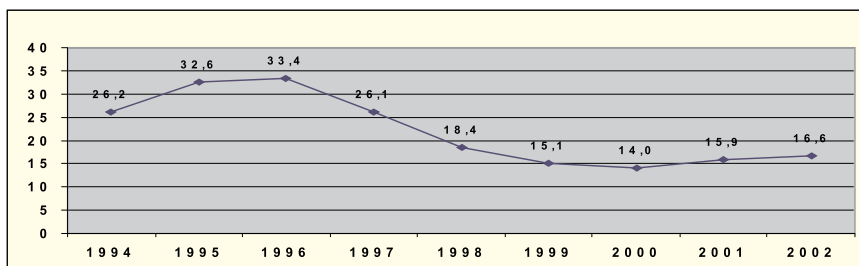


Gráfico 18 – Reservas Internacionais/Dívida Externa (%) 1994-2002

Fonte: Banco Central

Um aspecto curioso a ser observado, é que a grande força que proporcionou a política de estabilização foi a atração do fluxo de capitais. O excesso de liquidez na conta de capital servia de base para uma nova política de estabilização. A entrada de capital era fundamental para garantir a estabilidade monetária, entretanto, contraditoriamente, era também fonte de instabilidade na medida em que ocorreram aumentos de remessas de lucros e dividendos; movimentos bruscos de capitais voláteis; elevação da dívida externa; queda no nível de reservas. Em resumo, esse caráter paradoxal do movimento de capitais para o País serviu de base para o Plano Real, porém aumentou sem dúvida a dependência externa brasileira.

O aumento da dependência face aos fluxos internacionais pode ser visto como o corolário de um processo que, ao estabilizar relativamente os preços nessas economias, contribui para acentuar a fragilidade histórica do equilíbrio externo dos países da região. Num primeiro momento, os elevados déficits comerciais foram suportados apenas em razão da entrada de capital externo, em sua maior parte volátil e imbuído de uma perspectiva de valorização de curto prazo. Entretanto, o recurso ao capital externo para o financiamento dos déficits em conta corrente apresentou limites que não se restringem à volatilidade do capital, mas que são atingidos pela própria elevação da dívida externa. (MOREIRA; SCHERER, 2002).

Filgueiras (2000) afirma que a contrapartida da estabilização dos preços foi a desestabilização externa, com o aumento da dívida líquida do País, que foi acrescida, no período 1994-1998 em mais de US\$ 72 bilhões (empréstimos e financiamentos menos amortizações).

Em suma, a evolução dos indicadores acima analisados demonstra um agravamento da fragilidade financeira externa do Brasil entre 1994 a 2002, que por sua vez, revela a existência de uma total incompatibilidade da política de estabilização monetária (Plano Real) com a sustentabilidade das contas externas.

4 – GOVERNO LULA E VULNERABILIDADE EXTERNA

4.1 – O MODELO ECONÔMICO DE LULA

Este tópico procura tratar da política econômica adotada pelo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva e seus impactos sobre a vulnerabilidade externa da economia brasileira a partir de 2003.

A despeito do resultado eleitoral que se traduzia na verdade numa forte expectativa de mudança, o novo governo optou pelo predomínio de políticas neoliberais no seu conjunto de ações. Dentro dessa visão, outra condição posta como fundamental para permitir o desenvolvimento é o desempenho de indicadores macroeconômicos que garantam e mostrem ao mercado internacional a credibilidade e a reputação da economia brasileira.

Dentro da mesma linha de raciocínio, Coutinho (2003) corrobora afirmando que a fórmula adotada por Lula significa “mais do mesmo”, vale dizer, a reiteração da gestão macroeconômica consagrada pelos organismos internacionais desde o fim dos anos 1990, centrada no tripé câmbio flutuante, superávits primários grandiosos e juros altos.

O diagnóstico do início da nova gestão é que os problemas do Brasil se concentram em “desequilíbrio orçamentário” ou “endividamento público”. Para solucionar tais problemas, o governo tem como meta condicionante a redução da relação dívida pública/PIB, além da promoção de um ajuste fiscal definitivo nas contas públicas.

Em resumo, o período referente ao governo Lula, não se diferencia, exceto por pontuais diferenças quanto à gestão, daqueles relativos aos anos 1999-2002, pois essas políticas tiveram como fundamento, a combinação entre o regime de metas de inflação e câmbio flutuante. Dessa maneira, pode-se afirmar que a política macroeconômica do governo Lula guiou-se cada vez mais pelo objetivo da obtenção da instabilidade inflacionária e controle da dívida pública.

4.2 – ANÁLISE DOS INDICADORES DE VULNERABILIDADE

A vulnerabilidade externa da economia brasileira foi agravada pelo elevado déficit em conta corrente até o primeiro semestre de 2002. Porém, a partir de 2003 é retomada a trajetória de crescimento do saldo da balança comercial brasileira, após a inflexão ocorrida em 2002, com a expressiva desvalorização cambial.

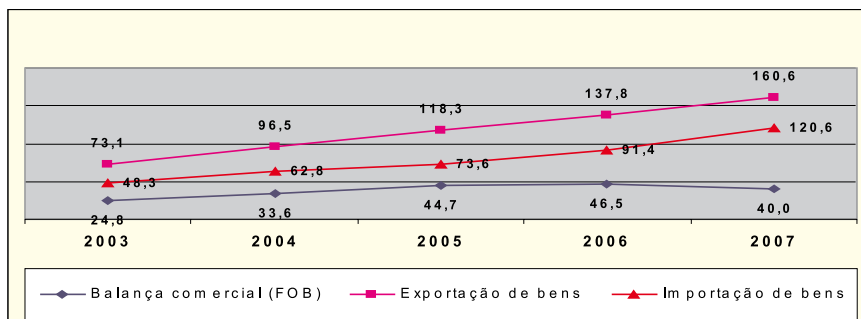


Gráfico 19 – Evolução da Balança Comercial 2003-2007 (US\$ bilhões)

Fonte: BACEN.

Os excedentes comerciais verificados em 2003 de US\$ 24,8 bilhões refletem não somente aumentos das exportações, mas, principalmente baixas taxas de crescimento das importações em função da conjuntura recessiva daquele ano. O desempenho da balança comercial brasileira em 2004 foi marcado por cifras de grande magnitude, com saldo de US\$ 33,6 bilhões (Gráfico 19). Isso aconteceu devido principalmente a excelente performance das exportações brasileiras, cuja pauta continuou concentrada em *commodities* agrícolas e industriais, produtos de baixa intensidade tecnológica e bens intensivos em trabalho e recursos naturais, e que apresentaram crescimento de aproximadamente 30% em relação ao ano anterior, beneficiada pelo cenário internacional favorável e pela relativa estabilidade cambial nos primeiros oito meses de 2004.

Em 2005, as exportações somaram US\$ 118,3 bilhões com crescimento de 22,6% sobre 2004 e as importações totalizaram US\$ 73,6 bilhões com aumento de 17,1%. Ambos os valores contribuíram para o saldo comercial US\$ 44,7 bilhões, com evolução de 32,8% sobre o superávit de 2004.

No ano de 2006, o Brasil continua a registrar um crescimento no saldo comercial, alcançando um recorde de US\$ 46,5 bilhões. Entretanto, nota-se

uma desaceleração na taxa de crescimento das exportações. A associação disso com a grande valorização do real não é mera coincidência. Segundo a análise da revista Conjuntura Econômica (2007), a expansão das importações nos últimos três anos deve-se a dois fatores: apreciação cambial e maior intercâmbio comercial mundial. Sabe-se que a valorização do câmbio tem impactado na produção e na exportação dos setores intensivos em trabalho, a exemplo do setor têxtil, que apresenta queda da produção industrial e diminuição das exportações em 2006.

O saldo comercial do ano de 2007, embora positivo (US\$ 40,0 bilhões), dá continuidade a tendência observada a partir de 2006, apresentando taxa de crescimento cada vez menor, tornando-se negativa no último ano. As exportações atingiram US\$ 160,6 bilhões e as importações US\$ 120,6 bilhões, 32% acima da cifra US\$ 91,3 bilhões registrado em 2006. Segundo análise do IEDI (2008), uma das razões da alta das importações, além do vigor do mercado interno e da melhora da renda das famílias, é a desvalorização do dólar, que atingiu 17,15% frente ao real em 2007. As importações refletem números positivos, como crescimento de 32,4% nas compras de bens de capital, um indicativo de que as empresas estão ampliando seus parques produtivos. Já os bens de consumo atingiram alta de 33,2%.

A balança de serviços e rendas brasileira aprofundou sua trajetória deficitária entre os anos de 2003 e 2007. Conforme dados do BACEN (2008), em 2003 apresentou um déficit de US\$ 23,4 bilhões, passando a US\$ 42,5 bilhões, o que representou um incremento deficitário da ordem de aproximadamente 80% em cinco anos. Este aprofundamento do déficit ocorreu principalmente no triênio 2005-2007 motivado pela remessa de lucros e dividendos do investimento direto que quadruplicou de valor, passando de US\$ 4.076 milhões em 2003 para US\$ 16.745 milhões em 2007. Essa mesma tendência é observada no comportamento de lucros e dividendos do investimento em carteira que em 2003 é de US\$ 1.564 milhões chegando a US\$ 5.689 milhões em 2007.

Como resultado do excepcional e sucessivo crescimento do saldo comercial, tem-se em 2003 o primeiro superávit em transações correntes em dez anos no valor de US\$ 4.177 milhões (Tabela 26). A tendência de incremento do saldo de transações correntes prossegue até 2005 quando atinge o ápice de US\$ 13.985 milhões. A partir de 2006 acontece um recuo desse superávit chegando em 2007 a US\$ 1.461 milhões. Este expressivo decréscimo no saldo de transações correntes deveu-se a queda do saldo comercial e também ao

aumento do déficit na balança de serviços, motivado pelas vultosas remessas de lucros e dividendos ao exterior.

**Tabela 26 – Evolução do Saldo de Transações Correntes
2003-2007 (US\$ milhões)**

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007
Saldo Trans. Correntes.	4.177	11.679	13.985	13.643	1.461

Fonte: Banco Central

Segundo o relatório Focus (2008), o retorno do País à condição de importador de poupança externa tem-se dado em ambiente de ingressos líquidos de recursos estrangeiros, principalmente investimentos estrangeiros diretos (IED), mas também investimentos em carteira, nomeadamente em títulos de renda fixa e em ações, ambos negociados no País, e créditos comerciais e em empréstimos de médio e longo prazo. Estes ingressos líquidos têm proporcionado a manutenção do superávit do mercado de câmbio e a continuidade da política de fortalecimento das reservas internacionais do País.

Por outro lado, SICSÚ (2008) alerta que a defesa do equilíbrio externo requer atenção não somente com a balança comercial ou com a conta de transações correntes, mas também com a conta de investimentos financeiros internacionais. Capitais financeiros que têm por finalidade financiar o investimento e a produção são bem-vindos, sejam eles domésticos ou estrangeiros. Capitais financeiros que têm o mero objetivo de sua capitalização, sem que este processo traga benefícios à produção ou ao investimento, não são bem-vindos. Estes capitais provocam pressão valorizativa sobre o câmbio no momento de sua entrada e pressão desvalorizativa no momento da sua saída: nada mais! A corrente de capitais financeiros que busca apenas a sua capitalização via movimentos especulativos e de arbitragem deve ser desestimulada.

Quanto à evolução recente dos indicadores de sustentabilidade externa temos que os mesmos são impulsionados após 2003 pelo forte superávit no balanço de transações correntes e pelo ciclo de alta liquidez internacional no período. Com isso, o Brasil presenciou a partir de 2003, sensível melhora em sua posição financeira internacional. Segundo o relatório FOCUS (2008), a implementação de políticas macroeconômicas consistentes e a confortável liquidez global propiciaram ingressos recordes de divisas no País, enquanto o

desempenho das empresas exportadoras e o dinamismo da economia mundial se traduziram em resultados recordes para as exportações, a balança comercial e as transações correntes. A conjugação desses efeitos possibilitou expressivas melhorias nos indicadores de sustentabilidade externa que, em vários casos, situam-se nos melhores patamares da série histórica.

A contínua melhora nos indicadores pode ser observada na Tabela 27. As dinâmicas positivas da receita de exportação e do PIB, associadas à redução das amortizações e estabilidade das despesas brutas de juros, têm permitido que a remuneração do passivo sobre a forma de dívida externa venha se tornando menor relativamente à geração de receita externa ou ao tamanho da economia brasileira.

O serviço da dívida que no ano 2000 representava 88,3% das receitas de exportações, atualmente limita-se a 22,5%, com valor médio de 68,9% no período de 1990 a 2002. Em relação ao PIB, o serviço da dívida externa que hoje equivale a 2,9%, fora de 9,9% em 2002.

A dívida externa total, que já significou 41,8% do PIB, em 2002, e que alcançou 29,9% na média dos anos analisados, no ano de 2007, manteve-se em 15%. A dívida externa líquida total, quando se deduzem da dívida externa bruta os ativos do País no exterior constituídos fundamentalmente pelas reservas internacionais, apresentou trajetória de redução ainda mais favorável, passando de 32,7% do PIB, em 2002, para a posição credora de 0,9% do PIB em 2007, significando que, em termos líquidos o País passou a ser credor externo, ou seja, se tornou credor líquido internacional, com os ativos nacionais superando a nossa dívida externa, o que foi acontecimento inédito na história econômica brasileira.

A principal causa da transformação do País em credor líquido tem sido a política agressiva do Banco Central do Brasil de aumento das reservas internacionais. No fim de 2002, as reservas brasileiras eram de US\$ 16,3 bilhões. Em fevereiro de 2008, as reservas internacionais estavam em US\$ 189,4 bilhões. (BARBOSA, 2008).

Tabela 27 – Indicadores de vulnerabilidade externa¹

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ²
Serviço da dívida ³ / exportação de bens (%)	65,1	44,5	88,3	84,9	82,7	72,5	53,7	55,8	41,3	32,4	22,5
Serviço da dívida ³ / PIB (%)	4,4	2,7	7,6	8,9	9,9	9,6	7,8	7,5	5,3	4	2,9
Juros / exportação de bens (%)	34,1	21,6	29	28	23,6	19,4	14,8	12,2	10,8	9,5	8,7
Dívida total / PIB (%)	26,3	19,9	33,6	37,9	41,8	38,8	30,3	19,2	16,1	14,7	15
Dívida total líquida / PIB (%)	22,3	11,2	26,5	29,4	32,7	27,3	20,4	11,5	7	-0,9	-1,5
Dívida total / exportações de bens (razão)	3,9	3,3	3,9	3,6	3,5	2,9	2,1	1,4	1,3	1,2	1,2
Reservas / dívidas de curto prazo (por vencimento residual) ⁴	...	123,4	60,4	66,7	64,6	82,9	99,3	133,4	211,7	289,9	326,5
Reservas / serviço da dívida (razão)	0,5	2,5	0,7	0,7	0,8	0,9	1	0,8	1,5	3,5	85

Fonte: Relatório Focus Banco Central

Notas: 1/ Os fluxos utilizados nos cálculos estão acumulados em 12 meses.

2/ Dados estimados para o mês de junho.

3/ Exclui amortizações e despesas de juros relativos a intercompanhias

4/ Inclui amortizações da dívida de médio e longo prazos que vencem nos próximos 360 dias.

Desde 2006, o nível de reservas tem batido recordes sucessivos. Dessa maneira, a evolução dos indicadores que medem a capacidade dessas reservas cobrirem a capacidade da dívida tem sido extremamente favorável. De acordo com o relatório FOCUS (2008), as reservas internacionais chegaram a cobrir pouco mais da metade das amortizações da dívida vincendas em 12 meses, em 1999, e 77,5% desse serviço na média entre 1995 e 2002. Atualmente, o ativo externo da autoridade monetária representa 326,5% do serviço da dívida exigível no curto prazo. Esse mesmo estoque de reservas internacionais, inferior ao serviço da dívida entre 1999 e 2003, é hoje cinco vezes maior. Em resumo, todas as comparações utilizando os indicadores de sustentabilidade externa apontam hoje para maior solidez das contas externas do País, na comparação com a década anterior.

Outro indicador essencial para avaliar a sustentabilidade das contas externas é a evolução do passivo externo líquido ou a posição internacional de investimentos (PII) que apresenta os principais componentes dos estoques de ativos e passivos de residentes no Brasil contra residentes no exterior.

Como podemos visualizar na Tabela 28, várias mudanças qualitativas e quantitativas são observadas no passivo externo líquido do País. No que se refere aos ativos, pode-se notar o processo de internacionalização das empresas brasileiras, o que consolidou um pequeno aumento dos investimentos diretos no exterior. Porém, a modificação principal em nosso ativo foi devido à intensa política de acúmulo de reservas praticada pelo Banco Central, que sem dúvida fortaleceu a posição financeira do Estado. As reservas internacionais passaram de US\$ 36 bilhões em 2001 para US\$ 54 bilhões em 2005, e finalmente US\$ 180 bilhões ao fim de 2007.

Tabela 28 – Brasil: Passivo Externo Líquido (US\$ bilhões)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Passivo externo líquido (A-B)	-265	-231	-272	-298	-331	-384	-574
Ativo A	117	113	134	149	168	239	365
Investimento direto brasileiro no exterior	50	54	55	69	79	114	130
Investimento em carteira	6	6	7	9	11	14	15
Outros investimentos e derivados	15	15	23	17	24	25	39
Ativos de reservas	36	38	49	53	54	86	180
Passivo (B)	372	343	407	446	499	623	939
Investimentos estrangeiro direto	122	101	133	161	196	236	328
Participação no capital	106	84	112	142	177	209	281
Empréstimos intercompanhia	16	17	20	19	19	27	47
Investimentos em carteira	152	137	166	185	233	304	510
Investimentos em ações	37	27	53	77	126	192	364
No país	13	8	18	27	50	83	166
No exterior	24	19	35	50	75	109	198
Outros investimentos e derivados	98	105	108	100	71	84	101
PIB	554	504	554	664	882	1.072	1.314
Memo:							
Dívida externa total	210	211	215	201	169	173	193
Dívida externa total / Passivo (%)	56.4	61.4	52.8	45.1	33.9	27.7	20.6
Dívida externa total / PIB (%)	37.9	41.6	36.8	30.3	19.2	16.1	14.7

Fonte: Relatório Focus Banco Central

No período de 2001 a 2007, o estoque de endividamento externo manteve relativa estabilidade em termos absolutos, porém analisando a participação desse endividamento no passivo externo observa-se expressiva redução. Em 2002, a dívida externa que representava 61,4% do passivo passou para apenas 20,6% do passivo em 2007.

A taxa de crescimento do passivo externo líquido em 2006 e 2007 foi de 49,3%, quando atingiu US\$ 574 bilhões. Esse aumento revela-se bastante significativo quando comparado com a evolução no período de 2005 para 2006 que foi de apenas 16%. A análise dos elementos que compõem o passivo externo esclarece os determinantes de sua expressiva expansão em 2007, são eles: o crescimento do estoque líquido de investimentos em carteira, que alcançou US\$ 494 bilhões e o aumento do estoque líquido de investimento direto, que atingiu US\$ 199 bilhões. Dessa maneira, o conjunto de passivos acima citados ganham espaço em substituição à dívida externa.

Relativamente à nova composição do passivo externo líquido, tem-se em primeiro lugar um incremento significativo do investimento estrangeiro de portfólio que mais que triplicou entre 2001 e 2007, passando de US\$ 152 bilhões, o que representava 27,4% do PIB para US\$ 510 bilhões, o que significa 38,8% do PIB. Notadamente, os investimentos em ações foram os grandes responsáveis pela evolução dos investimentos em carteira, já que os mesmos foram praticamente multiplicados por dez no período 2001 a 2007, atingindo um valor de US\$ 364 bilhões, o que constitui o elemento mais representativo do passivo externo com a participação de 38,7% em 2007.

Já os títulos de renda fixa mantiveram-se praticamente estáveis em termos absolutos, mas reduziram significativamente sua participação relativa no passivo externo, de 30,6% desse total, em 2002, para 15,5% em 2007. O novo cenário formado pelo investimento em carteira no País é consequência do intenso processo de internacionalização financeira da economia brasileira e também do elevado diferencial entre os juros internos e externos, que acaba por atrair as aplicações de estrangeiros no País.

Muito relevante é a análise defendida pela Carta IEDI (2008), na qual expõe que o aumento de estoque de ações e títulos de renda fixa detidos por investidores estrangeiros amplia a vulnerabilidade do mercado financeiro doméstico e do mercado de câmbio a uma saída súbita de capitais. Mesmo no regime atual de câmbio flutuante, o Banco Central seria obrigado a vender reservas para atenuar a desvalorização cambial, devido aos seus efeitos sobre

a inflação. Vale ressaltar que as reservas cambiais, apesar de terem atingido atualmente seu recorde histórico, já superando US\$ 200 bilhões, ainda são bastante inferiores ao estoque de investimento estrangeiro de portfólio. Mais precisamente, esse estoque era 2,8 vezes superior às reservas em dezembro de 2007; considerando somente os investimentos no País, 1,18 vezes (ou seja, superavam em 18% as reservas).

O investimento direto estrangeiro (IDE) constitui atualmente o segundo maior componente do passivo externo. O estoque de IDE cresceu expressivamente em 2007, + 68%, contra a taxa de crescimento de +20,7% em 2006 – atingindo US\$ 328 bilhões, estimulados, certamente, pelo maior dinamismo do mercado interno.

Segundo o relatório FOCUS (2008), o novo perfil de déficits em transações correntes ou acumulação de reservas observada a partir da nova estrutura do passivo externo líquido ou posição internacional de investimentos traz implicações para avaliação de risco e solidez das contas externas. O financiamento sob a forma de dívida externa se traduz em compromissos cuja data de exigência é definida, e seu custo está diretamente atrelado às taxas de juros internacionais. Já o financiamento a partir de passivos, como o IDE e investimentos em carteira, na modalidade ações, tem seu custo diretamente ligado ao desempenho da atividade doméstica dos ciclos econômicos internos.

A partir dos dados da Tabela 28, pode-se notar que houve uma redução do passivo externo líquido em termos de PIB, de pouco mais de 4 pontos percentuais, passando de 47,8% em 2001 para 43,7% em 2007. Porém, um passivo externo líquido de 44% do PIB não é ideal por ser ainda considerado elevado, remetendo a uma situação potencial de déficit na conta de serviços e consequentemente agravando a trajetória deficitária da conta corrente que necessitará de crescentes volumes de capitais estrangeiros para equilibrar o balanço de pagamentos, aumentando, com isso, a vulnerabilidade e a dependência externa da economia brasileira.

A modificação mais relevante no passivo externo brasileiro foi no aspecto de sua composição, uma vez que o passivo externo resultante de títulos de renda fixa, créditos comerciais e empréstimos foram reduzidos 38,5% para 18,6% do PIB no período. Nestes casos, o não-pagamento dos serviços da dívida gera uma situação de *default*. Simultaneamente, o passivo externo resultante de IDE e investimentos em ações foi aumentado de 28,7% para 58,7% do PIB. Neste caso, as saídas de capital resultante no passivo externo, ou seja, as remessas

de dividendos ocorrem quando houver lucros a serem distribuídos. Desse modo, as saídas de recursos ao exterior ficam condicionadas pela atividade econômica. Conforme Boletim SOBEET (2008), essa nova configuração do passivo externo brasileiro resultou não apenas na sua redução em proporção do PIB, mas também na resiliência da economia brasileira diante de possíveis constrangimentos impostos ao seu balanço de pagamentos.

Analisando o contexto atual da economia brasileira, a conclusão que se pode formular é que realmente houve consideráveis avanços nos indicadores de sustentabilidade no período do governo Lula, porém existem ressalvas, já que aumentou no passivo externo brasileiro a participação de capitais que se guiam por elementos especulativos e já é notório, também expressivas elevações nas remessas de lucros e dividendos que têm sua origem no significativo incremento de IDE no período. Cabe comentar que qualquer uma das situações acima mencionadas podem facilmente engendrar num novo processo de desequilíbrio no balanço de pagamentos, ampliando a vulnerabilidade da economia e a dependência de capitais estrangeiros.

Em resumo, é inegável que ainda há uma vulnerabilidade do País a fatos externos e fora do seu controle, que aumenta com o peso dos capitais voláteis, fortemente influenciados pelo que acontece nos mercados financeiros internacionais e com movimentos especulativos, mesmo tendo o País aprofundado o cumprimento do receituário liberal e melhorado sensivelmente os indicadores tradicionais de capacidade de pagamento de dívidas.

5 – CONCLUSÃO

Este artigo buscou encontrar evidências do quanto o processo de liberalização financeira, no qual o Brasil inseriu-se a partir do início dos anos 1990, contribuiu para a intensificação da vulnerabilidade externa que pode ser explicada fundamentalmente pela situação das próprias contas externas do País.

Em um primeiro momento, a política de valorização cambial implementada pelo Plano Real fez com que surgissem elevados déficits comerciais que foram suportados apenas em razão da entrada de capital externo, sendo composto majoritariamente por capitais voláteis e com perspectiva de valorização de curto prazo. É extremamente válido salientar que um plano de estabilização com âncora cambial só é sustentável enquanto houver fluxo de capital disposto a financiar o déficit em conta corrente que se origina da valorização cambial. Entretanto, após as recorrentes crises em 1997, 1998 e que culminou com a crise cambial brasileira em 1999 e a extraordinária expansão do endividamento público, houve uma restrição ao acesso de capital externo para o financiamento dos déficits em conta corrente, revelando o quão intenso era a vulnerabilidade e dependência externa da economia brasileira. Vulnerabilidade essa que decorria basicamente do elevado déficit em conta corrente (até o primeiro semestre de 2002), do controle inadequado dos fluxos de capitais e da insuficiência de reservas internacionais do País naquele período.

Relativamente ao período do governo Lula, pode-se verificar que a política macroeconômica guiou-se cada vez mais pelo objetivo de estabilização inflacionária e controle da dívida pública. A partir de 2003, é retomada a trajetória de crescimentos dos saldos comerciais, impulsionados pelo vigoroso aumento das exportações brasileiras que por sua vez estavam associados à desvalorização cambial e ao cenário internacional favorável. Devido ao movimento de apreciação cambial a partir de 2005, têm-se nos anos 2006 e 2007 uma desaceleração na taxa de crescimento das exportações, muito embora o saldo comercial continue positivo.

Vem exclusivamente do comportamento favorável dos saldos comerciais o retorno do equilíbrio da conta de transações correntes brasileira, a menor

dívida externa e a acumulação de reservas, fatores que já se traduzem em melhor avaliação de risco e independência do país com relação aos recursos de última instância do FMI (Carta IEDI, 2006).

A partir de 2003, assiste-se a uma mudança na composição do passivo externo líquido. Pelo lado dos Ativos Externos, têm-se uma expressiva elevação no nível de reservas internacionais que contribuem para a redução da fragilidade externa do País. Já no aspecto dos Passivos Externos, têm-se uma redução da participação do item Créditos Comerciais e Empréstimo e em contrapartida há um significativo crescimento do investimento estrangeiro de portfólio como principal componente do passivo atualmente, seguido pelo investimento direto estrangeiro. Vale ressaltar que o aumento do estoque de ações e títulos detidos por investidores estrangeiros amplia a vulnerabilidade do mercado financeiro doméstico e do mercado de câmbio a uma saída súbita de capitais.

É bem verdade que os indicadores de sustentabilidade externa desde 2003 vêm apresentando sensível melhora, o que significa necessariamente uma redução da vulnerabilidade externa no governo Lula atrelada, principalmente na política de acúmulo de reservas, na intensa geração de superávits comercial e de transação correntes e na redução da dívida externa.

Contudo, Prates (2006) levanta a hipótese de que uma nova dimensão da vulnerabilidade externa está emergindo em função do peso cada vez mais relevante dos investimentos estrangeiros nos diversos segmentos do mercado financeiro doméstico (ações, títulos, derivativos), viabilizado pelo aprofundamento da abertura financeira após o ano 2000, que reforçou as correias de transmissão da instabilidade gerada nos mercados financeiros internacionais para as economias periféricas.

O grau de vulnerabilidade de economias periféricas como a economia brasileira depende de vários fatores, dentre os quais: a composição da pauta de exportação, a política cambial praticada e o grau de abertura financeira.

Quanto à estrutura da pauta exportadora brasileira, vemos que é concentrada em *commodities* primárias que a torna especialmente vulnerável a mudanças na dinâmica do comércio internacional. Com relação à política cambial, vemos que o governo a partir de 2005 pecou pela imprudência ao deixar a taxa de câmbio se apreciar numa intensidade considerável, com o objetivo implícito de reduzir a inflação. Para a redução da fragilidade externa é especialmente importante manter uma taxa de câmbio competitiva, orientada

para estimular as exportações e a substituição de importação de bens e serviços.

O Brasil vem ampliando graus de liberdade para os fluxos de capitais há vários anos. Porém, foi a partir da década de 1990 que o pouco controle de capitais que havia deixou de existir, expondo o País a movimentos especulativos e às oscilações dos mercados financeiros internacionais. Com isso, é clara a necessidade de que o Brasil precisa retroceder no grau de sua abertura financeira, adotando controles de movimentos de capitais.

Buscou-se, através desse trabalho, mostrar que a despeito dos superávits comerciais e em conta corrente e da significativa melhora dos indicadores de sustentabilidade externa no governo Lula, o problema da vulnerabilidade externa ainda existe, representando assim uma ameaça para a estabilidade e para o desenvolvimento econômico brasileiro. Para superá-lo, é indispensável a promoção de uma política cambial ativa, buscando constantemente assegurar uma taxa de câmbio mais competitiva e razoavelmente estável. De igual importância é a regulação dos movimentos de capital e a administração cautelosa do passivo externo do País.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Indicadores de sustentabilidade externa: evolução recente. **Relatório Focus**, Brasília, 21 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Indicadores de sustentabilidade externa: atualização. **Relatório Focus**, Brasília, 12 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 13 ago. 2008.

BARBOSA, F. H. De devedor a credor externo. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: FGV, v.62, n.3, 2008.

BATISTA JR., P. N. **O Brasil e a economia internacional**: recuperação e defesa da autonomia nacional. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

BNB Conjuntura Econômica, n.12, jan./mar., 2007, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

BNB Conjuntura Econômica, n.13, abr./jun., 2007, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

BNB Conjuntura Econômica, n.14, jul./set., 2007, Fortaleza: Banco do

Nordeste do Brasil, 2007.

BNB Conjuntura Econômica, n.15, out./dez., 2007, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

CARNEIRO, R. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. **Política Econômica Em Foco**, Campinas, v.7, 2006.

CINTRA, M. A. M. Dependência sem desenvolvimento: os limites e contradições da inserção internacional brasileira dos anos 90. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.97, p.3-32, 1999.

CINTRA, M. A. M.; PRATES, D. M. Os fluxos de capitais internacionais para o Brasil desde os anos 90. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CONTROLES DE CAPITAIS E ALTERNATIVAS ECONÔMICAS, 2004, São Paulo. **Anais...**, São Paulo, 2004.

CORREA, V. P.; MOLLO M. L.; BIAGI, M. Vulnerabilidade de Mercado x Vulnerabilidade de País: discutindo as políticas liberais e a volatilidade dos fluxos financeiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 13., 2008, João Pessoa. **Anais...**, João Pessoa, 2008.

COUTINHO, M. C. A política econômica do novo governo. In: PAULA, J. A. (Org.). **A Economia Política da Mudança**: os desafios e equívocos do início do Governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

FILGUEIRAS, L. A. M. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2000.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **O Passivo externo líquido brasileiro**: mudanças quantitativas e qualitativas. Carta n. 321, 2008. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Findex>>. Acesso em: 23 jul. 2008.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Balança comercial**: grandes resultados e alguns problemas. Análise IEDI, São Paulo, 02 de jan 2006. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>. Acesso em: 29 jul. 2008.

MOREIRA, C. A. L.; SCHERER, A. L. F. Mercados emergentes e novas formas da dependência na América Latina. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.30, n.1, p.49-73, 2002.

MUNHOZ, V. C. V.; CORREA, V. P. Volatilidade dos fluxos de capitais do Balanço de Pagamentos brasileiro: uma análise por meio do modelo ARCH.

In: ENCONTRO DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador. **Anais...**, Salvador: Anpec, 2006.

PIRES, M. C. C. O efeito da liberalização da conta de capital sobre a política fiscal: uma avaliação do caso recente. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, 2006.

PRATES, D. M. A abertura financeira dos países periféricos e os determinantes dos fluxos de capitais. **Revista de Economia Política**, v.19, n.1, p. 55-71, 1999.

PRATES, D. M. A fragilidade encoberta. **Política Econômica Em Foco**, Campinas, v.6, p.54-76, 2005.

PRATES, D. M. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. **Política Econômica em Foco**, Campinas, v.7, p. 119-151, 2006.

SICSÚ, J. **Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas**. Texto Para Discussão, n. 1346, IPEA, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 13 agos. 2008.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS E DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA. **Recursos externos absorvidos de janeiro de 1994 a março de 1998**. Carta nº 07, São Paulo, 1998.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS E DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA. **Mudança do perfil do passivo externo líquido aumenta a resistência da economia brasileira a choques externos**. Boletim n. 55, São Paulo, 2008.

AGRADECIMENTOS

O presente artigo é resultado de uma monografia que teve por orientador o Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira e como participantes da Banca Examinadora os professores Agamenon Tavares de Almeida e Keuler Hissa Teixeira. Aos professores acima citados, expresso meus agradecimentos por valiosas contribuições na elaboração da monografia, defendida em 01/10/2008, na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAACS).

CAPÍTULO 10

O microcrédito produtivo orientado como forma de inclusão social

Rosângela de Sousa Rocha¹

INTRODUÇÃO

Dentro dos grandes problemas enfrentados pela sociedade moderna, o desemprego é um dos que mais se destacam. Ele não faz discriminação entre a situação econômica dos países, visto que tem aumentado também nos mais industrializados. Contudo, tal problema traz prejuízos sociais muito maiores nos países subdesenvolvidos e “em desenvolvimento”, pois estes têm programas sociais menos consistentes e abrangentes para lidar com os desempregados.

Quando as primeiras experiências com microcrédito foram difundidas pelo mundo com o intuito de combater o desemprego, o Brasil não participou dessa onda de empreendimentos, pois vivíamos numa instabilidade econômica e uma alta taxa de inflação que dificultavam esse tipo de atividade.

A emergência das instituições de microfinanças ocorreu somente com a estabilização macroeconômica em 1994, com a constituição de várias organizações não-governamentais com o objetivo de combater o desemprego, através do fornecimento do microcrédito, onde aumentou o interesse dos governos municipais e estaduais em apoiar a criação de ONGs especializadas em microcrédito. O apoio do BNDES em 1996 às instituições existentes ocorreu através do Programa de Crédito Produtivo Popular, e em 1998 o Banco do Nordeste (BNB) passou a atuar no mercado com o Programa Crediamigo.

¹ Rosângela de Sousa Rocha é funcionária do Banco do Nordeste do Brasil S/A, lotada na Agência de Aracati-CE. É graduada em Ciências Econômicas (UFC) e especialista em Desenvolvimento Econômico (UFC).

Este trabalho tem como objetivo fazer uma análise de como o acesso ao microcrédito pode ser um instrumento de inclusão social na vida de pessoas que precisam de uma injeção de crédito para mudar sua história de assistencialismo e dependência econômica por parte do governo.

Vemos que as desigualdades sociais no Brasil, historicamente emperram os programas de desenvolvimento lançados governo após governo, e que a influência do capitalismo na sociedade traz duas realidades paradoxais: de um lado, produz riqueza e seduz toda a sociedade numa ânsia de consumo, e por outro exclui um grupo de pessoas do sistema por não ter acesso ao que o sistema pode proporcionar.

Já foram pensadas durante muito tempo diversas alternativas que pudessem diminuir essa assimetria, porém o microcrédito se apresenta como uma ferramenta eficaz de fomentar o microempreendedorismo e a geração de renda, incluindo assim as parcelas marginalizadas da sociedade.

Ao fornecermos crédito aos empreendedores de baixa renda, estes serão capazes de transformar riquezas para eles próprios e para o país, fazendo do microcrédito uma parte importante das políticas de desenvolvimento.

O microcrédito também é uma ferramenta essencial no processo de combate à redução da pobreza na medida em que o acesso de crédito produtivo contribui para a melhoria da qualidade de vida das pessoas que compõem a base da pirâmide social.

Com a grande dimensão continental de nosso País e a enorme desigualdade social que é preciso combater, faz-se necessário uma grande expansão desta atividade para que possamos atender a demanda de microempreendedores formais, informais, estabelecidos e iniciantes.

1 – FUNDAMENTAÇÃO DO MICROCRÉDITO: ASPECTOS CONCEITUAIS

A atividade de microcrédito, contudo, é definida como aquela que, no contexto das microfinanças, se dedica a conceder crédito de pequeno montante e distingue-se dos demais tipos de empréstimo essencialmente pela metodologia utilizada, bastante diferente daquela adotada para as operações de crédito tradicionais. É comumente entendida como principal atividade do setor de microfinanças pela importância que possui junto às políticas públicas de redução da miséria e geração de renda.

O microcrédito também pode ser definido como um programa de empréstimos simplificados diretamente relacionado ao combate à pobreza, através do financiamento aos microprodutores, via grupos solidários, que prestam garantia mútua dispensando a garantia tradicional dos bancos. É direcionado ao empreendimento informal e à microempresa, portanto está voltado para apoiar negócios de pequeno porte, gerenciados por pessoas de baixa renda e não se destina a financiar o consumo.

Essa experiência de concessão de crédito aos mais pobres, sem garantias reais para pessoas sem acesso ao sistema financeiro formal, tornou-se internacionalmente conhecida e aplicada em várias instituições ao redor do mundo e revelou-se um sucesso na concepção de um modelo de concessão de crédito de pequenos montantes – daí denominado microcrédito, (YUNUS, 2000).

1.1 – A ORIGEM DO MICROCRÉDITO

Conforme Monzoni Neto (2006), a primeira manifestação de microcrédito da qual se tem notícia ocorreu no sul da Alemanha em 1846, denominada Associação do Pão. Ela foi criada pelo pastor Raiffeisen que, após um rigoroso inverno, deixou os fazendeiros locais endividados e na dependência de agiotas. O pastor cedeu-lhes farinha de trigo para que, com a fabricação e comercialização do pão, pudessem obter capital de giro. Com o passar do

tempo, a associação cresceu e transformou-se numa cooperativa de crédito para a população pobre. Nos Estados Unidos, em 1953, Walter Krump, presidente de uma metalúrgica de Chicago criou os “Fundos de Ajuda” nos departamentos das fábricas, onde cada operário participante depositava até US\$ 1,00 destinado a atender aos associados necessitados. Posteriormente, os fundos de ajuda foram consolidados e transformados no que foi denominado Liga de Crédito. Após esta iniciativa, outras se sucederam, existindo atualmente, a Federação das Ligas de Crédito, operadas nacionalmente e em outros países.

Provavelmente, entre 1846 e 1976, muitas outras manifestações pontuais e isoladas devem ter ocorrido ao redor do planeta com características de microcrédito, porém o grande marco que desenvolveu, difundiu e serviu de modelo para popularizar o microcrédito foi a experiência iniciada em 1976 em Bangladesh, conforme é descrita pelo professor Muhamad Yunus (2000), que observando que os pequenos empreendedores das aldeias próximas à universidade onde lecionava eram reféns dos agiotas, pagando juros extorsivos e, mesmo assim, pagando corretamente, o professor Yunus começou a emprestar a essas pessoas pequenas quantias com recursos pessoais, que depois ampliou, contraindo empréstimos. Com o passar do tempo, obteve ajuda de bancos e instituições privadas, criando, em 1978, o Grameen Bank e o modelo de microcrédito, que atualmente pode ser definido como sistema de crédito diretamente relacionado ao combate à pobreza, através do financiamento aos microprodutores, via grupos solidários, que prestam garantia mútua dispensando a garantia tradicional dos bancos

De acordo com a experiência do Grameen, gerou a revolução do microcrédito no mundo, onde hoje existem programas nele espelhados em sessenta países, inclusive alguns considerados ricos, como o Canadá, França e Estados Unidos.

1.2 – O MICROCRÉDITO NO MUNDO

Barone et al. (2002) informa que “a partir da experiência do Grameen Bank, em Bangladesh, com apoio de instituições internacionais como o Banco Mundial, BID e AITEC, o microcrédito foi difundido no mundo mais especificamente na América Latina e Central” e em seu livro é citadas algumas experiências que entre elas se destacam:

GRAMEEN BANK (Bangladesh) – Considerada a experiência seminal da modalidade Banco do Povo em todo mundo, o Grameen Bank teve o mérito de atuar como um autêntico agente de cidadania para as populações carentes de Bangladesh, na medida em que comprovou e popularizou a tese de que “o pobre é um ótimo tomador de empréstimo”.

Fundado em 1978, o Grameen Bank atingiu, em 1994, a expressiva marca de 2 milhões de clientes, uma carteira de empréstimos de cerca de US\$ 500 milhões e um patrimônio líquido em torno de US\$ 1,3 bilhão, classificado como o maior banco de Bangladesh em volume de aplicação.

Dentre outros exemplos de atuação do microcrédito pelo mundo destacam-se ainda:

BANK RAKYAT (Indonésia), BANCOSOL (Bolívia), CORPOSOL (Colômbia), FOSIS (Chile), FOGAPI (Peru).

1.3 – MICROCRÉDITO NO BRASIL

Embora a atividade de microcrédito exista no País desde 1973, o ano de 1999 marca o início de grandes mudanças no setor. Primeiro, a Lei 9.790/1999 abriu para a ONG de microcrédito a possibilidade de atuar qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Foram depois expedidas duas Medias Provisórias (nº 1.914 e 1.894), que estabeleceram as linhas gerais de atuação da atividade no Brasil.

As Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM) foram inicialmente regulamentadas pela Resolução do CMN 2.627/1999, em resposta à forte pressão desse segmento de mercado, que precisava de novas fontes de financiamento, partindo-se da premissa de que os investidores sentem-se mais seguros para aplicar em sociedades com modelos institucionais definidos e supervisionados por entidades federais. Foi adotada a estratégia de criação de modelo conservador, do ponto de vista de risco, mas com a possibilidade de sofrer aperfeiçoamentos ao longo do tempo, uma vez constatada qualidade na forma de atuação e aderência aos princípios que nortearam sua criação.

Hoje, as disposições da Lei 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, da Medida Provisória 2.172-32, de 23 de agosto de 2001 e da Resolução 2.874, de 26 de julho de 2001, permitem as seguintes modalidades principais de atuação

chamada de instituições de microfinanças (IMF):

a) Sem fins de lucro:

* Pessoas jurídicas de direito privado (organizações não-governamentais – ONG), sujeitas a restrições quanto aos juros praticados (máximo de 12% a.a.);

* Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, devidamente registradas no Ministério da Justiça, não sujeitas a restrições quanto a estipulações usuárias (taxas de juros livres);

b) Com objetivo de lucro:

* SCM autorizada pelo Banco Central, controlada por qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive instituição financeira privada e OSCIP;

* Diretamente, por intermédio de qualquer instituição financeira que trabalhe com oferta de crédito junto ao público.

O poder público pode participar com programas voltados ao tomador do crédito, por meio de fomento a instituições que o fazem ou diretamente através de banco público com carteira especializada, como é o caso do Programa Crediamigo, do Banco do Nordeste, que possui uma carteira com mais de 333 mil clientes ativos e o volume de empréstimos realizados no primeiro semestre do ano de 2008, foi da ordem de R\$ 462,60 milhões, totalizando 376 mil operações.

As experiências brasileiras que se destacam ou se destacaram em sua atuação são:

– Programa Uno, Banco da Mulher, Portosol, Vivacred, Crediamigo, Programa SEBRAE de Microcrédito, Experiências Estaduais e Municipais, CREDJOVEM, Programa de Crédito Produtivo Popular, Rede Ceape.

2 – O PROGRAMA CREDIAMIGO

Com o objetivo de viabilizar suas ações, o Banco do Nordeste criou, em 1998, o Crediamigo (Central de Microcrédito do Nordeste). Como parte de seus objetivos está a preocupação com a qualidade de vida para os empreendedores na Região, bem como o fortalecimento dos empregos gerados pelos micro e pequenos empreendedores.

A constituição ideológica do Banco do Nordeste torna inerente sua preocupação com desenvolvimento socioeconômico dos empreendedores e também da Região, com vistas a exercer de maneira participativa seu papel no processo. Um dos objetivos do Programa Crediamigo é a geração direta e indireta de novas fontes de emprego e renda, o que gera impacto direto no aumento da renda familiar e melhora das condições de vida e de acesso dessa população.

Tendo ainda como objetivos institucionais diretos o apoio às microunidades produtivas por meio da concessão e serviços de crédito e de serviços complementares de capacitação empresarial e a recuperação dos créditos concedidos, elevando ao máximo a utilidade dos recursos, garantindo que o programa seja autossustentável.

Embora inserido na política do Governo Federal, o Crediamigo é um programa sustentável, que remunera os capitais investidos de acordo com as regras de mercado e cobrindo os seus custos de operação. O programa permite o acesso da população de baixa renda ao crédito, evitando a dependência de agiotas que cobram altas taxas de juros. Isso é possível graças à metodologia de aval solidário: três a dez microempresários interessados no crédito formam um grupo que se responsabiliza pelo pagamento integral dos empréstimos, daí o termo “solidário”.

Com o apoio do Governo Federal e de parceiros internacionais empenhados em dinamizar o microcrédito como instrumento de combate à pobreza, o microcrédito atende a expressiva parcela da sociedade que atua no setor informal da economia e que não dispõe das garantias tradicionais exigidas pelo setor financeiro para a concessão de empréstimos.

Este programa apresenta oportunidades e facilidades que diferenciam seus empréstimos dos demais oferecidos pelo setor financeiro formal: acesso ao crédito através da formação de grupos solidários, em substituição às garantias tradicionais; atendimento personalizado, realizado por assessores no local de trabalho dos microempreendedores; empréstimos de ciclo curto, sucessivos, com transcurso de, no máximo, sete dias úteis para a primeira liberação de recursos. Em que pese sua relevância social, o Programa Crediamigo é um programa autossustentável, que apresenta resultados satisfatórios, remunerando os capitais investidos de acordo com as regras de mercado e cobrindo todos os demais custos incorridos na sua operacionalização.

Quanto à importância do programa na inclusão solidária, vale destacar que 89,43% dos clientes atendidos pelo programa em 2007, foram através de operações solidárias. Porém, além do acesso ao crédito, o Crediamigo proporciona aos seus clientes inclusão produtiva, educação bancária e assessoria empresarial, levando serviços e aprendizado às populações de baixa renda e contribuindo para o desenvolvimento do setor microempresarial do Nordeste.

2.1 – DESEMPENHO OPERACIONAL E FINANCEIRO

O volume de recursos desembolsados, em 2007, foi da ordem de R\$ 794 milhões. Esse valor representa um crescimento de 24% em relação a 2006, quando foram gastos aproximadamente R\$ 640 milhões. A quantidade de empréstimos despendidos, também, obteve um significativo crescimento. Em 2007, foram realizadas 824,8 mil operações.

Os desembolsos acumulados pelo programa desde a sua criação, até dezembro de 2007, são de R\$ 3.401 bilhões, que representam 3.828 milhões de operações. Com esse desempenho, o Crediamigo consolida-se como o maior programa de microcrédito produtivo orientado do Brasil. Em dezembro de 2007, o Crediamigo alcançou a cifra de R\$ 794,2 milhões na Carteira Ativa com 299.975 clientes. As informações acima apresentam os principais indicadores do desempenho operacional e financeiro do programa até dezembro de 2007.

As quantidades de clientes e de empréstimos desembolsados apresentaram crescimento significativo no ano de 2007. Além disso, a eficiência operacional vem apresentando elevação contínua com o aumento de clientes beneficiados com operações de crédito, alcançando uma média de 3.312 clientes por dia em 2007. A média de clientes atendidos por dia em 2006 foi de 2.773.

Tabela 29 – Desempenho Operacional

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Empréstimos Desembolsados / Ano (R\$ milhões)	125,7	197,1	287,4	368,2	440,9	548,2	639,6	794,2
Empréstimos Desembolsados Ano (Quantidade)	165.665	250.119	359.216	434.810	507.807	595.742	690.415	824.782
Clientes Ativos (31/12)*	57.943	85.309	118.955	138.497	162.868	195.378	235.729	299.975
Clientes Atendidos (Acumulado)	109.907	181.849	263.154	344.334	425.898	516.095	623.787	766.582
Valor Médio dos Empréstimos (R\$)	758,58	788,03	800,03	846,81	868,28	920,26	926,41	962,99

Fonte: Relatório Anual 2007 – Crediamigo

* Consideram-se os clientes com operações em atraso ou que estão inseridos na faixa de 1 a 90 dias de atraso.

3 – O IMPACTO SOCIAL DO MICROCRÉDITO

Diariamente todos os brasileiros convivem e visualizam os resultados decorrentes da pobreza, na qual a maioria da população nacional se encontra, os meios de comunicação (revistas, jornais e rádio) divulgam os imensos problemas provenientes de uma sociedade capitalista dividida em classes sociais.

Nesse sentido, há uma camada da população que nem sequer tem um “barraco” em uma favela, vive embaixo de fachadas de lojas, instituições, praças e pontes. A pobreza é decorrente de vários fatores, os principais são os processos de globalização, a modernização dos meios de produção e a desigual distribuição da renda.

Esse processo de distribuição de renda e desemprego obriga as pessoas a procurar lugares impróprios à ocupação urbana. Como não têm condições financeiras para custear moradias dignas, habitam favelas e áreas de risco desprovido dos serviços públicos (esgoto, água tratada, saúde, educação, entre outros) que garantem uma melhor qualidade de vida.

A pobreza no Brasil é formada por dois grandes grupos. Há 30 milhões de pessoas vivendo com extrema dificuldade, com uma renda mensal inferior a R\$ 80 reais. E há mais de 23 milhões de pessoas que vivem em pior situação, sobrevivendo de maneira subumana, ou seja, não têm dinheiro suficiente para diariamente comprar a quantidade mínima de alimento necessária à manutenção saudável da vida produtiva que gira em torno de 2.000 calorias diárias. Esses são os chamados flagelos sociais.

É claro que o indicador de insuficiência de renda não contempla as múltiplas faces da pobreza em seus contextos locais, nacionais, urbanos e rurais. Entretanto, na ausência de outros, tal instrumento é relativamente simples e eficaz para medir o número de pessoas que vivem em situação de indigência (rendimento familiar *per capita* inferior ao valor da cesta básica de alimentos) e em estado de pobreza (renda familiar *per capita* inferior ao valor da cesta básica e impossibilidade de acesso a produtos e serviços fundamentais à sobrevivência no âmbito urbano e no rural).

Conforme Lemos (2007), metade destes miseráveis está no Nordeste, e representa mais de 70% da fatia rural da miséria que se concentram geralmente nas zonas rurais de cidades pequenas, onde nesses bolsões de pobreza, assolados pela seca, falta comida e não há trabalho para todo mundo.

Não foi objetivo deste trabalho, discutir a pobreza em sua profundidade, e sim mostrar que a superação dela é o objetivo de toda ação econômica e política e que para superá-la podemos fazê-la de duas formas, que é pelo crescimento econômico que permitiria o funcionamento normal da economia, e outra maneira seria por meio de políticas públicas ou programas sociais orientados de modo a minimizar as imperfeições do sistema econômico.

Pretende-se neste trabalho, ressaltar o acesso ao crédito como um componente de políticas públicas voltado para o desenvolvimento local e como uma possibilidade de combate à pobreza.

O problema da pobreza está ligado à exclusão social no tocante à falta de oportunidade, e a perspectiva de uma efetiva possibilidade de combate à pobreza e de geração de emprego e renda, é necessário numa atividade que possibilite aos pobres obterem instrumentos para poderem exercer suas capacidades de produzir.

A estrutura socioeconômica brasileira criou condições para o expressivo surgimento do empreendedorismo entre as pessoas pobres e excluídas do mercado formal de trabalho. Em grande parte, esses pequenos negócios surgiram como alternativa de sobrevivência frente à falta de oportunidades de emprego formal. Durante a década de 1990, esse processo foi intensificado pela recessão econômica que se prolonga até os dias de hoje.

O crédito e os produtos financeiros, de forma mais abrangente, são instrumentos essenciais para o desenvolvimento do empreendedorismo como forma de combate ao desemprego e à precariedade social.

Yunus (2000) defende a ideia de que o crédito é um direito que todas as pessoas devem ter acesso, mesmo que seja para pagar um tratamento de saúde, pois o impacto social do microcrédito resulta em melhores condições habitacionais, de saúde e alimentar para as famílias usuárias, e ao mesmo tempo resgata a cidadania e autoestima de liderar o seu provimento. Passos et al. (2002) afirmam conclusivamente que:

Uma das principais lições do microcrédito está na demonstração de que os pobres e, em algumas experiências, a parcela efetivamente mais pobre de uma determinada região pode se tornar cliente regular de serviços bancários e, ao mesmo tempo, valer-se desses serviços para a superação da pobreza. (PASSOS et al., 2002).

Para Barone et al. 2002:

O impacto social do microcrédito, embora de difícil mensuração, é reconhecidamente positivo, resultando em melhores condições habitacionais, de saúde e alimentar para as famílias usuárias. Além disso, contribui para o resgate da cidadania dos tomadores, com o respectivo fortalecimento da dignidade, a elevação da autoestima e a inclusão em patamares de educação e consumo superiores.

É possível o trabalho através do microcrédito, pois este é desenvolvido focalizando os pobres e os microempreendedores de baixa renda, oferecendo-lhes empréstimos de pequenos valores e a ausência de garantias reais. Desse modo, são constituídos grupos solidários que levam à formação do capital humano e ao fortalecimento do capital social nas comunidades assistidas como externalidades positivas da existência e atuação de grupos de aval solidário.

Uma das vantagens apontadas no microcrédito é que ele se constitui em um programa que, rompe com o círculo vicioso do assistencialismo social e pode garantir a autossustentabilidade por meio dos valores emprestados com uma taxa de juros capaz de cobrir seus custos operacionais.

A pesquisa realizada pelo Laboratório de Estudos da Pobreza da Universidade Federal do Ceará (LEP/CAEN/UFC, 2008) mostrou que o Programa Crediamigo e Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foram responsáveis pela saída de metade dos clientes, participantes do programa, da situação de pobreza.

Segundo o estudo, no Ceará, onde o programa foi implantado primeiro de forma experimental, o ritmo é mais acelerado do que no restante da Região. Em 45 meses, a probabilidade de um cearense sair da pobreza utilizando o microcrédito é de 60,27%, enquanto a média do Nordeste é de 47,49%. No total, a pesquisa tomou como base 170.495 clientes do Crediamigo que estavam

ativos em dezembro de 2006, e em qualquer parâmetro adotado para definir a pobreza, os resultados foram positivos.



Gráfico 20 – Probabilidade de saída da pobreza por tempo de programa (%)

Fonte: LEP/CAEN/UFC

Essa pesquisa mostrou que o pobre tem um grande potencial empresarial, e que seriam necessários projetos de microcrédito que deem aos pobres condições de se autossustentar, pois neste estudo foi comprovado que nos primeiros cinco anos, uma média de 8% a 9% dos clientes ultrapassa a linha de pobreza anualmente e que a fuga desta condição de pobreza é maior nos primeiros anos de programa e amortece principalmente a partir do quarto ano.

Baseado nestas informações se percebe que o governo não precisa de projetos que torne o pobre dependente para o resto da vida, como por exemplo, o Bolsa Família, e que é viável uma estratégia múltipla de parcerias com o setor público e privado que favoreça o autossustento dos programas de microcrédito e dos seus clientes por meio de políticas educacionais, estruturais e de apoio técnico, ou seja, é possível que o papel do Estado, enquanto agente de desenvolvimento sustentável, esteja mais voltado para a construção dos condicionantes básicos pelo mercado, do que para a influência diretamente deste, ou para uma assistência unilateral de fomento sem contrapartida mercadológica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analizando o microcrédito, vemos que é um elemento de política pública capaz de combater a pobreza, pois ele é capaz de romper com o clientelismo e o assistencialismo que continuamente marcaram essas políticas.

Nesse sentido, o microcrédito inova de forma significativa, partindo de uma análise moderna do que vem a ser a pobreza – uma privação de capacidades, e não somente de bens ou do acesso a determinadas coisas ou bens e assim fica mais fácil de atacar o mal na raiz do problema. Além disso, o microcrédito se apresenta, de forma bastante interessante, como uma solução nascida e desenvolvida em países pobres, a partir de uma ótica e uma contextualização mais apropriada para o problema do que aquelas “soluções” de gabinete, sugeridas como parte de receituários econômicos de países ricos para o combate à pobreza em países pobres.

Os programas de microcrédito auxiliam no resgate da dívida social do País, por meio do combate à pobreza e da melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas, pois o mesmo contribui para a sinergia das diversas ações de desenvolvimento local, transformando pessoas pobres à condição de agentes que trazem impactos positivos para o capital social das regiões, contribuindo para melhorar o acesso à educação, moradia e a níveis superiores de consumo alimentar por parte dessas famílias. Os efeitos positivos em longo prazo desse processo não podem ser desprezados. Porém, é evidente que há um limite para o microcrédito, como política de combate à pobreza. O limite se encontra no próprio tipo de atividades que o microcrédito costuma financiar: a economia informal

É necessário que a pesquisa sobre microcrédito passe a buscar inferir, também, sobre essa complexa questão, avaliando o quanto a atividade de microcrédito tem potencial para se expandir produzindo efeitos positivos – o combate à pobreza – sem necessariamente trazer externalidades negativas – um aumento indesejado da informalidade – que sejam maiores que os ganhos advindos da sua ampliação.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Marcelo. Microcrédito: 60% encontram saída da pobreza. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 13 ago. 2008. Caderno de Economia. p. 3.
- BANCO DO NORDESTE. Disponível em: <<http://www.bancodonordeste.gov.br>>. Acesso em: 2008.
- BANCO DO NORDESTE. **Crediamigo**: O Microcrédito do banco do Nordeste. Folder e encartes de divulgação.
- BARONE, Francisco Marcelo et al. **Introdução ao Microcrédito**. Brasília: Conselho Comunidade Solidária, 2002.
- BARROS, R et al. **Desigualdade e pobreza no Brasil**: a estabilidade inaceitável. Brasília, IPEA, março, 2000.
- CABRAL, Augusto Cezar et al. **Manual para Elaboração de Monografia**. Fortaleza, 2006
- DANTAS, Valdi de Araújo. **A Tecnologia do Microcrédito Produtivo e Orientado**. Brasília, 2005
- FORTE, Claudia Marcio de Jesus. **Estudo de caso comparativo entre Programas de Microcrédito na América Latina**: o impacto socioeconômico nas mulheres das cidades de Bogotá e Recife. 2006. 242 p. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM, Universidade de São Paulo.
- LEMONS, José de Jesus Sousa. **Exclusão social no Brasil**: Evolução das Desigualdades entre Regiões e Estados no Período 2001-2006. Fortaleza, 2007.
- NERI, Marcelo. Você tem sede de quê?: Microcrédito e garantias. In: Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, n. 19. IPEA/MTE, 2002, p. 27-29.
- NERI, M. C. **Microcrédito, o Mistério Nordestino e o Grammem Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV/BNDES/CPS, 2008.
- PARENTE, Silvana. **Microfinanças**: Saiba o que é um banco do povo. Brasília: AED, 2002.
- SACHS, Ignacy. **Inclusão Social pelo trabalho**: Desenvolvimento humano, Trabalho decente e o Futuro dos empreendedores de pequeno porte. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SANTANA, Jorge Luiz Fonseca. **Perfil e Desemprego dos Clientes do Programa Crediamigo em Fortaleza**. 2000. 166 p. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Fortaleza, CE.

SANTIAGO, Eduardo Girão. **Empreender para Sobreviver**: estudo de Caso sobre a ação Econômica dos Empreendimentos de pequeno Porte. 2007. p. 16-49. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFC, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.

YUNUS, Muhammad. **O Banqueiro dos Pobres**. Tradução Maria Cristina Guimarães Cupertino. 1. ed. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

CAPÍTULO 11

Análise da contribuição do microcrédito para o desenvolvimento econômico e social: um estudo de caso do Banco Palmas

Harine Matos Maciel¹

INTRODUÇÃO

As dificuldades socioeconômicas que vêm enfrentando a população brasileira desde a década de 1980, como o aumento do desemprego, fez com que as pessoas pobres e excluídas do mercado formal de trabalho passassem a utilizar as atividades informais como alternativa para gerar ocupação e renda, e também reduzir a exclusão social.

Experiências no mundo inteiro comprovam que o acesso ao crédito por atividades formais e informais promove o fortalecimento econômico dos empreendimentos e propicia a criação de novos postos de trabalho.

As atividades informais e microempresariais são inibidas a terem acesso ao crédito tradicional, pois possuem dificuldades para comprovar renda, ter as garantias solicitadas, e as taxas de juros são altas, tornando esses segmentos alvo de organizações de microfinanças.

O crédito ágil, oportuno e compatível com as necessidades de seus tomadores é um importante instrumento para o desenvolvimento econômico e social, pois gera oportunidades de crescimento, ocupação e renda.

¹ Harine Matos Maciel é formada em Ciências Econômicas (UFC), especialista em Desenvolvimento Econômico (UFC) e mestre em Economia Rural (UFC). O artigo foi elaborado a partir da monografia de Especialização em Desenvolvimento Econômico oferecido pela Universidade Federal do Ceará (UFC) em parceria com o Banco do Nordeste do Brasil, em setembro de 2008. Orientador: Prof. Dr. Jair do Amaral Filho.

O microcrédito também representa a oportunidade de potencializar o desenvolvimento dos pequenos negócios.

De acordo com a pesquisa da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), denominada Economia Informal Urbana – 2003, o número de microempresas empregadoras com até cinco empregados e de trabalhadores por conta própria evoluiu de 9.477.973 unidades, em 1997, para 10.335.962, em 2003 (crescimento de 9,1%). Por tipo de empresa, os trabalhadores por conta própria aumentaram em 11,6%, enquanto os empregadores diminuíram em 6,6%. Quanto ao número total de pessoas ocupadas nas empresas, passou de 12.870.421 para 13.860.868 (+7,7%); nas empresas dos trabalhadores por conta própria ocorreu aumento de 10,7% na quantidade de pessoas ocupadas, enquanto nas empregadoras houve redução de 7,7%.

O principal marco referencial na história do microcrédito mundial é o Banco Grameen de Bangladesh, criado em 1976, pelo professor de economia Muhammad Yunus. O professor Yunus com recursos próprios e com a ajuda de seus alunos iniciou a concessão experimental de créditos a pessoas pobres para serem utilizados em atividades produtivas.

Com a experiência do Banco Grameen e de outras iniciativas pioneiras, houve uma disseminação do microcrédito durante as décadas de 1980 e 1990 por diversos países da Ásia, África, Europa e América Latina.

O objetivo deste artigo é fazer uma análise da contribuição do microcrédito para o desenvolvimento econômico e social, estudando os mecanismos de intermediação financeira empregados pelo Banco Palmas, que consiste em um sistema integrado de microcrédito que organiza e articula os moradores do Conjunto Palmeira, localizado em Fortaleza/CE, Nordeste do Brasil, para produzirem e consumirem no próprio bairro.

1 – MICROCRÉDITO E SUA ORIGEM

O microcrédito é a concessão de empréstimos de pequeno valor no contexto das microfinanças. Segundo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2005), para a legislação brasileira o microcrédito “São empréstimos de pequeno valor para pessoas e empresas com fins empresariais ou profissionais”.

O objetivo do microcrédito é atender os microempreendedores que estão fora do mercado formal de crédito por não poder atender às exigências de garantias e documentação. A metodologia do empréstimo de microcrédito é diferente dos procedimentos das instituições financeiras tradicionais. A análise da reputação e fluxo de caixa dos clientes é mais importante que as garantias e a documentação formal. Em muitos casos, o pagamento das parcelas do empréstimo é semanal, quinzenal ou mensal.

Segundo Silveira Filho (2005, p. 28-29), as principais características do microcrédito são:

- * É um serviço fornecido por uma instituição que procura atender a um segmento específico, mas que pretende atuar de acordo com as regras de mercado;
- * O crédito é concedido com um mínimo de burocracia, não exigindo muito tempo de espera, nem muitos documentos, nem um projeto;
- * Deve ser uma instituição autossustentada e estar presente em segmentos onde a atividade seja financeiramente viável;
- * Deve ser implementado em áreas que apresentem um potencial mínimo de atendimento, de forma a gerar receita que supere os custos operacionais e recupere os investimentos iniciais.

As origens do microcrédito remontam ao século XIX. Surgiram na Europa as primeiras iniciativas de crédito popular, visando possibilitar o acesso ao crédito de segmentos pobres da população como camponeses, operários e artesãos.

Conforme Monzoni Neto (2006, p.28):

A primeira iniciativa de microfinanças de que se tem notícia ocorreu no sul da Alemanha, em 1846. Um rigoroso inverno naquele ano obrigou os fazendeiros locais a ficarem nas mãos de agiotas. Sem crédito, os fazendeiros não tinham o que produzir nem o que vender. Sensibilizado pelos impactos sociais e econômicos, um pastor, de nome Raiffeisen, passou a ceder aos fazendeiros farinha de trigo para fabricação e comercialização de pão, de maneira a gerar capital de giro para seus negócios. Esse empreendimento, denominado “Associação do Pão”, acabou crescendo e transformando-se em uma cooperativa de crédito para a população carente.

O principal marco referencial na história do microcrédito, o Banco Grameen, exportou sua experiência a muitos países como Índia, Camboja, Filipinas, Moçambique, Nigéria, Bulgária, Geórgia, Romênia.

Na América Latina, especial destaque deve ser dado à atuação da Acción, organização não-governamental de origem norte-americana, que desempenhou um importante papel na disseminação do microcrédito e sua adaptação às condições latino-americanas.

O grande ícone quando se fala em microfinanças na América Latina é o BancoSol da Bolívia. Criado em 1986, este é o que mais se assemelha àquele desenvolvido e idealizado pelo professor Yunus, em Bangladesh. Já no Brasil, a experiência pioneira de microcrédito ocorreu no contexto das atividades da União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, entidade criada em 1973, com o objetivo de apoiar micro e pequenos empreendimentos da região Nordeste, através de financiamento, capacitação gerencial, apoio à comercialização e estímulo à formação de cooperativas e associações de microprodutores.

2 – A EVOLUÇÃO DO MICROCRÉDITO NO BRASIL

O Brasil foi um dos primeiros países no mundo a experimentar o microcrédito para o setor informal urbano. A primeira experiência em microcrédito no Brasil data de 1973, nos municípios de Recife e Salvador, por iniciativa e com assistência técnica da Organização Não-governamental Accion International, na época AITEC, e com a participação de entidades empresariais e Bancos Locais, foi criada a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, conhecida como o Programa UNO.

As experiências brasileiras se iniciam na década de 1990 com o processo de expansão do setor de microfinanças no País, estimulado principalmente pela estabilização monetária ocorrida a partir de 1994, contribuindo para um aumento expressivo da demanda por microcrédito, ampliação do leque institucional envolvido com as microfinanças e início da construção de uma regulação da atuação do setor de microfinanças no Brasil.

A experiência pioneira de microcrédito no Brasil ocorreu no contexto das atividades da UNO (União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações), entidade criada em 1973, com o objetivo de apoiar micro e pequenos empreendimentos da região Nordeste.

A segunda organização a entrar no segmento de microfinanças no Brasil foi o Banco da Mulher, criado em 1982 no Rio de Janeiro. Seu objetivo principal era inserir a mulher na sociedade e com a qualidade de vida na família. O Banco da Mulher hoje atua em alguns estados como Rio de Janeiro, Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul.

Em 1995, nasce a PORTOSOL, cujo objetivo era fornecer crédito com pouca burocracia, rapidez e taxas acessíveis aos pequenos empresários, informais ou não, como forma de fomentar o desenvolvimento de Porto Alegre e de outros municípios do Estado. Já em 1996, foi criada a associação sem fins lucrativos VivaCred por iniciativa da ONG Viva Rio, com o objetivo de oferecer financiamento a micros e pequenos empresários do Rio de Janeiro, especialmente nas comunidades carentes.

Em 1997, o Banco do Nordeste do Brasil lançou o Programa Crediamigo que passou a atuar diretamente na concessão de microcrédito. De acordo com Parente (2002), o Banco do Nordeste do Brasil tornou-se a segunda maior instituição no fornecimento de microcrédito na América Latina, em apenas dois anos de atividades.

Neri (2008) afirma em seu estudo sobre os dez anos de atuação do Programa Crediamigo, que este foi o responsável-chave pelo desenvolvimento do microcrédito na região Nordeste, cujas taxas de crescimento superiores às brasileiras. Ele informa que, comparando os resultados das duas pesquisas ECINF, publicadas pelo IBGE em 1997 e 2003, o acesso ao crédito no Nordeste subiu de 3,97% para 6,27%, enquanto nas outras áreas urbanas brasileiras passou de 5,34% para 5,99%.

3 – O MICROCRÉDITO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO DO BANCO PALMAS

3.1 – BREVE HISTÓRICO DO CONJUNTO PALMEIRA

O Conjunto Palmeira, que fazia parte do Bairro Jangurussu, mas em dezembro de 2007 tornou-se um bairro, possui aproximadamente 32 mil habitantes e situa-se em Fortaleza, no Estado do Ceará, Nordeste do Brasil. Em 1973, no governo de César Cals, famílias faveladas provenientes do Lagamar, Aldeota, Poço da Draga, Arraial Moura Brasil, Morro das Placas e Verdes Mares foram despejadas e encaminhadas para o loteamento no Conjunto Palmeira com o objetivo de urbanizar a Praia de Iracema. De acordo com a Associação de Moradores do Conjunto Palmeira ao todo foram removidas para o loteamento realizado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, por intermédio da Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF), mil e quinhentas famílias.

Os moradores sem nenhuma ajuda foram construindo espontaneamente seus barracos, dando origem a uma grande favela. Segundo João Joaquim de Melo Segundo, coordenador do Banco Palmas, não havia rede de saneamento básico, água tratada, energia elétrica, escola ou qualquer outro serviço público.

Em 1977, a população do Conjunto Palmeira se mobilizou para lutar pela melhoria da saúde no bairro. Já em 1978, os moradores conquistaram a construção da Escola de 1º Grau Audaci Barbosa, do Centro Social Urbano (CSU) e do Posto de Saúde Pedro Sampaio. Assim, os moradores começaram a perceber que juntos poderiam fazer muito pelo conjunto em que viviam.

No ano de 1992, com apoio dos técnicos do PRORENDIA, deu-se início a elaboração do Plano de Desenvolvimento Comunitário Integrado (PDCI), tendo como objetivo promover o desenvolvimento pessoal integrado na comunidade, através de jornais comunitários, programas de rádio, manifestações teatrais e cartilhas informativas.

Em 1997, foi realizado um encontro para avaliar o Seminário “Habitando

o Inabitável”, que ocorreu em 1991, e chegou-se à conclusão de que o bairro já estava urbanizado, mas a pobreza econômica dos moradores tinha aumentado. O bairro sofria com o desemprego, pouca circulação local de renda e pobreza. O seminário deliberou a criação de um projeto de geração de trabalho para o bairro, que foi inaugurado em 1998, e que pouco tempo depois se transformou em uma das instituições mais importantes do local, o Banco Palmas.

Com o objetivo de conhecer a realidade econômica do conjunto, a Associação de Moradores realizou uma pesquisa e chegou à conclusão que o comércio local não se desenvolvia porque o dinheiro não circulava no próprio conjunto, pois os próprios moradores preferiam comprar em outros lugares devido a facilidades no ato da compra. Dessa maneira, os pequenos negócios do conjunto faliem, desempregando a população local.

Segundo Joaquim, o desafio era como, em meio à pobreza, fazer produzir, gerar consumo e circular as economias na própria comunidade, pois o dinheiro que circulava ali era oriundo do comércio, serviços e aposentadorias. A dificuldade era de como segurar esse dinheiro dentro da própria comunidade, mas foi nesse contexto que entrou a ideia do Banco Palmas, um banco comunitário.

3.2 – BANCO PALMAS

O objetivo inicial do Banco Palmas foi o combate à pobreza com desenvolvimento local e mobilização social. Segundo Melo (2003), o Banco pretendia aproveitar as potencialidades do bairro, tendo a solidariedade como princípio, articular o diálogo entre governo local e sociedade civil e desenvolver uma estrutura financeira de créditos para os mais pobres, como alternativa de superação da pobreza.

Inicialmente, a comunidade do Conjunto Palmeira enfrentou problemas na implementação do Banco Palmas, como já se esperava, pois o banco era uma iniciativa pioneira no Estado do Ceará e na própria região Nordeste.

Conforme Melo (2003), dentre as maiores dificuldades foram o convencimento dos parceiros quanto à capacidade da Associação para fazer a gestão do banco, obtenção de recursos iniciais, inexperience da equipe em gerenciar uma estrutura financeira.

De acordo com Joaquim, o banco, de início, foi financiado por um

empréstimo de cerca de mil dólares, concedido pela ONG CEARAH Periferia (ONG), tendo suas instalações numa pequena sala localizada na sede da Associação de Moradores e começando com apenas dez clientes. Atualmente, o Banco recebe apoio financeiro da cooperação internacional e de fontes públicas locais. Os recursos arrecadados através dos juros, que são poucos, também ajudam a pagar as despesas do banco.



Figura 1 – Banco Palmas

Fonte: Banco Palmas (2008)

O banco funciona dentro da sede da Associação, mas tem uma coordenação própria. De acordo com Joaquim, a equipe do Banco Palmas é formada por 11 pessoas, dos quais quatro fazem parte da coordenação, três são caixas, dois agentes de crédito, um coordenador e um gerente. Estes não recebem salários da forma tradicional, muitos são voluntários, outros são bolsistas, estagiários ou recebem ajuda de custo.

O Banco Palmas presta contas com a comunidade mensalmente através do Fórum de Economia Local (FECOL), criado em março de 2007, abordando

também questões do Conjunto e ouvindo sugestões da comunidade. Joaquim afirma que o FECOL faz a Controladoria Social do Banco Palmas.

O empréstimo do banco pode ou não ser solidário. O Palmas apenas orienta as pessoas que tenham atividades afins que se juntem para formar um grupo e produzir coletivamente. O valor do empréstimo vai de R\$ 300,00 a R\$1.000, podendo ser devolvido em até seis meses. De acordo com Joaquim, 80% dos clientes são mulheres, mas isso ocorreu espontaneamente, pois estas são mais empreendedoras, desafiantes e corajosas.

A cobrança é feita através dos analistas de crédito que utilizam fortemente o aval de vizinhança, que consiste em perguntar para os vizinhos se a pessoa é honesta, se trabalha, pois para entrar para o sistema é dispensado o fiador, consulta ao SERASA, enfim tudo que o meio tradicional exige. Joaquim afirma que não há inadimplente com mais de 90 dias, já até 90 dias a inadimplência varia entre 2,5 e 3%.

Joaquim informa que o Banco Palmas já é completamente sustentável, pois tem hoje 550 clientes na carteira ativa de crédito e juntando com os parceiros que aceitam o cartão de crédito (PalmaCard), tem 1.200 clientes no total. O custo operacional do banco varia de R\$ 4.000 a R\$ 5.000 reais por mês e tem uma receita que gira em torno de R\$ 8.000 a R\$ 9.000 reais por mês. Isso é possível devido a duas fontes permanentes de renda do banco que são correspondente bancário do Banco do Brasil e os resultados financeiros das operações de crédito.

3.3 – FINANCIAMENTOS OFERECIDOS PELO BANCO PALMAS

1) Microcrédito para produção, comércio ou serviço – Microcrédito cedido para quem não pode acessar as fontes de financiamento oficial por causa da burocracia e das exigências relativas a fiador, nível de renda e outras normas bancárias.

2) PalmaCard – É um cartão desenvolvido para solucionar o problema da falta de poder de compra do bairro. Através do PalmaCard, o Banco Palmas oferece crédito ao consumo a particulares do bairro. Este funciona como um cartão de crédito, no qual os

moradores podem comprar nas empresas cadastradas e pagar após 30 dias ao Banco Comunitário. Fazendo assim o círculo de compra e venda dentro do próprio bairro.



Figura 2 – Cartão de Crédito PalmaCard

Fonte: Banco Palmas (2008).

3) PalmaCasa – Linha de crédito para pequenas reformas de moradia, objetivando a melhoria nas condições de produção. As famílias fazem um orçamento em um depósito de construção do conjunto e recebem uma autorização do banco para receber o material. O dono do depósito recebe o dinheiro do banco e o beneficiado tem até seis meses para pagar com juros de 1,5% ao mês, de acordo com o Banco Palmas.

4) Agricultura Urbana – Permite que as famílias tomem um pequeno empréstimo no banco, no valor máximo de R\$ 100,00 e paguem em até 10 meses. As atividades serão desenvolvidas nos quintais das residências podendo ser uma horta, plantas medicinais ou criação de galinha caipira.

3.4 – REDE DE SOLIDARIEDADE: OS PRODUTOS DO BANCO PALMAS

3.4.1 – PALMATECH

Foi criado em abril de 2000, é um espaço, localizado na sede da Associação, que oferece oficinas e cursos variados na área de capacitação profissional, gestão

de empresas solidárias, criação de redes e instrumentos de Economia Solidária, enfatizando a cultura da cooperação.

3.4.2 – BALCÃO DE EMPREGOS

Espaço gerado para atender à população, encaminhando os trabalhadores desempregados para as empresas. O computador da comunidade é conectado ao Sistema Nacional de Empregos (SINE), facilitando assim o acesso dos moradores às oportunidades de trabalho.

3.4.3 – CLUBE DE TROCAS COM MOEDA LOCAL SOCIAL CIRCULANTE

O Clube de Trocas Solidárias com Moeda Social foi criado no ano de 2000. O clube é uma articulação entre produtores, prestadores de serviço e consumidores do bairro, que se reúnem semanalmente para trocarem seus bens e serviços utilizando uma moeda social.

No Conjunto Palmeira, o Clube de Troca evoluiu para uma moeda local circulante, própria dos bancos comunitários. O Palma foi criado para circular a riqueza dentro do Conjunto Palmeira. Cada Palma equivale a R\$ 1. Os moradores conseguem a moeda com o próprio trabalho ou com empréstimo do banco. A finalidade dessa moeda social é estimular o consumo de bens e serviços produzidos pela própria comunidade.



Figura 3 – Palma – a moeda social do Conjunto Palmeira

Fonte: Banco Palmas (2008).

No início, a criação do Palma trouxe um grande problema para a comunidade, pois o Banco Central, em 2003, acusou o Banco Palmas de crime

contra a União por emissão indevida de moeda. No entanto, após a prestação de depoimentos por parte dos participantes do sistema, foi reconhecido o caráter social do projeto e concluiu-se que o Palma não concorria com o Real, pois equivalem a recebíveis como vale-transporte, não sendo válidas para pagamento de impostos.

O sucesso da criação do Palmas comemorou aniversário de 10 anos no ano de 2008. Segundo o coordenador do Banco Palmas, Joaquim, o Palma comemorou seu aniversário com capital superior a R\$ 700 mil para financiar pequenos empreendimentos, montante disponível também aos outros nove bancos comunitários implantados ao longo desses anos no Estado.

3.5 – AS EMPRESAS DA REDE DE SOLIDARIEDADE

1) Palmart – Grupo setorial formado por clientes do banco que trabalham com artesanato. Seis artesãs que já haviam recebido um crédito junto ao banco procuraram o Banco Palmas e solicitaram um curso de aperfeiçoamento. A capacitação foi realizada pelo banco, em parceria com o SINE, para 10 mulheres que posteriormente criaram a Palmart. Atualmente, o local de trabalho das mesmas é a sede da Associação dos Moradores.

2) PalmaFashion – Costureiras que já haviam recebido empréstimos se uniram e criaram uma grife, a PalmaFashion. A fase preparatória para criação da grife contou com cursos de capacitação tecnológica, costura, *design*. Alguns parceiros para financiamento de equipamentos como o SEBRAE, OXFAM Créditos, Banco Palmas, Secretaria de Ação Social do Governo do Estado (SAS), Gestão empresarial e Instituto Evaldo Luck (IEL).

3) PalmaLimpe – Criada em 1999, é uma empresa comunitária formada por cinco jovens da comunidade com faixa etária entre 16 e 21 anos. A empresa comunitária produz material de limpeza (detergente, água sanitária, desinfetante, cera líquida, amaciante). Os jovens foram capacitados pela prefeitura municipal e recebem apoio gerencial do Serviço Brasileiro de Empresas (SEBRAE).

4) PalmaNatus – É um empreendimento produtivo que está ligado à rede de socioeconomia solidária do Banco Palmas. Criada em 2005,

conta atualmente com três empregados, trabalha com sabonetes artesanais e fitoterápicos. Dentro da linha dos sabonetes artesanais, utilizam maracujá, aroeira e erva-doce. Na linha dos fitoterápicos, trabalham com xaropes, e sabonetes de alecrim e pimenta.

5) PalmaCuros – É uma pequena empresa domiciliar que conta com três empregados para a fabricação de produtos de primeira necessidade, como cintos, bolsas e calçados.

3.6 – DIFICULDADES, CONQUISTAS E METAS DO BANCO PALMAS

De acordo com Joaquim, coordenador do Palmas, a utilização do cartão PalmaCard está cada vez mais direcionada para a compra de alimentos. Esse ramo é um dos poucos onde não se encontra produção local. Toda alimentação básica comercializada no bairro é adquirida no atacado em grandes armazéns capitalistas, sem nenhuma relação com a rede solidária existente. Desse modo, parte dos recursos da rede termina alimentando sistemas fora do bairro, deixando de ser incentivadas produções locais, como calçados, confecções, artesanatos e serviços em geral.

O banco também fica impossibilitado de aumentar sua carteira de crédito, uma vez que a legislação brasileira proíbe qualquer tipo de captação de recursos que não seja regulamentada pelo Banco Central. Isso faz com que o banco fique sempre na dependência de novos empréstimos ou da cooperação internacional, pois é proibido pelo Banco Central fazer qualquer sistema de poupança.

A capacitação da equipe, formada totalmente por líderes comunitários, com pouca escolaridade, também é mais uma dificuldade a ser superada pelo Banco Palmas. A estrutura do banco fica cada dia mais complexa exigindo uma equipe formada não só por pessoas da comunidade, mas por profissionais especializados na área, de forma que a interação de saberes possa suprir as necessidades e exigências sociais, técnicas e administrativas.

A comercialização da comunidade começa a ser insuficiente para a venda dos produtos ali produzidos. Falta uma estratégia de comercialização solidária, pois em um mercado cada vez mais competitivo, há a dificuldade de escoar as mercadorias, fazendo as unidades produtivas operarem com muita dificuldade.

Segundo Joaquim, as metas do Banco Palmas são:

- * Conseguir até 2010 o pleno emprego no Conjunto Palmeira;
- * Avançar no poder tecnológico tanto no banco como nos empreendimentos, pois é tudo manual como o cartão de crédito. A tecnologia ajudaria a integrar todos os comerciantes com o banco;
- * Elaborar um Projeto Ambiental ou financiar uma empresa que tenha esse projeto como objetivo;
- * Criar até 2009 o Centro Palmas de Referência cujo objetivo é a capacitação em Economia Solidária, mas é um projeto dispendioso, em torno de R\$ 700.000,00.
- * A meta do Instituto Palmas é criar 1.000 bancos comunitários até 2010.

Segundo uma pesquisa realizada pelo Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (Liegs) do campus da UFC no Cariri intitulada por: “Avaliação de impactos e imagem: Banco Palmas 10 anos”, os resultados foram satisfatórios para a população do Conjunto Palmeira. De acordo com a pesquisa, tem-se que:

- * 90% das pessoas entrevistadas afirmaram que o Banco Palmas contribuiu para a melhoria da qualidade de vida;
- * 25,5% dos entrevistados disseram que houve aumento na renda pessoal e 20,2% obtiveram trabalho a partir da existência do Banco Palmas;
- * 53% dos entrevistados já pediram empréstimo ao Banco Palmas;
- * 39,53% consideram baixo, os valores dos empréstimos concedidos pelo Banco Palmas. Essa seria a principal desvantagem da operação de microcrédito do banco comunitário;
- * 94% dos entrevistados acreditam que a moeda social (palma) contribuiu para o desenvolvimento do Conjunto Palmeiras. Mas apenas 58% afirmam usar a moeda.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou o microcrédito como instrumento de desenvolvimento econômico e social. Mostrou-se que o microcrédito é capaz de criar bifurcações diversas, como a criação do Banco Palmas que surgiu com o apoio de ONGs e da população do Conjunto Palmeira no qual se organizaram e montaram um Banco de Crédito Comunitário.

A criação do banco aumentou a renda das famílias, devido o acesso ao crédito. O Banco Palmas criou o Palma, uma moeda social com a qual os moradores compram, vendem e movimentam a economia local. Os moradores conseguem a moeda com o próprio trabalho ou com empréstimos do banco. A população compra no bairro para ajudar os próprios moradores, pois a união dos moradores traz mais desenvolvimento, pois gera emprego e renda, melhorando assim a vida da população local.

As estratégias utilizadas pela comunidade do Conjunto Palmeira demonstram que a união da população em busca de melhorias na qualidade de vida pode exercitar sua cidadania e serem capazes de produzir transformações em suas realidades, pois o poder de mobilização de comunidades carentes é muito mais forte do que a simples aplicação de projetos.

O Conjunto Palmeira cresce a cada dia e sua experiência está sendo levada para todo o País, pois seu objetivo de romper o ciclo da pobreza e melhorar a renda da população com projetos de desenvolvimento social local ajudam a promover o desenvolvimento humano.

Dada a relevância do assunto, seria interessante que realizassem estudos de caso comparativos entre bancos comunitários, inclusive em nível internacional, para acompanhar como essas experiências modificam a vida dos beneficiados.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Carlos. **Microfinanças e Produção Sustentável nos Ambientes Costeiro e Marinho no Brasil**: Possibilidades e Desafios. Estudo realizado a partir de solicitação da Agência Costeira, fev. 2005, 61p.
- BANCO PALMAS. **História do Conjunto Palmeira e do Banco Palmas**. Disponível em: <<http://www.bancopalmas.org.br>>. Acesso em: jul. 2008.
- BANCO PALMAS. **Ações do Banco Palmas**. Disponível em: <<http://www.bancopalmas.org.br>>. Acesso em: jul. 2008.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Centro de Estudos em Microfinanças (CEMF)**. Disponível em: <<http://www.easp.fgvsp.br>>. Acesso em: mar. 2008.
- JOAQUIM, João. Relembrando Nossa História ... **Revista Bahia Análise e Dados**, 2002, 8p.
- LABORATÓRIO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS EM GESTÃO SOCIAL (LIEGS/UFC). Avaliação de impactos e imagem: Banco Palmas 10 anos. 2008.
- MELO, Liana. Aceita palmas? No país do real, os mais pobres driblam a falta de dinheiro com a criação de moedas próprias. **Istoé Online**, 2003. Disponível em: <<http://www.terra.com.br>>. Acesso em: jul. 2008.
- MENEZES, Melissa Silva. **Moedas Locais**: uma investigação exploratória sobre seus potenciais como alternativa à exclusão financeira a partir do caso do Banco Bem em Vitória/ES. 2007. Dissertação (Mestrado) – Cedeplar, Belo Horizonte, MG.
- MONZONI NETO, Mario Prestes. **Impacto em Renda do Microcrédito**: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confiar), no Município de São Paulo. 2006. Tese (Doutorado) – FGV, São Paulo.
- NERI, Marcelo; MEDRADO, André Luiz. Experimentando Microcrédito: Uma Análise do Impacto do CrediAMIGO sobre Acesso a Crédito. **Ensaio Econômicos**. Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas, dez. 2005.
- NERI, Marcelo. O Mistério Nordeste e o Grameen Brasileiro. **Revista**

Conjuntura Econômica, mar. 2008.

PARENTE, Silvana. **Microfinanças**: saiba o que é um banco do povo. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002, 192 p.

PEREIRA, Almir da Costa. **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)**: Descrição, Resultados e Perspectivas. Porto Alegre, RS, jun. 2007.

RHYNE, E.; HOLT, S. **Women in Finance and Enterprise Development**. Education and Social Policy Discussion Paper 40, World Bank, Washington, D.C. 1994.

SEBRAE. **Microcrédito e OSCIP**, 2005. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br>>. Acesso em: jul. 2008.

SEBRAE. **Programa SEBRAE de Microcrédito**, 2008. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br>>. Acesso em: jul. 2008.

SILVEIRA FILHO, Jaime Albuquerque. **Microcrédito na Região Metropolitana do Recife**: Experiência Empreendedora do CEAPE. 2005. Dissertação (Mestrado) – Recife, PE.

YUNUS, Muhammad. **O Banqueiro dos Pobres**. Londres: Public Affairs, 1999, 343p.

AGRADECIMENTOS

A monografia que serviu de base para a elaboração deste artigo teve como orientador o Prof. Dr. Jair do Amaral Filho e como participantes da Banca Examinadora, os professores Dra. Sônia Rebouças Silva e Dr. Eduardo Girão Santiago. A autora agradece a colaboração na elaboração e sugestões na monografia, defendida em 12/09/2008, na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAAC).

CAPÍTULO 12

O microcrédito como instrumento de consolidação do capital social: a experiência da Asmoconp/Banco Palmas

Bruno Maia Gomes¹

INTRODUÇÃO

A estrutura da desigualdade da distribuição de renda, o que gera crescente desemprego, é certamente o principal responsável pelos elevados níveis de pobreza do País. O número de pobres do Brasil vem aumentando de forma gradual, gerando, como consequência, o crescimento do setor informal como forma de sobrevivência dessa faixa da população (IPEA, 2005).

A maior parte desse contingente é obrigada a entrar na informalidade do mercado em função da conjuntura econômica desfavorável à política de empregos. E o crescimento do setor informal da economia vem fazendo com que o Brasil busque estratégias e intervenções políticas de apoio para lidar com essa realidade. Conforme o Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IPEA, 2000 apud FACCHINI, 2005), o setor informal da economia representava 49% da população economicamente ativa.

O estabelecimento de políticas e meios que promovam o desenvolvimento econômico e social é um dos maiores desafios do governo e da sociedade brasileira, cujo objetivo é gerar emprego e renda para as populações mais pobres. Nos últimos 30 anos, a configuração de novos papéis assumidos pelas

¹ Bruno Maia Gomes é funcionário do Banco do Nordeste do Brasil S/A, lotado no Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE). É graduado em Agronomia pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e especialista em Desenvolvimento Econômico (UFC).

organizações que atuam no campo social, leva-nos a algumas deduções. Cite-se, como exemplo, as análises em torno da construção de outro tipo de modelação das relações de solidariedade e uma nova lógica econômica, através das praticas emergentes desenvolvidas pelas cooperativas populares, associações de moradores e outros empreendimentos solidários. Este fenômeno, no Brasil, toma corpo a partir da herança histórica de uma tradição de Economia Popular, cuja redefinição passaria a incorporar padrões de natureza política à realidade da interação entre a dimensão social e econômica – já inseridas, anteriormente, na dinâmica das organizações de Economia Popular.

Nas palavras de França Filho (2002), Economia Popular constitui-se na produção e desenvolvimento de atividades econômicas sob uma base comunitária, ou seja, a característica fundamental das experiências de Economia Popular seria apoiar-se sobre o registro da solidariedade no qual se desenvolvem as atividades econômicas.

Há que se registrar que a inserção da dimensão política, articulando-se com as ações de natureza socioeconômicas nos empreendimentos associativos e solidários, conduzem a manifestação de inovadoras perspectivas de ação. É o caso, por exemplo, das associações de moradores ao articularem os princípios da cooperação e solidariedade, características basilares da Economia Popular, com práticas de atuação sobre o espaço público local, ou seja, as atividades econômicas são empreendidas para enfrentar problemáticas locais específicas ligadas à melhoria das condições de vida da população do bairro.

Existem no Brasil vários empreendimentos que poderiam ser enquadrados como Economia Solidária, podendo-se citar: as organizações associativas comunitárias, os grupos setoriais produtivos informais e as cooperativas populares. Essas organizações passaram a contemplar um plano de atuação voltado para as vertentes social, econômica e política, caracterizando na sua essência, um empreendimento solidário. Nas palavras de Robert Putnam (1996), algumas características de organização social como confiança, normas e sistemas contribuem para aumentar a eficiência da sociedade e facilitar as ações coordenadas. Além disso, a formação e crescimento de associações introduzem hábitos e fomentam o espírito de cooperação e de solidariedade na sociedade, gerando condições propícias para o desenvolvimento local. É necessário, para isso, que as organizações e associações tenham um formato horizontal, assim entendido, aquelas organizações que dão origem às cooperativas, clubes, sociedades de assistência mútua, associações culturais, sindicatos, enfim,

organizações desprovidas de hierarquia e regras rígidas. As organizações horizontais criam redes de solidariedade e desenvolvem relações generalizadas de reciprocidade, facilitando a cooperação espontânea.

Nesse modelo de empreendimentos enquadrados como Economia Solidária, insere-se, necessariamente, um componente importante no processo de desenvolvimento: o capital social. O principal aspecto do capital social é a confiança, construída socialmente através de interações contínuas entre os indivíduos. Para Robert Putnam (1996), os sistemas de participação cívica são a forma essencial de capital social, e quanto mais desenvolvido forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício coletivo.

Seguindo essa linha de raciocínio, Coleman (1990) argumenta que o capital social deve ser entendido como um recurso para as pessoas e, sendo assim, ele é produzido a partir das mudanças das relações interpessoais que facilitam determinadas ações. Dessa maneira, o capital social depende da ação individual para a produção de um bem coletivo e é sustentado por dois pilares: a confiança e a reciprocidade. O conceito de capital social apresenta-se como fator primordial na produção de laços de reciprocidade dentro de grupos ou comunidades.

O capital social vem sendo compreendido como um fator endógeno às comunidades e grupos sociais, que pode ser fortalecido e desenvolvido, assumindo características de elemento fundamental em processos de desenvolvimento sustentável em regiões de manifesta desigualdade.

O presente trabalho pretende averiguar e analisar o estoque de capital social, correlacionando-o à inserção do microcrédito como um instrumento importante de sua consolidação, em uma das muitas experiências associativas que se propõe a organizar e articular a comunidade, com a intenção de melhorar suas condições de vida, galgado em três espaços de atuação: o político, o social e o econômico. Trata-se da Associação de Moradores do Conjunto Palmeira (ASMOCONP/Banco Palmas), localizada no bairro Conjunto Palmeira, município de Fortaleza, no Ceará. O Banco Palmas é uma iniciativa que fomenta a geração de trabalho e renda, através da utilização de diversos instrumentos de viabilização de microcrédito aos produtores e consumidores daquele bairro.

1 – HISTÓRIA E CONCEITUAÇÃO DO MICROCRÉDITO

1.1 – O SETOR INFORMAL

De acordo com Pochmann (2005), o setor informal é formado pelo conjunto das relações econômicas que produz algum bem ou serviço, com o objetivo de gerar trabalho e renda, em geral operando com baixa escala de produção, apresentando baixos níveis de organização administrativa e fora das relações reguladoras dos negócios existentes entre o mercado e o governo. Pode-se citar como exemplo, o fato de que não há recolhimento de impostos, normalmente exigidos dos negócios formais.

Segundo Gouveia (2008), a composição do mercado informal brasileiro varia desde a absorção de desempregados sem oportunidades no mercado formal, passando pela produção de atividades artesanais e chegando até as iniciativas pré-capitalistas com capacidade de expansão.

Na visão de Néri (2006), as principais causas da informalidade são a ineficiência econômica e inconsistência fiscal, iniquidade e transferências arbitrárias de renda e a incerteza e a falta de proteção social.

O crescimento da economia informal no ano de 2007 foi de 8,7%, superior ao desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) do País, de 5,4%, medido pelo IBGE. Os números, resultado de uma pesquisa encomendada pelo Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (Etco)² à Fundação Getúlio Vargas (FGV), mostram que o desempenho da economia informal foi 61% melhor que o da economia formal (FGV, 2008).

Na visão de Gouveia (2008), essa significativa parcela da população que vive na informalidade acaba gerando um novo conjunto de atores de negócios em que necessitam, no intuito de alcançar a inclusão socioeconômica, buscar a inovação. Para chegar a esse patamar torna-se necessário, na maioria das

2 Fundado em 2003, o Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial é uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) que congrega empresas e entidades empresariais não-governamentais com o objetivo de promover a melhoria no ambiente de negócios e estimular ações que evitem desequilíbrios concorrências causados por evasão fiscal, informalidade, falsificação e outros desvios de conduta.

vezes, a efetivação de uma nova atividade. É o que se costuma chamar de empreendedores de baixa renda ou microempreendedores.

1.2 – BREVE HISTÓRICO E ORIGEM DO MICROCRÉDITO

Conforme ressalta Monzoni (2006), as primeiras iniciativas de microfinanças ocorreram na Alemanha em 1846, considerada uma das primeiras experiências de cooperativas, e no Canadá em 1900, através da iniciativa de nome *Caisses Populaires*.

O mesmo autor também se reporta a experiências nos Estados Unidos, em 1953, onde o presidente de uma metalúrgica em Chicago criou uma cooperativa de crédito dentro da fábrica, em que cada operário participante depositava mensalmente US\$ 1,00 para atendimento de associados necessitados. Conhecido como “fundo de ajuda”, esse modelo cresceu, sendo replicado, consolidado e transformado em uma Liga de Crédito. Hoje a Federação das Ligas de Crédito opera nacional e internacionalmente.

Há relatos de várias outras experiências semelhantes ao redor do mundo. No entanto, reconhece-se internacionalmente, que o grande marco que serviu de modelo para popularizar e difundir o microcrédito foi a experiência desenvolvida em 1976 pelo professor de economia Muhammad Yunus, da Universidade de Bangladesh, um dos países mais pobres do mundo. Yunus constatou que os pequenos empreendedores de lá não tinham acesso ao crédito. Grande parte dessa população era constituída de artesãos, marceneiros e artífices, que necessitavam comprar matérias-primas e não tinha dinheiro para adquiri-las. Conforme afirma Greve (2002), essas famílias tomavam empréstimos de comerciantes locais, que funcionavam como agiotas, a elevadas taxas de juros, agravando ainda mais a situação desse contingente de pessoas.

Diante disso, o professor iniciou um trabalho de concessão de empréstimos, com recursos pessoais, àquela parcela da população mais pobre. A experiência inicial mostrou-se positiva, haja vista o retorno dos capitais emprestados. Com o objetivo de dar uma maior abrangência a seu projeto inicial, Yunus procurou bancos tradicionais no intuito de convencê-los a pôr em prática sua ideia, ou seja, conceder crédito a pessoas pobres. A partir dessa iniciativa surgiu o Banco Grameen.

O Banco Grameen usa uma metodologia própria, sem o excesso de burocracia do sistema financeiro convencional. Nas palavras de Barone, Lima e Dantas (2002), são dois os aspectos básicos utilizados no modelo: “O aval solidário, baseado na formação de grupos de cinco pessoas da comunidade atendida, que se responsabiliza mutuamente pelos empréstimos; e a análise e o acompanhamento dos tomadores dos empréstimos realizados por uma pessoa especialmente capacitada, o Agente de Crédito”. (BARONE; LIMA; DANTAS, 2002, p. 13)

A garantia é dada pelo próprio grupo, e o banco, conforme descreve Landim (2006) adota a seguinte sistemática para a concessão do crédito: inicialmente emprestam-se para duas pessoas, quando estas duas pagarem, os próximos dois recebem e, quando estes dois pagarem, o último receberá. Além disso, os empréstimos somente são concedidos com a contrapartida de uma poupança compulsória no valor de 5% do empréstimo recolhido em uma conta poupança, para cobrir eventuais problemas de pagamento do grupo.

O Brasil foi um dos países pioneiros na adoção do modelo de microcrédito para o setor informal urbano. O País tem tomado medidas de incentivo ao desenvolvimento do setor, através do Banco Central, mediante a implementação de importantes inovações no marco regulatório das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM) e dos correspondentes bancários, no intuito de fomentar e impulsionar a regulamentação e incentivo à expansão de oferta de serviços financeiros no País. Também contribuíram organizações como o SEBRAE e organismos multilaterais e de cooperação internacional, além da implantação do programa de bancarização da população de baixa renda lançado pelo governo federal, afora várias outras iniciativas de programas de microcrédito em prefeituras e governos estaduais.

1.3 – O MICROCRÉDITO – DEFINIÇÕES E CONCEITOS

Cumprir definir, de princípio, o conceito de microcrédito a ser utilizado no presente trabalho. Monzoni (2006) ressalta que o conceito de microcrédito é usualmente confundido com o de microfinanças. Segundo o autor, isso ocorre pela falta de conhecimento ou quando o único serviço de uma instituição de microfinanças disponível é o crédito. Afora isso, também se confunde microcrédito produtivo com programas de crédito popular, que têm por objetivo

final aumentar consumo e não o financiamento da atividade produtiva. O mesmo autor também destaca o conceito de microcrédito produtivo orientado, que tem no agente de crédito seu grande diferencial. Nos tópicos seguintes, mostram-se algumas referências conceituais extraídas da revisão bibliográfica, bem como a definição de microcrédito, objeto do presente trabalho.

Microfinanças

Sob a visão de Nichter (2002), entende-se por microfinanças “um conjunto de serviços financeiros (poupança, créditos e seguros), prestados por instituições financeiras ou não, para indivíduos de baixa renda e microempresas (formais e informais) excluídas (ou com acesso restrito) do sistema financeiro tradicional”. Nesse contexto, (micro) crédito é apenas um dos serviços financeiros oferecidos por instituições de microfinanças.

Microcrédito

Já a atividade de microcrédito, conforme salienta Monzoni (2006), é definida como aquela que, no âmbito do contexto das microfinanças, dedica-se a conceder crédito de pequeno montante. Outro diferencial, em relação aos demais tipos de empréstimos, diz respeito à metodologia utilizada. Na visão do mesmo autor, microcrédito é visto como a principal atividade do setor de microfinanças, pela importância que tem junto às políticas públicas de redução da miséria e geração de renda.

Nas palavras de Nichter (2002), microcrédito é a “concessão de empréstimos de relativamente pequeno valor, para atividade produtiva, no contexto das microfinanças”. Para Barone, Lima e Dantas (2002), “microcrédito é a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso formal ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito destinado à produção (capital de giro e investimento) e é concedido com o uso de metodologia específica”.

Microcrédito produtivo e crédito popular

Monzoni (2006) argumenta que é comum confundir-se, aqui no Brasil, o conceito de microcrédito com o de crédito popular. Deve-se isso ao fato de que bancos públicos federais de grande porte, principalmente o Banco do Brasil, no qual dispõe, dentre suas linhas de crédito, do chamado Banco Popular, têm como produtos créditos de pequeno valor voltados, de princípio, à população de baixa renda. Ainda segundo o autor, o próprio governo federal classifica esses produtos,

equivocadamente, em suas campanhas de comunicação, como microcrédito.

Em primeiro lugar, é preciso destacar que o chamado crédito popular, pela sua própria especificidade, não é necessariamente usado para fins produtivos. Em geral, é utilizado para consumo e/ou pagamento de dívidas. Afora isso, a exigência de garantias previstas nos programas que amparam a concessão desse tipo de crédito não garante que os recursos sejam efetivamente canalizados para a população de baixa renda.

Em síntese, esse tipo de produto difere do microcrédito produtivo tanto no que se refere ao público-alvo, quanto no que diz respeito aos objetivos finais e metodologias utilizadas.

Microcrédito produtivo orientado

Cumpra distinguir, por fim, o conceito de microcrédito produtivo, descrito anteriormente, com o de microcrédito produtivo orientado. A principal característica deste último é o relacionamento capacitado, efetivo, frequente entre a instituição de microcrédito e o empreendedor, por meio da figura do agente de crédito. As informações produzidas por essa interlocução devem subsidiar ainda o valor e as condições do empréstimo (MONZONI, 2006).

O governo federal, através da criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído pela Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, assim define microcrédito produtivo orientado: “O microcrédito produtivo orientado é o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica”.

Público-alvo do microcrédito

Algumas características identificam o público-alvo do microcrédito. A primeira delas, talvez a mais abrangente, apresenta um fator comum: a falta de acesso aos sistemas tradicionais de crédito.

Outra característica importante do beneficiário do microcrédito diz respeito, sem dúvida alguma, ao indicador de baixa renda. Conforme salienta Sen (1995), pode-se afirmar que a renda é suficiente se com ela o indivíduo pode criar as condições (capacidades) de ocupar uma posição dentro do modo de produção em que vive.

Tais aspectos amparam como consequência, outra característica do público-alvo do microcrédito: indivíduos que encontram sérias dificuldades com a falta de estabilidade em sua atividade econômica e na renda que ela gera. O público-alvo do microcrédito é formado basicamente por esse contingente, ou seja, são pequenos empreendedores, proprietários de microempresas com cerca de até cinco empregados, inclusive agricultores familiares e trabalhadores autônomos. A expressiva maioria apresenta baixa renda, condições de trabalho extremamente precárias, baixo nível educacional e falta de proteção social.

2 – INSTITUIÇÕES QUE OPERAM PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO

2.1 – MARCO REGULATÓRIO

Conforme ressalta Parente (2002), até 1999 não existia uma regulamentação das atividades de microcrédito. As chamadas Organizações Não-Governamentais (ONGs), por exemplo, não se submetiam ao sistema financeiro oficial, ou seja, atuavam sem qualquer cobertura jurídica e sujeitas à chamada Lei da Usura³. Foram tomadas então algumas decisões importantes no intuito de regulamentar as atividades de microcrédito, conforme veremos a seguir.

A Lei nº 9.790/99, também denominada Lei do Terceiro Setor, estabeleceu uma nova disciplina jurídica às entidades (associações, sociedades civis e fundações) sem fins lucrativos, possibilitando a sua qualificação, pelo Poder Público, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips)⁴, bem como a possibilidade de firmar, com os governos federal, estadual e municipal, acordos de cooperação denominados termos de parceria.

A referida lei engloba todas as entidades que apresentam objetivos sociais no campo da assistência social, cultura, educação, saúde, voluntariado, desenvolvimento econômico e social, da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia, além da defesa, preservação e conservação do meio ambiente.

Outra medida relevante foi a entrada em vigor da Medida Provisória 2.172-32/01 para legalizar as transações de microcréditos com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips). Antes disso, todas as iniciativas da sociedade civil, por não serem entidades financeiras e não estarem vinculados ao Banco Central, estavam sujeitas à Lei da Usura.

Em 2001, também foi publicada a Lei 10.194, tornando possível a criação de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), liberando juridicamente

3 Decreto 22.626, de 07.04.33, que proibiu a fixação de taxas de juros superiores ao dobro da taxa legal, ou seja, 12% ao ano.

4 Ver item Capítulo 3, item 3.2.2

a iniciativa privada para atuar como uma instituição de “primeira linha” em organizações de microcrédito.

2.2 – TIPOS DE INSTITUIÇÕES QUE OPERAM COM MICROFINANÇAS

Do ponto de vista institucional, pode-se subdividir o setor de microfinanças em dois grandes grupos. O primeiro é composto por instituições chamadas de “primeira linha” ou “primeiro piso”, que atuam diretamente com o cliente final, fornecendo o microcrédito. O segundo grupo é formado pelas instituições denominadas de “segunda linha” ou “segundo piso”, que oferecem capacitação e apoio técnico e disponibilizam recursos financeiros, sob a forma de empréstimos, às instituições de “primeira linha”.

Segundo Barone, Lima e Dantas (2002), são exemplos de instituições de “segunda Linha” o BNDES, através do Programa de Crédito Produtivo Popular e do Programa de Desenvolvimento Institucional, assim como o SEBRAE, através do Programa Sebrae de Microcrédito e o Desenbahia, através do Programa Credibahia.

Para operar na modalidade de microcrédito, é possível fazê-lo por intermédio de instituições do setor público, instituições de sociedade civil, e instituições da iniciativa privada.

3 – CAPITAL SOCIAL – DEFINIÇÕES E CONCEITOS

Pode-se atribuir ao trabalho teórico de Pierre Bourdieu (1980), um dos grandes estudiosos do tema na França, a origem do interesse recente do conceito de capital social. Entre o fim da década de 1960 e início dos anos 1970, Bourdieu produziu uma série de estudos caracterizando a cultura como um fenômeno dinâmico e criativo, mas também estruturado. Segundo ele, o capital econômico está “na raiz de todos os outros tipos de capital [...]” e constitui “a casa para qual toda acumulação eventualmente retorna”⁵.

Nota-se, no trabalho de Bourdieu, o interesse no conceito de capital social apenas de forma gradual. De princípio, ele comparou o conceito a outras formas de capital e, apenas posteriormente, como um conceito em si. No intuito de teorizar sobre a reprodução das relações de classes sociais por meio de mecanismos culturais, Bourdieu procurou dar destaque em sua análise ao capital social sem, no entanto, aprofundar-se conceitualmente.

O termo capital social foi usado por Bourdieu pela primeira vez no início da década de 1980, ao se referir às vantagens e oportunidades de se pertencer a certas comunidades. Bourdieu desenvolve o conceito de capital social em termos de estratégia de classe. O capital social tem, para ele, o caráter de instrumento (da mesma forma que o capital econômico ou o capital cultural) que utilizam atores racionais com vistas a manter ou reforçar seu estatuto e seu poder na sociedade. Na ocasião, capital social foi definido pelo autor como “o agregado de recursos reais ou potenciais que estão ligados à participação em uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de mútua familiaridade e reconhecimento que provê para cada um de seus membros o suporte do capital de propriedade coletiva”.

Outro estudo sobre capital social foi desenvolvido por James Coleman (1990), tendo sido particularmente influente nos países de língua inglesa e derivou de seu interesse em associar as abordagens da sociologia e da economia. Considera-se que sua principal contribuição para o debate sobre o tema diz respeito ao tratamento direto e abrangente do conceito, atraindo a atenção de

5 Bourdieu, P. e Passeron. J. C. (1970). *La reproduction*. Paris: Les Editions de Minuit. Apud Baron, Field and Schuller (2000).

pesquisadores para a questão.

Na sua visão, Coleman inseriu o capital social no contexto de uma estrutura teórica mais ampla, estabelecendo um vínculo causal claro entre capital social e acesso a recursos. Para o autor, a exemplo de outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando o alcance de certos fins que não seriam possíveis na sua ausência.

Para Coleman, podem ser incluídos no conceito de capital social tanto associações horizontais como verticais, definindo-se estas como relações hierárquicas e uma desigual distribuição de poder entre os membros, inclusive entre empresas e outras organizações. Vai mais além, quando leva em conta um amplo leque de impactos (tanto positivos quanto negativos), salientando que “uma dada forma de capital social que é útil em facilitar certas ações pode ser inútil ou mesmo prejudicial para outras.” (COLEMAN, 1990, p.312).

Conforme salientam Albagli e Maciel (2002), Coleman especifica três formas de capital social. A primeira ressalta o nível de confiança e a real extensão das obrigações existentes em um ambiente social. Aqui, o capital social é elevado, em que as pessoas confiam umas nas outras e essa confiança é exercida pela aceitação mútua de obrigações. Na segunda, há canais de trocas de informações e ideias. Na terceira forma, normas e sanções constituem capital social onde elas encorajam os indivíduos a trabalharem por um bem comum, abandonando interesses próprios imediatos.

Dando continuidade às linhas de pensamento que originaram o conceito atual de capital social, não se pode deixar de mencionar Robert Putnam, um dos autores mais citados sobre o tema. Putnam popularizou o conceito e a ele pode ser atribuída a responsabilidade de sua incorporação no discurso político dominante.

Se, por um lado, Coleman pretende explicar os efeitos das relações sociais, Putnam procura buscar formas de resgatar a saúde política da sociedade. Para Putnam (1995), por exemplo, “em uma comunidade ou uma sociedade dotada de estoques visíveis da capital social, redes sociais de compromisso cívico incitam a prática geral da reciprocidade e facilitam o surgimento da confiança mútua” (PUTNAM, 1995, p.67). Em ambos os autores, no entanto, observa-se o destaque concedido ao papel das normas. Igualmente, observa-se um evidente compromisso com valores coletivos. Na visão dos dois autores, deve-se ressaltar o valor do capital humano, quando associado às relações sociais mais amplas.

Para Putnam (1993), capital social pode ser definido como “traços da vida social – redes, normas e confiança – que facilitam a ação e a cooperação na busca de objetivos comuns” (1993b). Repousam nesses três pilares (redes, normas e confiança) toda a discussão atual sobre o conceito da capital social.

Há na conceituação de Putnam dois pressupostos importantes: redes (“redes de engajamento cívico”) e normas estão empiricamente associadas e têm consequências econômicas importantes para a comunidade, assumindo, portanto, um papel instrumental para o capital social. Para o autor, reside na confiança a força motriz da vida social. Ademais, sociedades com elevados graus de confiança tornam-se e permanecem ricas porque são cívicas. Em síntese, a confiança é alcançada quando há um conhecimento mútuo entre os membros de uma comunidade e uma forte tradição de ação comunitária.

O termo capital social ainda carece de um aprofundamento, tanto no que se refere ao conceito propriamente dito quanto à operacionalização empírica. Essas dificuldades são, pelo que foi exposto, oriundas da amplitude que o termo comporta, podendo ser aplicado em fenômenos de ordem econômica ou sociocultural. Uma grande parte dos autores que se apropriaram da ideia de capital social a utiliza na elaboração de estudos de caso, o que não permite uma generalização consistente do termo diante das especificidades inerentes a cada caso.

Fica evidente que não há um consenso quanto ao conceito propriamente dito de capital social. A sua definição continua encontrando disparidades, principalmente porque tenta, simultaneamente, compatibilizar a lógica processual das relações sociais com o campo das políticas públicas de desenvolvimento.

No entanto, independentemente da falta de uniformidade conceitual, é lícito afirmar que há uniformidade entre os autores quanto à importância do contexto na definição das variáveis e fatores do capital social: o capital social não pode ser isolado de seu contexto e construído artificialmente. A força da noção de capital social está no fato de que tem origem e, conseqüentemente, tem impacto direto em uma série de comportamentos humanos e atividades sociais devidamente contextualizados. O capital social alicerça-se nas relações sociais.

Aspectos dessa estrutura social tais como relações, normas e confiança social, podem ajudar a desenvolver a coordenação de atividades e a cooperação em torno de projetos de benefício comum. O capital social refere-se, assim, à capacidade

e à habilidade dos cidadãos de se conectar. Redes de relações favorecem o intercâmbio de informações, na medida em que cria espaços para a comunicação, o que se constitui em uma função-chave para sistemas sociais ricos em capital social, permitindo que opiniões e conhecimentos sejam compartilhados.

4 – CONHECENDO A HISTÓRIA DO BANCO PALMAS

No presente tópico, faremos uma abordagem do caso que se constitui no objeto de averiguação do presente trabalho. Trata-se do Banco Palmas, o qual incorpora, em suas diversas linhas de ação, uma diversidade de práticas que, em síntese, aglutinam três dimensões: a política, a social e a econômica.

Tais dimensões se interceptam mediante a participação dos moradores, tanto no que se refere à participação efetiva ao redor de questões públicas, quanto das diversas atividades produtivas empreendidas pela Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira (Asmoconp), como veremos com mais detalhes nos tópicos seguintes. Tais aspectos reforçam a base das relações e da convivência entre os moradores.

A Asmoconp foi fundada em janeiro de 1981 e agrega 1.500 (mil e quinhentos sócios). A associação tem se destacado pelas iniciativas voltadas para a busca de soluções e melhoria de vida de seus moradores, especialmente através da criação do Banco Palmas.

4.1 – ANTECEDENTES – BREVE HISTÓRICO

O Conjunto Palmeira é um bairro situado na zona sul da cidade de Fortaleza/CE, Nordeste do Brasil. No entanto, no início dos anos 1970 o conglomerado possuía todas as características de uma grande favela, onde não havia saneamento básico, água tratada, energia elétrica, escola ou outro serviço público.

Retrocedendo um pouco à história da gênese do bairro, entre os anos de 1973 e 1976 os moradores do local eram advindos, fundamentalmente, de despejos realizados, principalmente, na região litorânea da cidade. Os despejos eram resultado da execução do plano metropolitano de urbanização que culminou com a abertura de novas ruas e avenidas e com a consequente especulação imobiliária. Naquela época, o local reunia condições precárias e extremamente inadequadas à convivência humana.

Movidos por sentimento de exclusão social, o que se observou foi um forte poder de organização e engajamento dos moradores, culminando com a fundação, em 1981, da Associação de Moradores do Conjunto Palmeira. Foram surgindo diversas associações e vários grupos comunitários (mulheres, jovens, grupos culturais, creches comunitárias e outros).

Intermediado pela Associação de Moradores, verificou-se uma intensa mobilização dos moradores onde, através de diversas parcerias, como a própria Prefeitura e a Sociedade Alemã de Apoio Técnico (GTZ)⁶, a “favela” foi aos poucos tomando a feição de um bairro. Em 1988, foram implantadas redes de água potável e energia elétrica. Em 1990, foram construídos 1.700 m de canal de drenagem e, dois anos após, junto ao governo do Estado foi implantada uma rede de esgotamento sanitário.

Por outro lado, com o objetivo de conhecer a realidade das condições econômicas do bairro, constatou-se, com o passar do tempo, que o comércio local não se desenvolvia porque o dinheiro não circulava no próprio bairro. Os moradores preferiam comprar suas mercadorias nas grandes lojas do centro da cidade, em virtude do acesso ao financiamento para suas compras. Como consequência, os pequenos negócios do bairro faliam, desempregando e empobrecendo a população que ali habitava. Importante destacar que essa população se caracterizava pelo analfabetismo e baixa escolaridade, desemprego, renda inferior a um salário mínimo ou sem nenhuma renda, situação que os colocava abaixo da linha de pobreza.

O processo de urbanização da área ocorria ao mesmo tempo em que se agravavam as condições de pobreza de seus moradores, que não tinham condições de arcar com os custos da urbanização (taxas de água e esgoto, luz, imposto predial e territorial urbano – IPTU, etc).

No início de 1997 identificaram-se evidências de um processo de evasão, em que uma parcela significativa da população começava a vender suas casas. O fato gerou uma preocupação dominante, tornando-se imprescindível idealizar um projeto que garantisse a permanência das famílias em suas casas. Era necessário oferecer uma alternativa de renda, gerada localmente. Em outras palavras, a grande prioridade para o bairro seria um projeto de combate à pobreza, com geração de renda e desenvolvimento local. Esse projeto foi inaugurado em

6 A GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH) – Cooperação Técnica Alemã, empresa pública de direito privado, criada em 1974, é responsável pela implementação da contribuição alemã quanto ao gerenciamento de projetos de cooperação técnica, por delegação do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ).

janeiro de 1998 e recebeu o nome de Banco Palmas.

Fundação da ASMOCONP

De acordo com Silva Júnior (2004), a Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira (Asmoconp), fundada em 1981, surgiu para organizar e mobilizar a população do Palmeira em busca da melhoria das suas condições de vida mais gerais. Desde então, a Asmoconp vem desenvolvendo suas ações em três eixos de atuação: o político, no sentido da mobilização e participação das pessoas em torno de questões públicas; o social, ao reforçar a base das relações e convivência entre os moradores; e o econômico, a partir das várias atividades produtivas que são empreendidas. Através das mobilizações dos moradores e de diversas parcerias, a Asmoconp foi aos poucos participando ativamente da construção do bairro.

Neste processo, a Asmoconp contou com o apoio de diversas entidades de assessoria ao movimento popular, a exemplo de Comunidades Eclesiais de Base (CEBS), Organizações Não-Governamentais (ONGs), Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBBF), dentre outras. Do mesmo modo, a Asmoconp contou também com o apoio dos governos federal, estadual e municipal – seus ministérios, secretarias, autarquias, estatais e bancos.

Não se pode deixar de salientar, como fator determinante, o papel central desempenhado pelos seus próprios moradores, capitaneados por alguns líderes comunitários. Estes atores desempenharam importante papel na execução dos planos, seja através da articulação junto à comunidade, organizando os moradores para pressionar os governos neste processo, seja para mobilizar recursos para promover melhorias nas condições de vida no bairro.

A Asmoconp passou assim a organizar as principais lutas travadas pela população do bairro: saneamento básico, transporte público, pavimentação, moradia, etc. A participação política associativista pode ser traduzida em várias ações implementadas ao longo dos anos pela Asmoconp, resultando em conquistas para o bairro e para a melhoria da qualidade das famílias.

Como exemplo, conforme ressaltam Melo Neto e Magalhães (2003), pode-se citar a intensa mobilização deflagrada pelos moradores junto ao governo do Estado, em 1988, para dotar o bairro de rede de abastecimento de água, uma promessa durante a campanha eleitoral de 1986, só efetivada após intenso “embate” travado diretamente ou junto às lideranças do poder público do Ceará.

Ainda segundo os citados autores, outro momento de relevante conquista

foi conseguido por intermédio de um convênio firmado, em 1990, entre a GTZ, a prefeitura de Fortaleza e o governo alemão, inserindo o Conjunto Palmeira como uma das áreas de implantação do Projeto Prorenda em Fortaleza. Por decisão da comunidade, a maior parte dos recursos oriundos deste projeto foi alocada na construção do Canal de Drenagem, solucionando um dos graves problemas do bairro: as enchentes ocasionadas pelas chuvas. A construção do Canal alterou decisivamente as condições de habitabilidade do bairro (MELO NETO; MAGALHÃES, 2003).

Conforme ressalta Lima Júnior (2004), outro momento que merece destaque aconteceu entre os anos de 1991 e 1992. Naquela época, a mobilização da comunidade voltou-se para inserir o Conjunto Palmeira no programa de saneamento urbano realizado pelo governo do Estado do Ceará (Prosanear). A exemplo do que ocorrera em 1988, somente após um intenso movimento de pressão o pleito foi deferido e o bairro foi contemplado pelo Programa.

Vale ressaltar, por fim, um fato relevante. Conforme salientam Melo Neto e Magalhães (2003) e Lima Júnior (2004), em 1997 a Asmoconp realizou uma pesquisa, na qual se constatou que cerca de 20% das famílias que participaram das campanhas de mobilização e pressão para construção do bairro durante mais de duas décadas não mais residiam no Conjunto Palmeira. Essa evasão era motivada, fundamentalmente, em função da dificuldade econômica de arcar com os custos da melhoria urbana: pagamento de contas de água, luz, telefone, impostos, etc. Por outro lado, identificou-se também que 30% das famílias tinham menos de dois anos de residência no bairro. A combinação desses dois fatores permitia extrair a seguinte conclusão: os moradores do bairro estavam vendendo suas casas e voltando a morar em favelas, na zona periférica da capital cearense.

Na mesma pesquisa, constatou-se que em 90% das residências, a renda familiar estava abaixo de dois salários mínimos. Além disso, 80% da população economicamente ativa estavam desempregadas e os pequenos produtores não tinham como empreender devido à falta de acesso ao crédito e às dificuldades na comercialização de seus produtos.

Naquele ano, a Asmoconp realizou inúmeras reuniões e seminários, no intuito de discutir a condição de pobreza econômica local e suas alternativas de enfrentamento. Chegou-se à conclusão que o bairro já estava urbanizado, mas a pobreza econômica dos moradores tinha aumentado. Conforme

salientam Melo Neto e Magalhães (2003), como resultado desses encontros, deliberou-se pela necessidade da criação de um projeto de geração de trabalho e renda para o bairro. Este projeto, inaugurado em janeiro de 1998, recebeu o nome de Banco Palmas.

5 – A CONSTITUIÇÃO DO BANCO PALMAS

Desenhava-se, pela frente, um grande desafio: como pôr em prática um projeto socioeconômico que fosse capaz de promover o desenvolvimento local integrado e sustentável? A resposta foi construída de forma participativa ao longo do ano de 1997, a partir da realização de 45 (quarenta e cinco) reuniões com os comerciantes, com os sócios da Asmoconp e com os moradores de forma geral.

A partir daí, conforme relato de Melo Neto e Magalhães (2003), a Asmoconp cria o Banco Palmas, em janeiro de 1998, e implanta uma rede de solidariedade entre produtores e consumidores locais. A ideia era um projeto de geração de trabalho e renda que estimularia a produção local através de uma linha de financiamento (microcrédito) e outra linha que estimulasse o consumo local através de um cartão de crédito próprio.

A preparação inicial do projeto foi a experiência da Organização Não-Governamental (ONG) Cearah Periferia⁷, a qual destinava crédito para reforma de moradia em favelas e bairros carentes.

Em síntese, a proposta inicial seria como pôr em prática a ideia da concessão de crédito para os produtores do Conjunto Palmeira. Por outro lado, as discussões giravam em torno de uma proposta de se financiar também o consumo como forma de dinamizar a economia local. Ou seja, paralelamente à proposição da criação de uma linha de crédito para se incentivar a produção, surge a ideia da criação de um cartão de crédito para incentivar também o consumo.

7 O Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (CEARAH Periferia) é uma organização não-governamental sem fins lucrativos, criada em 1991, que atua principalmente em Fortaleza e Região Metropolitana (CE-Brasil). Filiado à Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) e membro do Conselho Nacional das Cidades. Seu principal objetivo é o apoio ao Movimento Popular Urbano em suas lutas, visando à melhoria das condições de vida nos assentamentos humanos por meio do desenvolvimento e fortalecimento de ações coletivas no âmbito da habitação, geração de renda e capacitação de lideranças comunitárias.

5.1 – A GÊNESE DO PROJETO

As discussões iniciais partiam da constatação de que, para se viabilizar uma linha de crédito capaz de estimular a economia local, era necessário que houvesse condições favoráveis aos moradores. Aí residia a grande barreira a transpor. Os moradores, em sua grande maioria detinham restrições no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC), na Centralização de Serviços dos Bancos S/A (SERASA) e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIM), deixando claro que seria necessário criar outras regras para análise do crédito. Conforme assinalam Melo Neto e Magalhães (2003), decidiu-se que o modelo que se apresentava seria investir na relação de vizinhança, sem prescindir, contudo, da viabilidade do negócio, levando em consideração o contexto do bairro.

Delineava-se ali o grande diferencial da metodologia que se propunha a adotar, distinguindo-a dos sistemas convencionais de concessão de crédito, adotados pela grande maioria das instituições que operam o microcrédito. Partia-se da premissa de que em bairros pobres as relações de vizinhança são intensas, fazendo com que haja um conhecimento próximo entre as pessoas. Há um forte processo de solidariedade mútua. Em outras palavras, no modelo que ali nascia os vizinhos se constituiriam em uma espécie de “avalistas”. Ou seja, quando alguém viesse a solicitar crédito, a vizinhança seria ouvida sobre os diversos aspectos do solicitante, tais como: o caráter, a experiência profissional, seu relacionamento com a família e comunidade ao seu redor, etc. Tais informações seriam decisivas na concessão ou não do crédito.

Nas palavras de Silva Júnior (2004), o cartão de crédito, denominado PalmaCard, fora criado para que os produtos fossem vendidos e que a riqueza circulasse no bairro. Na época da criação do cartão de crédito, ainda em 1998, foram realizadas algumas reuniões com os comerciantes do Conjunto Palmeira para que eles entendessem os procedimentos do uso do cartão e a proposta do Banco Palmas. No início, os comerciantes não estavam confiantes em entregar seus produtos na mão dos consumidores, sem a garantia de que seriam ressarcidos posteriormente pelo Banco Palmas. Outro agravante é que teriam de ceder 3% do valor da compra como taxa de administração do PalmaCard ao Banco Palmas. Vale salientar que não é cobrado do titular do cartão anuidade nem juro sobre o produto adquirido.

Assim sendo, no primeiro ano foi difícil a relação com os comerciantes

locais. Todavia, quando estes perceberam que a proposta da Asmoconp/Banco Palmas era atuar em prol da geração e circulação de riqueza no Conjunto Palmeira, a situação se inverteu e muitos comerciantes passaram a procurar o Banco Palmas querendo se habilitar para receber o PalmaCard.

Em síntese, conforme destaca Silva Júnior (2004), o objetivo do Banco Palmas seria: garantir microcréditos para produção e o consumo local, a juros muito baixos, sem exigência de consultas cadastrais, comprovação de renda ou fiador. No modelo construído pelo Banco Palmas para o acesso ao microcrédito, mais do que um cadastro formal, a concessão do crédito exige um conhecimento da vida do tomador do empréstimo na comunidade. O agente de crédito consulta assim a rede de relações da pessoa como fonte de conhecimento. Por outro lado, a cobrança do crédito, por sua vez, passa pela introdução de um mecanismo de controle social extremamente original ao envolver vizinhos numa espécie de aval solidário. São os próprios moradores que passam a ter a função de estabelecer mecanismo de pressão moral junto aos demais vizinhos.

Finalmente, no dia 20 de janeiro de 1998 o Banco Palmas foi inaugurado, onde contou com a presença de autoridades, representantes de ONGs, líderes políticos e moradores do bairro. O capital inicial foi representado pela quantia de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), objeto de doação da Cearah Periferia, valor oriundo do Fundo de Apoio a Projetos de Autogestão (FAPAG), direcionado a iniciativas de associações comunitárias.

5.2 – O MICROCRÉDITO SOLIDÁRIO: O SISTEMA INTEGRADO DE MICROCRÉDITOS

Conforme assinala Silva Júnior (2008), o Banco Palmas trabalha com a concessão de microcrédito, seguindo a linha do Grammen Bank. No entanto, segundo ressaltam Melo Neto e Magalhães (2003, p.18), “vai muito além do simples ato de concessão de microcrédito. Tem início com a capacitação e empoderamento dos moradores, despertando a sensibilidade para a solidariedade e colaboração enquanto estratégia de um modelo de desenvolvimento justo e sustentável”.

O microcrédito solidário, denominado “Sistema Integrado de Microcréditos”, representa uma vertente importante dentre as linhas de ação

do Banco Palmas. Conforme definem Melo Neto e Magalhães (2003), trata-se de um sistema financeiro solidário, atuando de forma integrada nos quatro pontos da cadeia produtiva, quais sejam: capital solidário, produção sustentável, consumo ético e comércio justo. No sistema, uma linha de microcréditos financia a produção e outra financia quem quer comprar aos produtores e comerciantes do bairro.

Para tanto, o Banco Palmas disponibiliza várias linhas de financiamento destinadas, basicamente, para os pequenos negócios, geralmente na informalidade, e para o consumo local.

Para acessar as linhas de crédito é necessário o atendimento de alguns critérios básicos, tais como: ser morador do bairro e sócio da Associação dos Moradores; ser detentor da imagem de pessoa responsável, avalizada pelos seus vizinhos, e assinar contrato social com o Banco, no qual assume o compromisso de realizar seus negócios no próprio bairro.

Segundo Melo Neto e Magalhães (2003), o Banco Palmas não faz uso dos instrumentos oficiais de consultas cadastrais como SPC, SERASA, CADIM, nem há a exigência de fiador. Além disso, para a concessão do financiamento, o analista de crédito examina a viabilidade financeira do empreendimento, atentando para a experiência profissional do pretendo tomador de crédito para o tipo de atividade que pretende explorar.

Os juros são evolutivos, variando nos patamares de 2,0%, 2,5 e 3,0% ao mês, com o intuito de facilitar a distribuição de renda no bairro. Os prazos das operações são de 6 (seis) meses.

5.3 – MAPEAMENTO DA PRODUÇÃO E DO CONSUMO LOCAL

O incentivo à economia local, além de passar pelo microcrédito em si, é realizado por meio de diversas outras ações, voltadas para a criação de uma rede de economia solidária. No caso do Banco Palmas, o passo inicial se deu através de um mapeamento da produção e do consumo local. Trata-se de um levantamento de dados e informações acerca de tudo que a população está consumindo e produzindo. No trabalho, foram identificados os locais onde os produtores e consumidores estão realizando suas compras, bem como a

localização das indústrias, comércios e serviços existentes no bairro.

Objetivou-se, com essa pesquisa de dados: a) orientar as linhas de crédito do Banco, com vistas a priorizar o financiamento de bens e serviços que atendam a demanda local; b) evitar a competição entre os integrantes da rede, de tal modo a evitar a oferta excessiva de um mesmo produto. O objetivo é possibilitar a montagem de cadeias produtivas onde cada empreendedor poderá produzir visando às necessidades de insumos de outro; c) reduzir os custos da produção a partir de compras conjuntas de insumos e equipamentos.

Para a realização do trabalho, o qual é atualizado anualmente, são realizados cursos de capacitação para os pesquisadores locais para realizarem o trabalho de campo. É fundamental que todo o processo da pesquisa, (coleta de dados, sistematização e análise) seja compreendido e assimilado pela comunidade, com apoio de uma assessoria técnica. O questionário é elaborado de maneira simples para facilitar a compreensão e o preenchimento dos formulários.

O mapeamento da produção (indústria, comércio e serviços) é realizado de forma censitária. Já o mapeamento do consumo é feito por amostragem em torno de 10% do universo pesquisado.

Todos os resultados da pesquisa são apresentados para a comunidade em um grande evento que reúne vários segmentos locais (igrejas, associações, escolas, creches, poder público e outros).

6 – CONCLUSÕES

Parte-se da premissa, como uma das conclusões do presente trabalho, de que desenvolvimento pode ser resultado das capacidades e das liberdades e suas correlações em permitir que as habilidades dos atores sejam desenvolvidas visando uma maior agregação de valores sociais, culturais e econômicos. A partir daí, pode-se inferir acerca das contribuições geradas pelo capital social, notadamente em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

Tomando-se por base as diferentes perspectivas de capital social, propostas pelos vários pensadores que abordam o tema, é possível transpô-las à realidade observada da comunidade em questão, no caso, o Conjunto Palmeira. Segundo o pressuposto de que o capital social articula, agrega e considera as características da organização social, como confiança, normas e sistemas, contribuindo para aumentar a eficiência da sociedade, a constatação é inequívoca: no Conjunto Palmeira o capital social é elevado, em que as pessoas confiam umas nas outras e essa confiança é exercida pela aceitação mútua de obrigações.

O reforço a essa evidência fica comprovado a partir de outra acepção conceitual de capital social, quando este é visto como um ativo que oferece às comunidades a possibilidade de consolidar suas metas através de suas próprias potencialidades e capacidades exercidas. Em outras palavras, o capital social é produzido coletivamente a partir das relações sociais existentes nas comunidades. Reportamo-nos aqui ao próprio histórico de lutas e conquistas da comunidade, relatadas ao longo deste trabalho, resultado das articulações e mobilizações populares, desde a criação da ASMOCONP, passando pela fundação do Banco Palmas e culminando com a elevação do Conjunto Palmeira à condição de bairro, no fim do ano passado.

Trata-se de outra comprovação inquestionável do nível de capital social no Conjunto Palmeira. Ou seja, o debate em torno do conceito de capital social enfoca, conforme salienta Putnam (1993), o envolvimento dos cidadãos com associações não políticas, no caso, a própria ASMOCONP e o Banco Palmas, como requisito essencial da constituição de normas e valores de adesão à democracia.

Outra constatação que se pode abstrair ao longo do presente trabalho é o fato de que o estoque de capital social construído na comunidade do Conjunto Palmeira mostrou sua evidência a partir da própria constituição do Banco Palmas. Em outras palavras, poder-se-ia afirmar que o Banco Palmas nasceu como uma consequência direta dos “sinais” de acúmulo de capital social que já se delineava naquela comunidade, à época de sua criação.

Vale destacar aqui uma ressalva importante. É evidente que as ações do Banco Palmas, como demonstrado nos diversos capítulos do trabalho, não se restringem ao microcrédito. No entanto, pretendeu-se dar uma ênfase especial a esse segmento, entendendo-o, inequivocamente, como papel de destaque no rol de ações implementadas pelo Banco Palmas. Ademais, juntamente com o cartão de crédito (PalmaCard) ele se constituiu no marco inicial das ações do Banco.

Não seria exagero afirmar, portanto, que o sistema de microcrédito em questão, e sua especial peculiaridade no modelo de concessão de microfinanciamentos, ou seja, baseado, principalmente nas relações de vizinhança, representa, de maneira inequívoca, um instrumento importante de consolidação do capital social do Conjunto Palmeira.

REFERÊNCIAS

- ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lúcia. **Capital social e empreendedorismo local**. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/NTF2/NT%20SaritaMLucia.PDF>>. Acesso em: 10 jul. 2008.
- BARONE, Francisco Marcelo (Org.); LIMA, Paulo Fernando (Org.); DANTAS, Valdi (Org.). **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. 65 p.
- BOURDIEU, P. (1980): “**Le Capital Social**”. Actes de La Recherche em Sciences Soliales, n. 31, p. 2-3.
- COLEMAN, James. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, v. 94, Supplement S95S120, 1988.
- COLEMAN, J. “**Foundations of social theory**”. Cambridge, MA: University Press. 1990
- DE FRANCO, Augusto. (2001), O conceito de capital social e a procura

de um índice sistêmico de desenvolvimento local integrado e sustentável.
In SILVEIRA, Caio Márcio (Org.); DA COSTA REIS, Liliane (Org.).

Desenvolvimento Local, Dinâmicas e Estratégias. Rede DLIS/RITS, p. 153-162.

FACCHINI, Cristina. **Sustentabilidade financeira e custos de transação em uma organização de microcrédito no Brasil.** 2005. 131 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, SP.

FRANÇA FILHO, Genauto C. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. **Bahia análise e dados.** Salvador, v. 12, n. 1, p. 9-19. jun. 2002

GOUVEIA, Wilson Chagas. **A contribuição da visão baseada em recursos para a análise da sustentabilidade e competitividade das estratégias de marketing voltadas para o público de baixa renda: Um estudo de caso em uma Instituição Financeira.** 2008. 178 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

GREVE, Caio. **Credibahia:** o programa de microcrédito do estado da Bahia. Salvador – BA, 2002. Disponível em: <<http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/iciepaunpan005469.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2008.

IPEA. Instituição de Pesquisa Econômica Aplicada. **Radar social 2005.** Brasília: Diretoria de Estudos Sociais, 2005

MELO NETO, João J., MAGALHÃES, Sandra. **Bairros pobres, ricas soluções:** Banco Palmas, ponto a ponto. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2003.

_____. **O Poder do Circulante Local:** a moeda social no Conjunto Palmeiras. Fortaleza: Instituto Banco Palmas, 2005.

MONZONI NETO, Mario Prestes. **Impacto em renda do microcrédito:** uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário. 2006. 189 f. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

NERI, M. C. **Informalidade.** Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV e da EPGE/FGV. Ensaio econômico EPGE n. 635, dez. 2006. Disponível em: <<http://epge.fgv.br/portal/arquivo/2170.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

NICHTER, Simeon, Lara Goldmark e Anita Fiori. **Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro.** PDI/BNDES, 2002.

PARENTE, Silvana. **Microfinanças**: saiba o que é um banco do povo. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002. Coleção Prazer em Conhecer.

PARENTE, Silvana. **Microfinanças**: sabia o que é um banco do povo. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2002. Coleção Prazer em Conhecer

POCHMANN, M. **Economia do microempreendimento informal no Brasil**. SEBRAE, Brasília, ago. 2005. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/br/aprendasebrae/arq_aprendasebrae>. Acesso em: 20 jun. 2008.

PUTNAM, R. (1993a). **Making Democracy Work**: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press.

PUTNAM, R. (1993b). **The prosperous community**: social capital and public life. The American Prospect, v.4, issue 13. mar., 21.

PUTNAM, R. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. **Journal of Democracy**, 6 (1): 65-78

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro; FGV, 1996.

PUTNAM, R. (2000). Social capital: measurement and consequences. In: INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON THE CONTRIBUTION OF HUMAN AND SOCIAL CAPITAL TO SUSTAINED ECONOMIC GROWTH AND WELL – BEING. Quebec: Human Resources Development Canada and OECD, mar. 19-21.

RATTNER, Henrique. **Prioridade**: construir o capital social: Os descaminhos do desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/021/21rattner.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2008

SALES, Coriolano. **Políticas de combate à pobreza e miséria**. 2. ed. Brasília: 2000, (Câmara dos Deputados).

SEN, A. K. **Inequality Reexamined**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

SILVA Junior, Jeová Torres. **Gestão, fato associativo & economia solidária**: a experiência da ASMOCONP/Banco Palmas. 2004. 99 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

YUNUS, Muhammad, JOLIS Alan. **O Banqueiro dos pobres**. 7. ed. São Paulo: Ed. Ática. 2004.

AGRADECIMENTOS

A monografia que serviu de base para a elaboração deste artigo teve como orientador o Prof. Dr. Eduardo Girão Santiago e como participantes da Banca Examinadora os professores Dr^a. Maria Cleide Carlos Bernal e Ms. Paulo Dídimo Camurça Vieira. A esses professores, o autor agradece a colaboração na elaboração e crítica da monografia defendida em 26/09/2008, na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAAC).

CAPÍTULO 13

Razões da Evasão de Microempreendedores do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste do Brasil no Ano de 2006

Marcos Antonio Moreira Maciel¹

Raimundo Wellington Araújo Pessoa²

INTRODUÇÃO

A existência de um mundo desigual, tanto social como economicamente, para uma parte considerável de seus habitantes, tem sido desde tempos passados, uma constante pouco alterável em seu processo de desenvolvimento histórico e que se vê agravada no presente, pelo processo de globalização que torna esse mesmo mundo muito mais competitivo e consequentemente mais excludente para aqueles que não se enquadrem em sua estrutura.

Constata-se também, que a economia capitalista, sistema econômico predominante nas relações de produção é, por si mesma, incapaz de gerar uma quantidade suficiente de postos de trabalho para os demandantes de emprego e renda, que se veem obrigados a encontrar soluções individuais para se manterem em atividade.

Desta maneira, é perfeitamente concebível o raciocínio de que uma

1 Marcos Antonio Moreira Maciel é funcionário do Banco do Nordeste do Brasil S/A, lotado na Central de Apoio Operacional de Fortaleza (CENOP-FOR). É especialista em Desenvolvimento Econômico (UFC). E-mail: marcosamm@bnb.gov.br.

2 Raimundo Wellington Araújo Pessoa é funcionário do Banco do Nordeste do Brasil S/A, lotado na Central de Apoio Operacional de Fortaleza (CENOP-FOR). É mestre em Administração de Pequenos e Médios Negócios (UECE). É autor de diversos artigos na área de administração.

quantidade expressiva de indivíduos e suas formas de produção continuarão economicamente à margem do sistema capitalista, com baixas perspectivas de transpor a linha imaginária que os separa dos que se beneficiam desse sistema, no qual as oportunidades lhes são dificultadas.

As ações governamentais empreendidas no sentido de diminuir essas desigualdades e dotar as populações mais pobres de condições estáveis para prosperarem na vida, sempre se pautaram no assistencialismo, que, por não atacar as causas do problema, não se traduz em ganhos perenes para os assistidos, perpetuando-se, dessa forma, o velho problema das desigualdades.

Que ações poderiam então ser empreendidas, não só pelos governos, mas também pela sociedade civil organizada, no sentido de se criar as oportunidades necessárias e desejáveis para esses excluídos da sociedade produzirem com sua força de trabalho, sua criatividade e sua vontade de progredir, um mundo menos desigual?

O exemplo que vem de Bangladesh, um país pobre da Ásia, por intermédio do Grameen Bank, mostra que, se é possível melhorar a vida de pessoas pobres, concedendo-lhes microcréditos com os quais passam a produzir e a criar as mínimas condições que no futuro lhes permitirão romper a fronteira da pobreza, é perfeitamente concebível que a mesma ação possa também ser exitosa junto aos indivíduos e microempresas que estão na economia informal.

Com a criação do Grameen Bank, em 1976, o seu fundador, o professor Muhammad Yunus transferiu para outras áreas do mundo um jeito de reduzir a pobreza, emprestando módicas quantias voltadas para a produção, permitindo que os beneficiários desses recursos, com o seu trabalho e o seu potencial transformador conseguissem sair dessa condição socioeconômica.

O microcrédito é, portanto, uma ferramenta que pode ser aplicada, como dito acima, em contextos nacionais totalmente díspares, com ou sem pobreza extrema, desde que a sua formatação sofra as alterações que lhe permitam atacar adequadamente as dificuldades de crédito inerentes a cada comunidade, onde uma parcela considerável dos seus indivíduos não tem acesso ao crédito convencional por ser um risco elevado para as instituições financeiras.

Em 1998, o Banco do Nordeste do Brasil, Instituição Financeira Pública, frente ao grande desafio de desenvolver a região de sua atuação, Nordeste e norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, criou o seu programa de microcrédito, denominado de Crediamigo, voltado para atender pessoas

físicas e jurídicas que desenvolvem atividades produtivas de pequeno porte, destinadas à produção, à comercialização de bens ou à prestação de serviços.

Diante da importância assumida pelo Crediamigo, principalmente na região Nordeste, notoriamente uma das mais pobres regiões do País é que este estudo tem como objetivo básico encontrar as razões que levam clientes atendidos por ele a se evadirem, isto é, a não perseverarem em sua utilização, deixando, assim, de usufruir de duas importantes características desse programa: a continuidade e o gradualismo dos créditos.

Conhecer estas razões se reveste de importância, no sentido de ensejar ao processo que antecede à concessão do crédito pelo Crediamigo, um maior grau de segurança no que concerne a retenção de um maior número de beneficiários em sua carteira de crédito e desse modo manter-se competitivo em um mercado dinâmico e totalmente aberto à entrada de outros concorrentes ávidos em encontrar seus nichos de atuação.

1 – PAPEL, CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO DO MICROCRÉDITO

Na visão do próprio Yunus (2006, p. 223), “transpor o modelo Grameen significa simplesmente adotar as características essenciais de nossa fórmula para outros contextos nacionais. Em relação a isso, nós acreditamos em inovação prática e em mudança”.

O conceito de microcrédito que embasará este trabalho será aquele que diz respeito ao não-acesso ao sistema financeiro tradicional de indivíduos que desenvolvem atividades produtivas de forma isolada ou em microempresas, impedindo-os, portanto, de terem uma maior participação na distribuição das riquezas geradas dentro de cada país. A definição que se segue traz o sentido almejado:

[...] microcrédito é a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito destinado à produção (capital de giro e investimentos) e é concedido com o uso de metodologia específica (BARONE, 2002, p. 14).

A própria definição acima nos revela algumas características que o microcrédito deve conter, como: empréstimos de valores baixos; inexistência de garantias reais; crédito voltado para a produção e emprego de metodologia específica pelas instituições de microcrédito, permitindo-lhes, dessa maneira, trabalhar seus programas de crédito adequadamente dentro das necessidades do público alvo e garantindo-lhes uma continuidade dos serviços ofertados e maior possibilidade de ampliar sua carteira ativa de crédito.

Para Barone (2002, p. 30), os aspectos que mais caracterizam o microcrédito como metodologia específica, dizem respeito, em primeiro lugar, à destinação do financiamento que, em sua grande maioria, destina-se ao crédito produtivo e não ao crédito para consumo.

Segundo Parente (2002, p. 16):

A palavra microcrédito não significa, pois, doação, filantropia nem transferência de renda. Pelo contrário, o conceito opõe-se à idéia de assistencialismo, tratamento paternalista ou operação a fundo perdido, na medida em que se trata de uma nova relação de confiança, mais duradoura, adequada e viável entre tomador e a organização financeira, seja ela governamental, privada ou da sociedade civil.

O microcrédito diferencia-se também do sistema de crédito tradicional ao atender os microempresários que estão fora do mercado formal de crédito por não disporem de garantias reais ou por estar o tamanho do negócio aquém do exigido pelos programas oficiais de financiamento, para a geração de emprego e renda (COSTA, 2001).

O microcrédito, embora não seja uma solução para todos os problemas do subdesenvolvimento, pode ser uma forma possível de diversificação de renda para a população mais carente ou distante das fontes oficiais de crédito, ao lhes possibilitar um maior acesso a recursos financeiros. Nesse sentido, é que nos últimos anos, as instituições de microcrédito cresceram e se tornaram uma das formas de intervenção pública preferida entre agências internacionais de desenvolvimento (COSTA, 2001).

Alguns analistas, conforme citado por Wright (2000 apud COSTA, 2001), afirmam que o acesso ao microcrédito representa uma variedade de benefícios ao alcance dos mais pobres: aumentando a sua renda; unido-os a uma ação coletiva para resistir à opressão; dando empoderamento às mulheres reprimidas para que sejam capazes de assumir o controle de suas vidas, estimulando-as a usar métodos anticoncepcionais modernos; capacitando o acesso das famílias a serviços de saúde, educação e nutrição; e provendo um modelo de desenvolvimento sustentável aplicável em países em desenvolvimento e também entre comunidades mais pobres do mundo desenvolvido.

Verifica-se, como objetivo dos programas de microcrédito, o “aumento da renda do grupo-alvo” isto é, o crescimento da renda resultando em uma redução da pobreza, sendo que esta suposição deve ser examinada cuidadosamente, pois se o aumento da renda não gerar um maior acesso a produtos que propiciem o maior bem-estar, não haverá nenhum aumento efetivo de riqueza e nenhuma redução da pobreza (COSTA, 2001).

O empréstimo de pequenos valores a empreendedores em dificuldades momentâneas ou mesmo a produtores empobrecidos tem sua origem em épocas longínquas e não é, portanto, uma experiência nascida nos tempos atuais, conforme se depreende do seguinte relato:

A história destas experiências não é recente: as primeiras experiências datam do século XVIII e XIX, com a Lending Charity (Concessão de Empréstimos de Caridade para empreendedores no século XVIII, em Londres); o Sistema de Fundo de Empréstimo no século XIX na Irlanda e os movimentos de cooperativas de crédito que começaram no fim do século XIX na Alemanha, Irlanda e Itália (FONTES, 2003, p. 15-16).

Das experiências acima, Fontes (2003, p. 16) menciona como uma das mais significativas o Irish Loan Funds, instituição de microcrédito criada há mais de 200 anos na Irlanda e que, no auge, emprestou a 20% das famílias irlandesas, sendo que um quarto dos seus tomadores eram mulheres. Nascida pela preocupação humanitária do professor Jonathan Swift, que do seu próprio bolso criou um fundo rotativo de 500 libras e os emprestou para comerciantes empobrecidos e com dificuldade de obter crédito para dar continuidade aos seus negócios, exigindo que os mesmos apresentassem uma garantia de dois vizinhos.

Outra experiência surgida também no século XIX, segundo Fontes (2003, p.p. 16- 17) e que marca a história das microfinanças daquela época foi o aparecimento em 1840 das cooperativas de crédito alemãs, denominadas Raiffeisen e que em 1904 chegaram a 14.500 cooperativas rurais com 1,4 milhão de membros. Uma importante característica envolvida no processo de operacionalização dessas cooperativas e que também é empregada pelas microfinanceiras de hoje, diz respeito à proximidade delas com o público-alvo, com conhecimento pessoal de seus tomadores de empréstimos e de seus propósitos, assegurando-se de que todas elas fossem ressarcidas.

Fontes (2003, p. 17) também registra a experiência ocorrida no Norte da Itália através do Casse Rurali Italiana, criada nos moldes das cooperativas Raiffeisen alemãs, a partir de 1883 e que cresceram encorajadas pela igreja católica romana.

Em 1976, com a criação do Grameen Bank, em Bangladesh, põe-se em prática a vontade inabalável de alterar a extrema situação de pobreza daquele país, principalmente das áreas rurais, ambiente escolhido para a atuação do

programa de microcrédito pelo Grameen Bank (YUNUS, 2006).

Despertados por esta experiência, que não é pioneira no uso do microcrédito, conforme já visto neste trabalho, mas que é simbólica na luta contra a pobreza, diversos governos, instituições de ajuda humanitária e organizações não-governamentais aderiram fortemente a este novo paradigma, copiando-o ou adaptando-o para a realidade vivenciada em cada região, de tal forma que o número de instituições voltadas para esse fim se multiplicou rapidamente e cujas experiências mais relevantes são descritas, conforme se vê em Santiago (2007):

Bank Rakyat Indonésia (BRI)

Corposol – Corporación de Accion Solidária – Colombia

Fundação Carvajal – Colômbia

Fundación Solidária Trabajo para Um Hermano – TPH – Chile

Banco Del Desarrollo – Chile

Cooprogresso – Cooperativa de Ahorro Y Crédito – Equador

Bancosol – Banco Solidário S.A. – Bolívia

Fogapi – Fundação Fundo de Garantia para Empresários à Pequena Indústria – Peru

1.1 – DESAFIOS DO MICROCRÉDITO NO BRASIL

E no Brasil, quando de fato o microcrédito passa a ser visto como um instrumento capaz de resgatar uma grande massa de brasileiros de um eterno estado de falta de opções para empreender um voo sustentável de bem-estar? Os números a seguir, mensuram esse contingente:

A metade da população economicamente ativa no Brasil trabalha em empresas de até cinco empregados, classificados como microempresas, sendo que ¼ deste contingente encontra-se em atividades informais que respondem por mais de 8% do PIB nacional. O total de microempreendimentos no Brasil é de 13,9 milhões, dos quais 3,9 milhões chefiados por mulheres e 10 milhões por homens.

Estes dados não incluem os agricultores familiares da zona rural (IBGE, 1997). Conquanto 62,7% dos microempreendedores utilizem os lucros de seus negócios como forma de financiamento, apenas 4% conseguem obter empréstimos bancários. As estimativas mais conservadoras projetam um mercado potencial de seis milhões de tomadores de microcrédito (BARONE, 2002, p. 8).

Diante de tantas experiências exitosas junto ao microcrédito, vivenciadas mundo afora, e tendo dentro de seu território um mercado potencial estimado em milhões de possíveis tomadores de microcrédito, por que somente em meados da década de 1990 essas experiências passam a ser criadas com mais vigor no Brasil?

Contradizendo um pouco esta ausência de experiência com o microcrédito no país, Barone (2002, p. 21-22) comenta que o Brasil foi um dos primeiros países no mundo a experimentar o microcrédito voltado para o setor informal urbano, no ano de 1973, do século XX e que naquele ano, nos municípios de Recife e Salvador, criou-se a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, chamada de Programa UNO, através de iniciativa e assistência técnica da organização não-governamental Accion International, e com a participação de entidades empresariais e bancos locais, mantendo-se ativo durante 18 anos.

A explicação para esse aparente descaso brasileiro sobre o microcrédito tem como fundamento o desfavorável momento econômico vivido no País, principalmente na década de 1980, chamada de a “Década Perdida”, e início dos anos de 1990, conforme é relatado a seguir:

Nesse período, o Brasil e os demais países da América Latina e do então chamado Terceiro Mundo – sobretudo os que possuíam elevadas dívidas externas – diminuíram sensivelmente seu ritmo de desenvolvimento econômico e social, ou sofreram penosos anos de estagnação/recessão. A elevada dívida externa obrigou-os a realizar programas econômicos de ajustes internos em função dos interesses dos credores internacionais. Em decorrência de tais ajustes, esses países passaram a transferir para o exterior, parcela expressiva da riqueza nacional produzida, enquanto projetos vitais para o seu desenvolvimento foram abandonados ou paralisados por falta de recursos para financiá-los. Como resultado, as condições de vida de suas populações quase não melhoraram – e em muitos casos se deterioraram gravemente – sobretudo para as camadas mais carentes (BRUM, 1997, p. 419).

Além desse ambiente de instabilidade econômica e de alta inflação, nada favorável para a criação de instituições voltadas para atender populações sem acesso ao crédito, não existia também no País, uma regulação para este setor, isto é, não havia uma legislação específica para atender às especificidades inerentes do microcrédito, e dessa maneira, gerar as condições para a entrada de novas instituições e possibilitando a permanência no mercado das que já operavam. Sobre o assunto, Parente (2002, p. 114) assim se manifesta:

Até 1999, a despeito das experiências antes mencionadas de microcrédito no Brasil, não havia um marco legal específico para essas atividades. Pelo contrário, as organizações não-governamentais agiam à margem do sistema financeiro oficial e, sem qualquer cobertura do arcabouço jurídico, estavam sujeitas à Lei da Usura. Os programas ligados a governos municipais ou estaduais, por seu lado, funcionavam no quadro da ação pública de geração de trabalho e renda. Por fim, bancos oficiais ou privados que atuavam com microempresas o faziam obedecendo às regras usuais e genéricas do sistema financeiro.

Mesmo diante deste quadro quase hostil para as instituições voltadas a microfinanças, algumas outras, além do Programa UNO, foram criadas no País, conforme experiências relatadas em Barone (2002):

A Rede CEAPE

O Banco da Mulher

A Portosol

O VivaCred

O CrediAmigo

O Programa de Crédito Produtivo Popular

O Programa SEBRAE de Microcrédito

A Caixa Econômica Federal

Experiências Estaduais e Municipais

1.2 – TIPOLOGIAS DAS INSTITUIÇÕES QUE OPERAM O MICROCRÉDITO

Com um ambiente econômico mais previsível, abriram-se as portas para a regulamentação dos diversos setores econômicos do País. Um dos setores foi o de microfinanças, no qual o microcrédito se insere denominado de Terceiro Setor, que a partir de 1999, passa a ser regulamentado por um arcabouço jurídico que procurou contemplar as diversas iniciativas de microcrédito já existentes, como também possibilitando a criação de nova forma de atuação, como é o caso das SCMs. Este arcabouço jurídico definiu a seguinte tipologia para as instituições de microcrédito:

- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)
– Pessoas Jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos.
- Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs) –
Instituições com fins lucrativos, reguladas pelo Banco Central.

1.3 – SOBRE O CREDIAMIGO

O Crediamigo, lançado no mercado em 1998, é um programa de microcrédito produtivo orientado do Banco do Nordeste do Brasil, tendo como público-alvo as pessoas físicas e jurídicas que desenvolvem atividades produtivas de pequeno porte, voltadas para a produção, a comercialização de bens ou a prestação de serviços. A assistência, o acompanhamento e a orientação oferecidos ao beneficiário pelo Assessor de Crédito, dão consistência ao crédito, criando-se as condições para um maior grau de complexidade nas relações entre as partes envolvidas na transação, transcendendo de um aspecto meramente financeiro para outro mais subjetivo e que culminam com uma maior possibilidade de sustentabilidade do credor e de um maior desenvolvimento do tomador (BNB, 2008).

A metodologia utilizada para a concessão de crédito é a do grupo solidário, seguindo a tendência difundida pelo mundo através da experiência do Grameen Bank, sendo referido grupo formado por um determinado número de pessoas, empreendedoras, amigas, que tenham confiança entre si, morem ou trabalhem próximas, precisem e queiram obter o crédito e que assumam a responsabilidade

conjunta de pagar as prestações dos empréstimos, sendo o aval solidário dessas pessoas a garantia dos contratos firmados com o Banco do Nordeste.

A carteira de crédito do Crediamigo é formada por 92% de clientes provenientes do comércio e 64% de todos os seus clientes são mulheres, corroborando com o raciocínio já explicitado em outro tópico que menciona como fator positivo o acesso da mulher ao crédito, já que ela consegue gerar mais benefícios para toda a família quando gerencia os valores emprestados. Outras características relevantes dos seus clientes:

- Apenas 3% são analfabetos e 64% possuem até oito anos de estudo;
- 40% estão na faixa etária de 36 a 50 anos;
- 60% têm renda familiar até R\$ 1.000,00.

Os empréstimos, a partir do primeiro, passam a acontecer progressivamente, com seus valores sendo majorados em sintonia com a expansão dos negócios dos clientes e de acordo com a capacidade de pagamento deles, de tal forma que, não havendo interrupções nesse processo, esses clientes têm condições de prosperarem em suas atividades, além de demandarem outros serviços bancários, e não somente o crédito.

Um elemento essencial no *modus operandi* do Crediamigo é a presença do assessor de crédito que faz o importante papel de trazer e, principalmente de orientar e acompanhar o futuro cliente do Crediamigo, envidando esforços também para mantê-lo na carteira ativa do programa. A metodologia utilizada por ele é a do atendimento personalizado, isto é, realizado no próprio local onde o cliente exerce sua atividade, efetuando o levantamento socioeconômico dessa atividade, definindo as possíveis necessidades de crédito e fazendo orientação sobre o planejamento do negócio (BNB, 2008).

Os resultados alcançados até o ano de 2007 mostram que o Crediamigo tem avançado continuamente sobre o mercado de microcrédito, atingindo performances sempre crescentes, quer no número de novos clientes, na quantidade de operações contratadas, nos valores desembolsados, etc. Mais agências e postos de atendimento são abertos, mais assessores contratados, mais lucros são gerados, contudo, mais complexa vai ficando o controle operacional do programa.

2 – METODOLOGIA

O estudo abrangeu o ano de 2006, período de forte crescimento da oferta de microcrédito e no qual os programas que trabalham com as microfinanças passaram a ter uma maior visibilidade perante a sociedade brasileira, atraindo uma quantidade maior de clientes e aumentando substancialmente suas carteiras de crédito. A pesquisa abrange toda a área de atuação do Crediamigo à época do levantamento das evasões, e não apenas uma área específica, já que o estudo mostra, de forma intuitiva, algumas hipóteses sobre as possíveis razões que levaram microempreendedores a abandonar o programa no ano de 2006, e através delas ampliar um pouco mais o horizonte, ainda não devidamente pesquisado, sobre essas evasões.

O estudo levou em conta pesquisas bibliográficas realizadas a materiais já publicados sobre os assuntos abordados: microcrédito, Banco do Nordeste e Crediamigo, principalmente em livros impressos, artigos, teses e dissertações, como também a informações e dados referentes ao Crediamigo, colhidas na internet, no *site* do Banco do Nordeste, como também aos seus normativos, acessado no próprio Banco do Nordeste. O estudo realizou também visitas ao Ambiente de Microfinanças do Banco do Nordeste e a uma unidade do Crediamigo em Fortaleza, onde colheu importantes informações sobre a operacionalização do programa e por fim analisou os dados sobre as razões de evasão de clientes deste programa. Trata-se, portanto de uma pesquisa aplicada, não experimental e explicativa, e que tem como objetivo explicar as razões que levam clientes do Crediamigo a se evadirem.

Os dados foram obtidos junto ao Ambiente de Microfinanças do Banco do Nordeste do Brasil, gestor do Programa de Microcrédito Produtivo Orientado, o Crediamigo, através de uma tabela dinâmica que serviu como base para estudar as razões que levaram 60.782 clientes do Crediamigo a se evadirem no ano de 2006. Este estudo, dentro das suas limitações e objetivos almejados, restringiu a sua análise a apenas duas variáveis desta tabela: uma variável que diz respeito aos níveis da atividade econômica explorada pelo microempreendedor, classificadas em: nível de subsistência, nível de acumulação simples e nível de

acumulação ampliada; e a outra variável que diz respeito aos ciclos de operações efetuadas pelo microempreendedor no Crediamigo, indo de uma operação até 49 operações.

A análise, observações, deduções e conclusões contidas neste trabalho, e suas eventuais implicações, são de inteira responsabilidade do autor, não representando, necessariamente, o pensamento ou a concordância do Banco nem de seus administradores.

3 – RAZÕES DA EVASÃO DE MICROEMPREENDEDORES NO CREDIAMIGO

A variável que mede a evasão no Crediamigo calcula ao fim de um período, mês ou ano, a quantidade de clientes que se evadiram do programa. No ano de 2006, essa variável era denominada “Taxa de Retenção” e tinha como meta reter no mínimo 85% de seus clientes ativos.

O Crediamigo classifica os microempreendimentos em três níveis de desenvolvimento: nível de subsistência, nível de acumulação simples e nível de acumulação ampliada. No nível de subsistência estão os microempreendimentos que conseguem vendas mensais de até R\$ 1.000,00; se superiores a esse valor e atingirem até R\$ 5.000,00, os microempreendimentos serão classificados no nível de acumulação simples e se superiores a R\$ 5.000,00 e igual ou inferiores a R\$ 36.146,26, serão classificados no nível de acumulação ampliada.

Os três níveis de desenvolvimento das atividades dos microempresários estão abaixo discriminados, trazendo como informação a quantidade de evadidos, dentro de cada nível e o percentual dessa evasão, relativamente ao total de 60.782 clientes evadidos do Crediamigo, no ano de 2006:

- Nível de subsistência – 28.718 clientes, representando 47,25% do total;
- Nível de acumulação simples – 28.586 clientes, representando 47,03% do total;
- Nível de acumulação ampliada – 3.478 clientes, representando 5,72% do total.

Segundo consta no Relatório Anual 2006, dos mais de 235 mil clientes que o Crediamigo possuía em sua base ativa em 31.12.2006, 60% tinham rendimentos mensais de até R\$ 1.000,00, isto é, 60% estão no nível de subsistência; 18% tinham rendimento de até R\$ 1.500,00 e 20% de rendimento de até R\$ 5.000,00, isto é, 38% estão no nível de acumulação simples e apenas 2% tinham rendimentos superiores a R\$ 5.000,00, isto é, apenas 2% estão no nível de acumulação ampliada.

Para se ter uma ideia de qual nível de desenvolvimento da atividade provocou mais evasões no Crediamigo, no período analisado, a tabela abaixo traz uma comparação entre os dados mencionados no parágrafo anterior e a quantidade de evadidos.

Tabela 30 – Clientes Ativos x Clientes Evadidos

Níveis de Desenvolvimento das Atividades	A Clientes Ativos em 31/12/2006	B Clientes Evadidos em 2006	B/A
Nível de Subsistência Rendimento até R\$ 1.000,00	141.000	28.718	20%
Nível de Acumulação Simples Rendimento até R\$ 5.000,00	89.300	28.586	32%
Nível de Acumulação Ampliada Rendimento superior R\$ 5.000,00	4.700	3.478	74%
Total	235.000	60.782	-

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados acima mencionados.

Verifica-se que, em termos relativos, a evasão é maior junto ao nível de acumulação ampliada, com 74%, vindo em seguida o nível de acumulação simples, com 32% e por último o nível de subsistência, com 20%, sendo este resultado, a princípio, interessante para o Crediamigo, denotando que o público menos aquinhado tem tido mais razões para permanecerem clientes do programa do que para se evadirem dele.

Este estudo agrupou as dezesseis razões utilizadas pelo Crediamigo, no ano de 2006, para caracterizar cada tipo de evasão, em quatro grupos: Cliente, Grupo Solidário, Atividade Econômica e Crediamigo. Dessa maneira, fica possível fazer uma ligação do tipo de evasão com o ente que a provocou. A Tabela 32, a seguir, mostra alguns dados desse agrupamento:

Tabela 32 – Agrupamento das Razões da Evasão de Clientes do Crediamigo

Quant. Razões	Agrupamento das Razões	Evadidos	%
07	CLIENTE	34.038	56,00
03	GRUPO SOLIDÁRIO	11.081	18,23
05	ATIVIDADE ECONÔMICA	10.293	16,94
01	CREDIAMIGO	5.370	8,83
16	Total	60.782	100,00

Fonte: Elaboração própria a partir da tabela dinâmica fornecida pelo Ambiente de Microfinanças do Banco do Nordeste.

Verifica-se que a maior incidência das razões de evasão se localiza no grupamento Cliente, perfazendo um total de sete razões de evasão. Esse grupamento contém o maior número de clientes evadidos, exatamente 34.038, correspondendo a 56,00%. Em segundo lugar vem o grupamento Atividade Econômica com cinco razões e 10.293 evadidos, perfazendo 16,94%; em terceiro, o grupamento Grupo Solidário, com três razões e 11.081 evadidos, perfazendo 18,23% e por fim o grupamento Crediamigo, com apenas uma razão e 5.370 evadidos, correspondendo a 8,83% de todos os evadidos.

Na sequência descrevem-se, dentro de cada grupamento, as razões que caracterizaram a saída de clientes do Crediamigo no ano de 2006.

3.1 – GRUPAMENTO CLIENTES

a) Cliente Fora do Público Alvo

Dentro do grupamento Clientes verifica-se que é relativamente pequena a evasão de clientes do Crediamigo tendo como motivo o não enquadramento dos mesmos no público alvo do programa. É interessante para o Programa conhecer o momento dessa evasão. Se a evasão ocorreu após ter sido processado diversas operações de crédito com esses clientes, significa, a

princípio, que o programa atingiu seus objetivos de forma mais rápida; mas se a ocorrência se deu no início do relacionamento será preciso um maior zelo na coleta das informações que abarcarão a decisão de conceder ou não o crédito.

b) Cliente sem Atividade/Crédito Repassado a Terceiros

É também pequena a evasão de clientes sem atividade/crédito repassado a terceiros. Apesar de pequena a participação dessa razão no total das evasões, no mínimo significa que 331 pseudomicroempresários conseguiram burlar a principal metodologia do programa que é, como já mencionado em tópicos anteriores, o conhecimento *in loco* da atividade desenvolvida pelos microempresários.

c) Cliente Falecido/Foragido/Impedido de Exercer Atividade

A terceira razão refere-se a clientes falecidos, foragidos ou impedidos de exercer atividade, sendo também uma maneira de evasão com baixíssima incidência. Esta é uma razão sobre a qual impera o imponderável, sendo possível ao Crediamigo agir apenas de forma preventiva, incluindo, nas orientações do assessor de crédito ou nos cursos de capacitação, mais membros da família do empreendedor, de tal modo que a atividade não sofra descontinuidade.

d) Cliente Endividado

Diante desse quadro e observando a quarta razão de evasão do Crediamigo, observa-se que é muito baixa a fuga de clientes por motivo de endividamento, levando-se a crer que esse pequeno número de incidência tem, entre outros motivos, a metodologia utilizada pelo Crediamigo para a concessão de crédito: valores iniciais pequenos e que vão progressivamente aumentando *pari e passu* ao progresso dos negócios dos clientes.

Sabe-se, pela literatura sobre microfinanças, que o público-alvo das instituições que operam com o microcrédito, é formado por microempresários que em sua grande maioria trabalha por conta própria e na informalidade, e sobrevive sem o apoio creditício das instituições tradicionais de crédito. Desse modo, quando as Instituições Microfinanceiras buscam esses clientes, é provável, que em muitos casos, referidos clientes já se encontrem em situação de endividamento junto aos seus credores tradicionais. Dependendo do nível de endividamento já existente, o novo relacionamento poderá gerar uma incapacidade de a atividade produzir resultados que permita honrar todos os compromissos assumidos, inclusive o novo.

e) Restrição Cadastral

As restrições cadastrais foram responsáveis por 20,62% de todas as evasões ocorridas no ano de 2006, assumindo a primeira colocação em número de evasões. Trata-se de valor significativo, isto é, um quinto de todas as evasões é proveniente de clientes com restrições cadastrais.

Dentro de certos limites é possível ao Crediamigo ampliar o leque de atendimento a clientes restritivos, comprovadas a capacidade dos mesmos em honrar os compromissos assumidos, compromissos esses, muitas vezes inadiáveis.

f) Não Precisa mais do Financiamento

A sexta razão de evasão relata que o cliente saiu do programa porque não precisa mais do financiamento. Eis aqui uma razão que precisa ser devidamente questionada, porque, quando vista de forma superficial pode indicar, numa primeira análise, que aquela evasão foi fruto do cumprimento da missão do Crediamigo, pois, aparentemente permitiu ao microempresário evadido estruturar o seu empreendimento ao ponto dele não mais querer um crédito que não exige garantias reais e que chega rápido às suas mãos. Se esse for o caso, ótimo para o programa, pois se mostrou eficiente em sua missão.

g) Atraso no Pagamento

Essa razão de evasão é a segunda no ranque dos motivos que mais provocam evasões, perdendo apenas para as restrições cadastrais. Foram 11.087 evadidos, representando 18,24% do total de evasões. Os motivos que levam microempreendedores a atrasar seus pagamentos podem advir das mais diversas situações, da índole do cliente, dos gastos familiares além da conta: por necessidade ou descontrole, ou dos percalços na atividade: sazonalidade, mercado limitado, clientela com poucos recursos, deficiência gerencial, baixa rentabilidade da atividade, nível de endividamento, etc.

3.2 – GRUPAMENTO GRUPO SOLIDÁRIO

a) Experiência Negativa com o Grupo

As 347 evasões ocorridas tendo como motivo experiências negativas com o grupo, são pouco representativas, refletindo talvez a ideia de que os ganhos

auferidos dentro de um grupo solidário permitem aos microempreendedores contornar deficiências que, individualmente, seriam difíceis de serem resolvidas. A formação, manutenção e desenvolvimento de um grupo solidário é um ponto por demais importante no processo de concessão de crédito pelo Crediamigo.

b) Falta de Solidariedade/Caráter Identificado pelo Grupo

Essa outra razão envolvendo o grupo retrata a saída de um dos membros tendo como argumento que ele não foi solidário com o grupo. Se na outra razão exposta anteriormente era o indivíduo que não tinha se adaptado ao grupo, aqui acontece justamente o contrário, é o grupo que não está se harmonizando com o indivíduo. A quantidade de evasões, para este caso, chegou a 1.121 evadidos, superando em mais de três vezes a do caso anterior.

c) Grupo Solidário Desfeito

A dissolução do grupo solidário gerou uma evasão de 9.613 clientes do Crediamigo, alcançando o percentual de 15,82% do total de evasões, sendo, o terceiro maior motivo de evasão do programa. O grupo solidário tem uma importância vital para a garantia da sustentabilidade das instituições que trabalham a metodologia do aval solidário. No Crediamigo não é diferente. A dissolução de um grupo solidário é sem dúvida um momento de fragilidade do programa, pois pode ter o poder de se propagar junto a outros grupos de uma determinada área e consequentemente abrindo as portas para a entrada de concorrentes.

3.3 – GRUPAMENTO ATIVIDADE ECONÔMICA

a) Mudança da Atividade

A mudança da atividade gerou, no grupamento atividade econômica, apenas 155 evasões, representando apenas 0,26% do total de evasões, evidenciando, numa primeira leitura, que os microempreendedores atendidos pelo Crediamigo não foram levados pelo mercado a enveredar para outras atividades, e se houve ocorrência desse fato, poucos deixaram de ser atendidos pelo programa. No entanto, ficam algumas perguntas para aqueles que se evadiram e não retornaram mais: a nova atividade não era mais financiável pelo Crediamigo? O que os fez mudarem de atividade: mercado, clientela, maior rotatividade dos produtos? Não tinham conhecimento da nova atividade?

b) Atividade Paralisada Temporariamente

Essa razão de evasão e as outras três seguintes, referentes a esse grupamento, tiveram performances muito parecidas no ranque total das evasões, sendo relativamente baixa a incidência de evasões tendo como motivação problemas gerados pela atividade. É portanto interessante esta constatação, pois pode induzir a duas conclusões plausíveis. Uma é a de que o mercado está suportando o crescimento dessas atividades e a outra o possível de ser feita é que o Crediamigo tem também um papel relevante nesses resultados, pois ao aplicar a metodologia relativa ao processo de concessão de crédito, repassa para os microempreendedores orientações sobre a melhor de conduzir e gerir receitas, despesas e custos, mostrando-lhes a importância desse acompanhamento para o sucesso do empreendimento e consequentemente maior bem-estar familiar.

c) Mudança de Localização da Atividade

Dos 2.491 evadidos do Crediamigo, tendo como motivo a mudança de localização da atividade, 2.431 clientes, ou seja, 97,59% são originários dos dois níveis mais baixos de desenvolvimento das atividades, sendo 1.479 ou 59,37% referentes ao nível de subsistência e 952 ou 38,22% ao nível de acumulação simples.

Esses números mostram uma incidência elevada de evasões no nível de subsistência, reflexo talvez, do próprio dinamismo de suas vidas, constantemente em luta pela sobrevivência.

O nível de acumulação simples também responde por uma alta evasão tendo como motivo a mudança de localização da atividade, perdendo somente para as evasões do nível de subsistência. Embora não haja grandes diferenças entre o modo de vida de clientes do nível de subsistência para clientes do nível de acumulação simples, é provável que neste nível as atividades já sejam de porte maior, mais bem estruturadas e às vezes até já separadas da moradia, fatores esses que geram uma menor mobilidade desses clientes.

Independentemente das observações acima, verifica-se que é nos primeiros ciclos de operação com o Crediamigo onde acontecem as maiores evasões por mudança de localização da atividade, embora com bem menos intensidade que a verificada com cliente do nível de subsistência. O programa tem, portanto que procurar as possíveis inconsistências, que estão ocorrendo ao longo do processo de crédito e que findam por permitir que clientes entrem e saiam, com tão pouco tempo de relacionamento.

d) Redução da Atividade

A redução da atividade é outra razão que tem provocado muitas evasões de clientes do Crediamigo. Ao todo, em 2006, foram 2.763 clientes evadidos, perfazendo 4,55% do total de evasões. Desses, 2.646 ou 95,77% pertencem aos dois níveis de menor desenvolvimento das atividades. O nível de subsistência teve 1.401 evadidos, ou 50,71% e o nível de acumulação simples teve 1.245 evadidos, ou 45,06%.

A redução da atividade é uma razão de evasão difícil de ser detectada no momento em que a atividade está sendo analisada para posterior financiamento.

e) Atividade Fechada

O caso mais drástico, no que diz respeito às razões que culminam com a saída de clientes do Crediamigo, é o que se refere ao encerramento das atividades por parte do microempreendedor. Em 2006, foram 2.804 evasões, perfazendo 4,61% do total delas. Novamente os dois níveis de desenvolvimento da atividade, mais baixos, foram os responsáveis por quase a totalidade dessas evasões, ao todo foram 2.713, ou 96,75%, sendo que do nível de subsistência evadiram-se 1.596, ou 56,92%, enquanto que do nível de acumulação simples saíram 1.117, ou 39,83%.

3.4 – GRUPAMENTO CREDIAMIGO

a) Política de Crédito

A política de crédito diz respeito ao formato que o crédito assume para tentar atender as diversas necessidades experimentadas pelos microempreendedores, envolvendo valor, prazo, garantia, responsabilidades, objetivos do crédito, em síntese, são os produtos que o programa põe à disposição de seus clientes.

A literatura sobre o assunto relata que, não é a oferta de uma grande variedade de produtos que irá atender em plenitude as necessidades dos microempreendedores, mas a possibilidade de cada produto oferecido dispor de adequada flexibilidade que lhe permita ir se moldando à diversidade de situações que permeiam a realidade desses microempreendedores.

A Tabela 31, a seguir, que compara o número de clientes ativos em 2006 com

os evadidos motivados pela política de crédito, mostra que a evasão motivada por inadequação aos produtos ou à metodologia do Crediamigo, tem relação direta com o nível de desenvolvimento das atividades, isto é, quanto maior o nível maior o número de evasões. Pode-se deduzir que para os níveis mais baixos, subsistência e acumulação simples, os problemas maiores são os relacionados com a baixa flexibilidade do próprio crédito (taxa de juros, prazo, valor, forma de pagamento) enquanto que para o nível de acumulação ampliada, as dificuldades maiores se relacionam com a metodologia do crédito, demandando tempo e compromisso dentro do grupo solidário, que, de certa forma lhe tolheriam a liberdade de explorar, do seu próprio modo, suas atividades.

Tabela 31 – Clientes Ativos x Evadidos pela Política de Crédito

Níveis de Desenvolvimento das Atividades	A Clientes Ativos em 31/12/2006	B Evadidos/Política de Crédito em 2006	B/A
Nível de Subsistência Rendimento até R\$ 1.000,00	141.000	2.076	1,5%
Nível de Acumulação Simples Rendimento até R\$ 5.000,00	89.300	2.855	3,2%
Nível de Acumulação Ampliada Rendimento superior R\$ 5.000,00	4.700	439	9,3%
Total	235.000	5.370	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da tabela dinâmica fornecida pelo Ambiente de Microfinanças do Banco do Nordeste.

As razões de evasão de clientes do Crediamigo durante o ano de 2006 foram identificadas, evidenciando-se que as evasões ocorridas naquele ano, aconteceram de forma mais intensa no início do relacionamento entre a instituição e o evadido. Portanto há motivos para que o Crediamigo veja a evasão como uma oportunidade de evitar que uma parte de seus clientes, que demandaram tempo, dedicação e recursos, seja captada por concorrentes ou até agiotas.

4 - CONCLUSÕES

Este estudo sobre as razões de clientes se evadirem do Crediamigo, enfocou o aspecto mais qualitativo de cada uma das 16 razões em que os clientes evadidos são caracterizados, numa visão, portanto, mais macro do que micro, inclusive porque os dados disponíveis não foram suficientes para se inferir, numa série histórica, como os vários tipos de evasões estão se comportando no tempo; como as diversas regiões participam do bolo das evasões; que características do microempresário e de sua atividade impactam mais fortemente nas evasões; que características possuem os grupos dissolvidos; que características possuem os assessores de crédito e/ou agências responsáveis pelo maior número de evasões, etc.

Pode-se inferir, de uma forma geral, que a fase mais importante e também a mais frágil do programa é a do início do processo de relacionamento com o cliente. É nesse momento que será definido ou não a longevidade do relacionamento entre o credor e o tomador de crédito. O conhecimento de aspectos gerais da região: econômicas, sociais, culturais, políticas, ambientais, dará ao programa e ao assessor de crédito, principal elo com o tomador de crédito, um entendimento mais abrangente e realista sobre o ambiente onde atuarão, permitindo iniciar um relacionamento consistente com seus clientes, capaz de gerar resultados satisfatórios para os envolvidos e que também possam extrapolar para a sociedade como um todo.

Um levantamento socioeconômico bem realizado e a escolha acertada dos membros para a formação do grupo solidário darão substância para a concessão de um primeiro empréstimo e o devido alicerce para a continuidade do relacionamento com o Crediamigo, e que por certo se traduzirão em um menor número de evasões. Todo esse processo deve levar o tempo que se fizer necessário para ser realizado e desse modo alcançar os resultados mais favoráveis à longevidade desse relacionamento.

A evolução vertiginosa do programa, nesses dez anos de atuação, atingiu resultados bastante satisfatórios e indicadores de produtividade sempre crescentes, seja no número de clientes por unidade de atendimento, saindo de

533 em 2001 para 1.387 em 2006; seja no número de assessores de crédito, de 472 para 587, na mesma comparação e também no número de clientes ativos por assessor de crédito, que saiu de 181 em 2001 para 402 em 2006, conforme se vê no Relatório Anual 2006, do Crediamigo.

A análise mais aprofundada das evasões mostrou, a partir dos dados das evasões ocorridas em 2006, que contrariamente ao que se suporia, uma clara tendência das evasões ocorreu com maior intensidade, logo iniciado o relacionamento com o Crediamigo, sendo mais forte no nível de subsistência, menos forte no nível de acumulação simples e bem menos no nível de acumulação ampliada, fazendo-se supor que clientes entraram no programa com algum tipo de deficiência, muitas vezes camuflado pela própria assimetria de informação existente, que impede o credor de conhecer com detalhes seus clientes potenciais.

Assim, este estudo entende que o controle de parte das evasões ocorrida no Crediamigo, cujos clientes evadidos demandaram esforço e recursos para serem atraídos para a carteira ativa do programa, deve passar necessariamente por uma aplicação mais consistente da metodologia utilizada no processo de concessão de crédito, em todas as suas etapas, mas principalmente a da fase inicial do contato com esses clientes e seu grupo solidário. De tal forma, a se evitar o nascimento de relacionamento frágil, sem respaldo na verdadeira história econômica e social desses indivíduos, pois é perceptível que o mercado voltado ao microcrédito está em expansão. Portanto está aberto e cheio de oportunidades para as instituições que desejam investir e lucrar com ele, tornando-o cada dia mais competitivo e, dessa maneira, mais complexo o esforço para atrair e reter clientes.

Reter o cliente por mais tempo na instituição será, portanto, um dos pré-requisitos para o seu sucesso e a sua sustentabilidade, tendo em vista que o elevado custo embutido em cada cliente que se evade afeta de forma negativa o seu desempenho econômico-financeiro e desse modo diminui a possibilidade dessa instituição cumprir adequadamente a sua missão de levar o microcrédito de maneira contínua e crescente a microempreendedores afastados do crédito convencional.

REFERÊNCIAS

- ALVES, S. D. S. et al. **Microfinanças: democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central**. 3. ed., rev. e ampl. Brasília: BCB, 2006.
- BNB. Banco do Nordeste do Brasil. **Produtos_e_servicos/Crediamigo**. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/>>. Acesso em: 07 mai. 2008
- _____. Histórico do banco. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/>>. Acesso em: 24 jul. 2008
- BARONE, F. M. et al. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.
- BRUM, A. J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 16. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 1997.
- COSTA, L. M. **O microcrédito e a geração de emprego e renda no norte de Minas: ênfase ao Crediamigo do Banco do Nordeste**. 2001. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.
- FONTES, A. M. M. (Org). **Expansão do setor de microfinanças no Brasil**. Rio de Janeiro: IBAM/Fundação Ford, 2003.
- OLIVEIRA, C. M. S; VIANNA, P. J. R. **Desenvolvimento regional: 50 anos do BNB**. Fortaleza: BNB, 2005. 340 p.
- PARENTE, S. **Microfinanças: saiba o que é um banco do povo**. Brasília: AED, 2002.
- SANTIAGO, E. G. **Empreender para sobreviver: estudo sobre a ação econômica dos empreendedores de pequeno porte**. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.
- _____. **Políticas de trabalho em escala humana: uma crítica à visão mercadocêntrica**. Fortaleza: Ed. LCR. 2001.
- YUNUS, M. **O banqueiro dos pobres**. Tradução Maria Cristina Guimarães Cupetino. 1. ed. 10ª imp. São Paulo: Ed. Ática, 2006.

AGRADECIMENTOS

A monografia que serviu de base para a elaboração deste artigo teve como orientador o professor Dr. Eduardo Girão Santiago e como participantes da Banca Examinadora os professores Dr. Carlos Américo Leite Moreira e Dr. Paulo Dídimo Camurça Vieira. A esses professores, o autor da monografia Marcos Antonio Moreira Maciel agradece a colaboração na elaboração e crítica da mesma defendida em 17/09/2008, na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAAC).

CAPÍTULO 14

Floricultura cearense: um panorama da evolução da atividade no Estado

Mônica Emmanuelle Ribeiro da Silva¹

INTRODUÇÃO

Desde os primórdios, a sociedade tem procurado se unir em busca de se desenvolver, através da produção de um determinado bem, visto as potencialidades de cada região. Observa-se que essa relação cooperativa entre moradores tende a gerar um grau de especialização na produção de um bem, tornando a região mais competitiva.

Com a evolução da sociedade, a produção de determinados bens deixou de ser apenas para o consumo pessoal, voltando-se também para o comércio. Entre essas ocupações, merece atenção a atividade agrícola. No Brasil, a agricultura ocupa uma posição de destaque na atividade econômica, sendo fonte de renda para uma significativa parcela da população, assim como fonte econômica gerada com o comércio dos seus produtos entre o Brasil e outros países.

Analisando a Balança Comercial do País nos anos 1990 até os dias atuais, percebe-se que as exportações brasileiras na produção de *commodities* agrícolas vêm se destacando nos últimos anos. Dentro desse contexto, se insere a atividade de floricultura no Brasil. No caso da floricultura, as vantagens climáticas do País, juntamente com investimentos feitos por empresas do ramo na atividade têm, ao longo dos últimos anos, fortalecido a produção, consolidando o Brasil como um

¹ Mônica Emmanuelle Ribeiro da Silva é economista, formada pela Universidade Federal do Ceará. É especialista em Desenvolvimento Econômico (UFC) e Mestre em Logística e Pesquisa Operacional (UFC).

dos dez maiores produtores de flores no mundo.

No Ceará, até meados da década de 1990, a produção de flores no Estado se concentrava na região do maciço de Baturité, visto a qualidade do solo e do clima, propícios para o cultivo de flores. No entanto, no fim dos anos 1990, começou a despontar no Estado, a produção de flores na região da Serra de Ibiapaba, compreendendo os municípios de Tianguá, Ubajara, São Benedito e Guaraciaba do Norte. O governo do Estado teve o papel de incentivador na produção, através da Secretária de Agricultura Irrigada, hoje Secretária da Agricultura e Pecuária. A falta de uma maior infraestrutura e financiamento são apontados como alguns dos problemas que vêm impedindo um maior desenvolvimento da atividade.

Portanto, o objetivo do trabalho é apresentar um panorama da floricultura no Ceará, destacando as suas potencialidades e transformações ocorridas ao longo da sua história no Estado, enfatizando o atual momento da atividade no cenário econômico cearense.

Na elaboração do trabalho, utiliza-se uma intensa pesquisa bibliográfica sobre o referido tema, assim como uma vasta análise dos dados acerca do assunto em questão. Faz-se uso de livros como fonte de pesquisa, assim como dissertações e artigos periódicos sobre o referido tema. O trabalho recorre também a dados obtidos pela Internet, através de órgãos públicos a fim de complementá-lo.

No presente trabalho, não foi realizado estudo de caso, ficando, portanto a análise restrita aos dados obtidos pelos meios acima citados.

1 – PANORAMA DA ECONOMIA BRASILEIRA FRENTE ÀS TRANSFORMAÇÕES MUNDIAIS

1.1 – BALANÇA COMERCIAL: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL

Tendo como foco da pesquisa a evolução do setor da floricultura no Ceará, faz-se necessário, *a priori*, conceituar termos como Balança Comercial, Exportações e Importações dentro do contexto nacional, para que em seguida passemos para um estudo mais centrado no Estado.

As contas externas de um país registram estatisticamente todas as transações econômicas, sejam no âmbito real, sejam no financeiro, envolvendo seus residentes e o resto do mundo. O Balanço de Pagamentos de um país representa um resumo contábil das transações econômicas desse país com o resto do mundo, num determinado período. A análise do resultado do Balanço de Pagamentos permite o país avaliar sua situação diante dos outros concorrentes.

Em relação à Balança Comercial, numa situação de equilíbrio, o valor das exportações é igual ao valor de suas importações.

A Balança Comercial registra o saldo das exportações e importações de produtos medidos pelo valor *Free on Board* (FOB). A fórmula contratual FOB implica que todas as despesas e riscos relativos a perdas e danos, até a entrega do produto a bordo do navio indicado pelo importador, no porto de embarque, correm por conta do exportador. (ROCHA, 2006)

Vale ressaltar que segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), as exportações são todas as mercadorias embarcadas para o exterior, sem retorno previsto, enquanto que as importações correspondem à entrada de mercadorias originárias do exterior, sem retorno previsto no país.

Porém, o que geralmente ocorre são desequilíbrios comerciais em função de

fatores conjunturais e estruturais. Esses desequilíbrios são compensados pela conta de transações compensatórias, que faz parte do Balanço de Pagamentos, de modo a igualar os débitos e créditos do balanço. A análise da Balança Comercial brasileira é importante, como forma de verificar seus impactos econômicos e sua evolução ao longo dos anos frente à economia internacional.

1.2 – EVOLUÇÃO DA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA NOS ANOS 1990

Nos anos 1990, identificaram-se na economia brasileira duas épocas distintas marcadas por momentos de ruptura no cenário econômico interno. A primeira ocorreu em 1994 com a implantação do Plano Real, depois de um período de profunda estagnação econômica (anos 1980). A mudança na moeda do País veio acompanhada da abertura comercial, favorecendo a entrada no Brasil de produtos importados. Esse fato, associado ao regime de câmbio fixo² implantado para conter a inflação, resultou em uma deterioração do saldo em Transações Correntes³, com taxas de crescimento moderadas e decrescentes.

As dificuldades encontradas no início dos anos 1990, com os seguidos déficits no saldo da Balança Comercial, juntamente com a crise externa vivida por alguns países e que tiveram reflexo na economia brasileira, levaram o governo, em 1999, a adotar o regime de câmbio flutuante, com uma forte desvalorização do real. O objetivo dessas medidas era melhorar o saldo comercial, em decorrência de aumento das exportações e redução das importações, o que de fato não ocorreu, intensificando ainda mais a crise interna.

Segundo Fonseca (2002), “a crise internacional, iniciada em 1997, continuou em 1999, e foi se propagando por outros países, atingindo a Argentina em 2000, um dos principais destinos individuais das exportações brasileiras”.

Somente em 2001, o país começa a apresentar um crescimento no saldo da Balança Comercial, induzido pelo aumento das exportações brasileiras, apesar da crise na Argentina que gerou efeitos sobre essas exportações. No entanto, a redução das vendas de manufaturados para a Argentina foi compensada pelo crescimento das exportações para os demais países da América Latina e para os Estados Unidos. (FONSECA, 2002).

2 Regime de câmbio fixo: a taxa de câmbio é definida pelas autoridades monetárias nacionais

3 Transações Correntes: mostra a diferença entre exportações e importações do país, tanto para mercadorias como serviços, incluindo o saldo de transferências unilaterais de um dado período.

É importante destacar que o reaquecimento do mercado internacional foi fundamental para gerar estes resultados, especialmente a partir de 2002, quando a economia americana retoma o crescimento e há uma elevação de preços internacionais sob forte influência da demanda chinesa por *commodities*.

Segundo Fonseca (2002), o Brasil melhorou suas exportações mundiais em produtos nos quais tem históricas vantagens comparativas, como agropecuárias, alimentos e bebidas. A capacidade de resposta das empresas brasileiras ao aumento na demanda mundial foi importante para o crescimento da participação brasileira no comércio internacional.

Outro ponto importante para a melhoria do comércio de produtos brasileiros no exterior foi a diversificação de mercados que reduziu a volatilidade das exportações, diminuindo os efeitos de crises de demanda localizadas sobre a receita externa do País. A partir de 1999, as exportações brasileiras foram mais diversificadas, tanto em termos de produtos quanto de mercados de destino.

No caso das empresas, o cuidado antes de se inserir em um mercado desconhecido deve ser avaliado, verificando sempre qual apresenta as melhores condições para a colocação de seu produto, os requerimentos técnicos e alfandegários para exportar para aquele mercado e a posição competitiva de seus concorrentes.

1.3 – CONCEITUANDO O AGRONEGÓCIO

A atividade agrícola existe desde os primórdios, visto a necessidade de o homem buscar seu sustento na natureza. No entanto, o modo de produção veio se modificando ao longo dos tempos, segundo as transformações ocorridas em cada época. Essas mudanças geravam no homem uma necessidade de adaptação a um novo sistema que se instalava e com ele a forma de produzir e comercializar os alimentos também se modificou.

Com o processo de modernização, o desenvolvimento dos centros urbanos trazido pela migração populacional do campo para as cidades, a maior velocidade no fluxo das informações e, principalmente, com a tecnologia, que cada vez se tornava mais específica, as atividades de produção de fertilizantes, defensivos, máquinas e implementos, rações e pesquisa saem da alçada das propriedades

agrícolas e passam para terceiros, especializados nas empresas do chamado 'antes da porteira'. Da mesma forma, o processamento, a comercialização, a distribuição e o transporte abandonam a alçada dos produtores para serem mais eficientemente realizados por empresas do chamado 'após a porteira'. (NEVES; SPERS, 1996).

Dessa maneira, frente a essas transformações de produção e comercialização surge o agronegócio, com o intuito de estruturar e integrar as novas relações entre fornecedores, produtores, agroindústrias e consumidor final. A moderna agropecuária deixou de ser uma atividade isolada e se tornou parte do agronegócio.

Conforme Batalha (1997), “o agronegócio é a soma das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, das operações de produção nas unidades agrícolas, do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles”.

Segundo Evangelista (1999, apud TOMÉ, 2004), o setor agropecuário vem sofrendo uma transformação que o dividiu em três fases:

- Na primeira fase não havia relações com o mercado, onde os insumos eram produzidos internamente e utilizados na produção agrícola, de forma rudimentar. Esse era o modelo adotado até a Segunda Guerra Mundial, em que grande parte da produção era voltada para o próprio consumo;
- Na segunda fase, após a Segunda Guerra Mundial houve um crescimento do processo de industrialização e urbanização das cidades, levando ao aumento da mão-de-obra e do êxodo rural. As indústrias passaram a produzir insumos agropecuários, aumentando o consumo dos produtos alimentares industrializados. Vale destacar que essa fase é caracterizada também pela especialização da produção.
- A terceira fase, a mais complexa de todas, engloba o fluxo de produtos na direção do consumidor, com um fluxo de dinheiro no sentido contrário, e um fluxo de informações nos dois sentidos.

Entretanto, nem todos os países estão na mesma fase, variando conforme o desenvolvimento de cada um e os incentivos à atividade em cada localidade.

O desenvolvimento da tradicional abordagem do setor agropecuário para o *agribusiness* pode ter significativos reflexos nas políticas econômicas. Ao

evidenciar os interesses comuns dos agricultores e de segmentos industriais, aumenta-se a possibilidade de uma ação coordenada desses grupos, ressalva-se o seu peso econômico e político, conferindo-lhes maior poder de reivindicação (BNB, 2000).

A produção agrícola brasileira é de suma importância para o crescimento econômico do país. Historicamente, o setor primário sempre foi o responsável pela maior parte das exportações, caracterizando o Brasil como um país produtor de bens de baixo valor agregado.

No entanto, vale salientar que esse crescimento ocorre em meio a fortes disparidades regionais e principalmente, desigualdades entre os meios rurais e urbanos. Essas diferenças algumas vezes, associadas a baixos incentivos por parte de alguns produtores acabam resultando em produtos de qualidade inferior. Porém, o mercado hoje está cada vez mais competitivo, e essa mudança nos meios produtivos de alguns países, com a modernização dos meios de produção, tem gerado a necessidade de o Brasil investir em maquinaria moderna, mão-de-obra qualificada e tecnologia.

Segundo Tomé (2004), “a globalização e as mudanças comportamentais do consumidor são algumas das mudanças que mais impactam sobre as atividades agropecuárias no Brasil e no mundo, resultando no aumento da competição nos mercados”, gerando, desse modo, uma necessidade de transformação, a fim de adequar o país a um novo cenário mundial, mais competitivo e moderno. Essa transformação ocorre em todas as atividades agrícolas em geral.

No caso da floricultura, as vantagens climáticas do Brasil, juntamente com investimentos feitos por empresas do ramo têm, ao longo dos últimos anos, fortalecido a produção, consolidando o Brasil como um dos dez maiores produtores de flores no mundo. A cadeia agroindustrial de floricultura engloba uma série de segmentos, iniciada com os fornecedores de insumos, passando pelos produtores, distribuidores chegando finalmente aos consumidores.

2 – A FLORICULTURA NO CENÁRIO MUNDIAL

A atividade de floricultura está presente em quase todos os países do mundo, no entanto, dados estatísticos atualizados nem sempre estão disponíveis, visto que alguns países não incluem o consumo local nos dados apresentados, e não existe uma padronização dos produtos e há também um fornecimento de dados incorretos devido a diferenças cambiais (BRAINER; OLIVEIRA, 2007). Esses são alguns pontos que dificultam uma avaliação correta do mercado produtor de flores no mundo.

Segundo Brainer e Oliveira (2007), no âmbito internacional, a floricultura:

É uma atividade do setor agrícola, denominada de horticultura ornamental, pois seu processo produtivo é semelhante ao das hortaliças e das plantas medicinais, no entanto, por não ser utilizada como alimento, a floricultura não está relacionada como commodities agrícolas, tendo assim, sua oferta e demanda diferenciada dos produtos agrícolas comestíveis.

Outra característica importante para diferenciar a floricultura da agricultura alimentar é o tamanho dos seus mercados consumidores, em que a produção de alimentos destinada à exportação é superior à produção de horticultura ornamental (BRAINER; OLIVEIRA, 2007).

Atualmente, o cultivo de flores e plantas ornamentais ocupa uma área de aproximadamente 424 mil hectares, no mundo inteiro, tendo como país com maior área cultivada, o Canadá com 96.172 hectares, seguido da China com cerca de 80.000 ha e Índia com 65.000 ha. O Brasil aparece em sétimo lugar com 8.500 ha. No entanto, vale ressaltar que a produção nem sempre corresponde à área cultivada. Isso ocorre porque alguns países utilizam o cultivo em estufa, que eleva a produtividade. (BRAINER; OLIVEIRA, 2007). No que se refere ao cultivo em estufa, os principais produtores são Estados Unidos, Japão, Holanda, Itália e Alemanha, respectivamente. A Holanda é o principal exportador de flores de corte. Alguns fatores como investimentos financeiros, controle mais rigoroso na produção, melhores técnicas produtivas

fazem com que a Holanda ocupe uma posição superior ao Brasil na produção em área protegida.

Segundo Rocha (2006), a Holanda possui grandes cadeias de distribuição, que comercializam as flores por toda a Europa, além dos leilões eletrônicos, que constituem o principal meio de comercialização de flores, folhagens e plantas ornamentais para todo o mundo.

A atividade de floricultura envolve todos os elos da cadeia produtiva, partindo da aquisição dos insumos necessários para a produção, aos agentes responsáveis pela comercialização das flores, chegando ao consumidor final. É necessário, portanto, um sistema organizado de abastecimento e distribuição da produção de flores, em escala mundial, por se tratar de um produto sensível que requer cuidados no manuseio, acondicionamento e transporte, para que chegue aos clientes em boas condições.

2.1 – FLORICULTURA NO BRASIL: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

A história do Brasil mostra a importância da flora nacional na sua economia, ao longo dos seus mais de quinhentos anos. No período colonial, vários viajantes e cientistas europeus estudaram a flora, através da identificação e classificação de diversas espécies encontradas nas matas brasileiras. Porém, a floricultura era exercida de maneira pouco significativa no País. (BRAINER; OLIVEIRA, 2007).

Contudo, a partir da década de 1950, a floricultura brasileira começa a apresentar um leve crescimento. Até essa época, o cultivo ocorria principalmente nas residências, no entanto, segundo Brainer e Oliveira (2007), “a impossibilidade de cultivar seus próprios jardins, levou à criação de um mercado consumidor, promovendo o desenvolvimento da produção em escala comercial”. Outro ponto que merece destaque para essa atividade, foi a fundação do Veiling Holambra, em 1989, sendo o primeiro leilão de plantas ornamentais do Brasil. Esse leilão ajudou a dinamizar a atividade no País. (BRAINER; OLIVEIRA, 2007).

Nesse contexto histórico da floricultura brasileira, destaca-se também a criação, no ano de 1994, do Instituto Brasileiro de Floricultura (IBRAFLOR),

uma entidade não-governamental que buscava centralizar as vantagens da produção e comercialização de flores e plantas ornamentais. Em 1995, foi inaugurado o Mercado Permanente de Flores e Plantas Ornamentais no CEASA/Campinas e em 2003, foi instalada a Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Flores e Plantas Ornamentais, por parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que procurava em suas medidas, apoiar e acompanhar as ações para o desenvolvimento das atividades no setor.

Atualmente, a floricultura vem apresentando maior dinamismo, modernização e capacitação dos profissionais envolvidos no processo produtivo. Essa modernização tem proporcionado à atividade características mais empresariais, onde, em muitos estados, os produtores estão fazendo uso de tecnologias modernas, direcionando a produção não só para o mercado interno, mais também para outros países. (BRAINER; OLIVEIRA, 2007).

Segundo a Ibraflor (2008), “Nesse novo panorama estão sendo geradas inúmeras novas oportunidades de negócios e de inserção comercial competitiva, eficiente e sustentável para os polos emergentes de produção distribuídos por todo o País”.

A floricultura possui variadas formas de exploração e cultivo, tais como: produção de flores de corte, produção de flores e plantas em vaso, produção de folhagens, viveiros de produção de mudas e plantas ornamentais, produção de bulbos, tubérculos e outras partes vegetativas (rizomas, estacas, sementes) e flores secas (COSTA, 2003). Os principais tipos comercializados no Brasil são: flores de corte, flores de vaso, folhagem de corte, folhagens de vaso, plantas ornamentais (arbustos, arbóreas, palmeiras), plantas de forração. (BRAINER; OLIVEIRA, 2007)

De toda a área cultivada no Brasil, 50,4% são dedicados ao cultivo de mudas; 13,2% para flores envasadas; 8,8% para flores de corte; 3,1% para folhagens em vasos; 2,6% para folhagens de corte e 1,9% para outros produtos da floricultura. (IBRAFLOR, 2008). Atualmente, como principais estados produtores, destacam-se São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Alagoas, Pernambuco, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Estimam-se como total de área cultivada, 5,2 mil hectares, abrangendo 304 municípios. (IBRAFLOR, 2008).

De acordo com Tomé (2004), hoje, os maiores desafios enfrentados pelos produtores são os subsídios e as barreiras tarifárias e fitossanitárias da União Europeia, Estados Unidos e outros importadores. Internamente, destacam-se

os impostos pagos em cada etapa da cadeia produtiva, assim como a falta de infraestrutura adequada de transportes e as dificuldades no acesso ao crédito, limitando, assim, o crescimento da atividade no País.

De acordo com dados da Ibraflor (2008), o consumo de flores e plantas ornamentais no mercado interno brasileiro ainda é pequeno, em torno de sete dólares por ano, *per capita*, se comparado a outros países, como Suíça e Noruega, com US\$ 174 e US\$ 167 por ano, respectivamente. São Paulo concentra o maior número de produtores no País, distribuídos em vinte municípios, que juntos formam seis polos produtores (Holambra, Atibaia, Campinas, Dutra, Paranapanema, Vale do Ribeira), responsáveis por cerca de 75% da produção nacional.

O crescimento da floricultura e de sua comercialização no âmbito internacional gerou a necessidade da criação de uma “linguagem aduaneira” que fosse comum a todos. Assim, foi criado o Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias, ou simplesmente Sistema Harmonizado (SH), que consiste em um método internacional de classificação de mercadorias, baseado em uma estrutura de códigos e respectivas descrições. (PLANEJANDO, 2003 apud ROCHA, 2006). A criação desse sistema facilitou as negociações de mercadorias entre países, assim como aperfeiçoou a coleta e a comparação dos dados obtidos referentes à atividade.

2.2 – FLORICULTURA NO NORDESTE BRASILEIRO

A floricultura na região Nordeste passou a se expandir no fim dos anos 1990, devido ao incentivo de algumas instituições e governos estaduais, através de estudos na Região, identificando locais com potencial para o desenvolvimento da atividade. É fundamental destacar a abertura comercial nos anos 1990 com o mercado externo, como fator importante para o desenvolvimento do setor. Essa abertura proporcionou aos produtores a introdução de novas espécies, modernização tecnológica, através da implantação de novas empresas, vindas de outras regiões ou países. (BRAINER; OLIVEIRA, 2007). Essas mudanças fizeram com que o mercado consumidor interno passasse a ser abastecido com a própria produção local, fato que antes não acontecia, visto que a produção regional era incipiente se comparada à nacional.

Visando desenvolver essa capacidade produtiva que a Região possui para a

floricultura, o Banco do Nordeste lançou o Programa Flores do Nordeste, um programa de desenvolvimento da floricultura regional, constituído por entidades públicas e privadas, com o intuito de fortalecer a atividade na Região, em todas as suas fases, que compreende a produção e aquisição dos insumos, chegando à comercialização com o consumidor final, buscando também alternativas para o crescimento sustentável do setor. Nesse contexto, é importante ressaltar a participação do Banco do Nordeste como indutor do desenvolvimento dessa atividade nos estados da região Nordeste, através de ações que visam o fortalecimento da cadeia produtiva de flores nos estados produtores.

O Banco conta com a participação de produtores, instituições de pesquisa, universidades, indústrias, associações, cooperativas, órgãos governamentais e representantes do setor comercial, desenvolvendo ações conjuntas em busca de melhorias para a atividade em questão. A floricultura representa uma alternativa econômica para os estados, pois faz uso dos fatores de produção local, como a mão-de-obra, gerando empregos e rendimentos para os atores inseridos nesse processo produtivo. (BNB, 2008). Entre os estados nordestinos, destacam-se Alagoas, Bahia, Pernambuco e Ceará como os maiores produtores de flores e plantas ornamentais.

3 – CARACTERIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE FLORICULTURA NO CEARÁ

Localizado na região Nordeste, o Estado do Ceará possui uma área de 148.825,6 km² o que equivale a 9,6% da região nordestina e a 1,7% do território nacional. O Estado tem uma população estimada em 8,1 milhões de habitantes, distribuídos em 184 municípios.

A economia cearense sofreu uma intensa transformação a partir da década de 1990, através de melhorias na gestão governamental, inovação nas políticas públicas e mais recentemente, uma maior inserção do Estado no âmbito internacional. Essa transformação fica evidente quando se analisa as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, entre os anos 1990 a 2005. Nesse período, o PIB cearense cresceu a uma média anual de 2,87% enquanto o Brasil cresceu 2,26%. Portanto, as mudanças na economia local foram fundamentais para dar mais dinamismo ao Estado, levando-o a uma posição de destaque na região Nordeste. (FIEC, 2007). No que se refere a setores que mais contribuíram para esse aumento do PIB cearense, sobressai-se o setor de serviço, seguido pelos da indústria e agricultura.

O clima tropical predomina no Estado, com temperatura média anual de 27°C. Esse clima favorece as atividades agrícolas, como o cultivo de frutas e flores.

3.1 – HISTÓRICO DA ATIVIDADE DE FLORICULTURA NO ESTADO

Conforme Brainer e Oliveira (2006), a floricultura no Estado teve seu início no começo da década de 1920 na Serra de Baturité, onde o cultivo ocorria de forma rudimentar, sem o uso de técnicas na produção. A atividade caminhou de maneira lenta no Estado no decorrer do século XX. No entanto, buscando melhorar a produção, direcionando-a inclusive para o mercado externo, em 1994, o Ceará passou a utilizar estufas na produção de flores. A história da produção de flores e plantas ornamentais no Estado do Ceará pode ser dividida

em quatro fases:

- FASE 1 (1919 a 1921) – Início da atividade, quando se destacam duas famílias, a da Dr^a. Alice Carneiro, proprietária da Chácara das Rosas, que ainda continua no setor, somente como florista, e do Sr. Guilherme Fujita, do Jardim Japonês, proprietário da Floricultura FujiFlores. Esses dois jardins localizavam-se em Fortaleza e plantavam várias espécies de flores e plantas, como rosas, dália, hortênsias, samambaias, bromélias. É importante destacar que 1921 a 1970, a floricultura cearense registrou um avanço muito tímido, apenas acompanhando o crescimento gradativo do mercado interno.

- FASE 2 (1970 a 1980) – Implantação de alguns plantios de flores e plantas em áreas fora de Fortaleza. Destaca-se a região do Maciço de Baturité, sobretudo os municípios de Baturité, Redenção, Guaramiranga e Pacoti. Os produtos eram bastante diversos, como rosas, helicônia, copo-de-leite, margaridas, gypsophila, gerbera. A produção, ainda pequena, destinava-se a atender um mercado varejista que estava começando a ser criado.

- FASE 3 (1994-1996) – Início dos primeiros cultivos em estufas, de rosas, através da empresa Agropecuária Jereissati, no Sítio Arvoredo, em Pacoti, e crisântemo, em corte e em vaso, tendo como exemplo a empresa Naturalis Tropicus, localizada em Maranguape, e de projetos voltados para a exportação, como é o caso da Quinta das Flores, em Paracuru, que produz o abacaxi ornamental;

- FASE 4 (2000 a 2001) – Implantação de grandes projetos de produção de flores, principalmente, na Ibiapaba, destacando-se as empresas Cearosa, no município de São Benedito e Reijers, empresa de origem paulista, localizada em São Benedito. Essas duas empresas têm como foco a produção de rosas. (FREITAS NETO, 2006)

Na última década, a floricultura no Estado do Ceará tem apresentado um crescimento expressivo em alguns de seus indicadores, como área cultivada, valor da produção, mão-de-obra empregada, volume de exportação, melhorando, assim, a geração de emprego e renda para o Estado. (FREITAS NETO, 2006).

Em 2002, o Estado do Ceará fez sua primeira exportação de rosas para a Holanda, atualmente, o maior comprador da produção no Estado. (COSTA, 2003).

- Na busca por consolidar a imagem do Estado como produtor e assim promover a atividade local e seus produtos em outros países, foram criadas as marcas “Rosas do Ceará” e “Flores do Ceará”, procurando assim, adquirir maior confiança e credibilidade por parte do Estado junto aos compradores internacionais.

A produção de flores está presente principalmente em quatro regiões do Estado:

- Maciço de Baturité;
- Chapada da Ibiapaba;
- Região do Cariri; e
- Região Metropolitana de Fortaleza.

As espécies produzidas no Ceará são: i) as Flores Tropicais (29%); ii) as Rosas (18%); iii) Ananás Ornamental (16%); e iv) as Plantas Ornamentais e Bulbos (11%), cada.

O clima da região do Maciço de Baturité é favorável ao desenvolvimento de diferentes espécies, tanto de origem tropical, quanto temperada, tendo como principais espécies cultivadas, angélica, antúrios, copo-de-leite, helicônias, rosa, samambaias, gérbera, crista-de-galo e margarida. Na Chapada da Ibiapaba, encontram-se empresas que cultivam rosas tanto para o abastecimento interno do Estado e consumo nacional, a exemplo da Cearosa (São Benedito), como empresas que produzem para o mercado externo, a exemplo da Reijers (municípios de Ubajara e São Benedito). Essas empresas fazem uso de técnicas avançadas na produção. Na região do Cariri, as principais espécies cultivadas são rosa, gérbera, gladiolo, tango, gipsofila e estaticé. O Baixo Jaguaribe apresenta potencial para exploração de flores tropicais. Na Região Metropolitana e municípios vizinhos destaca-se a produção de flores tropicais. (BRAINER; OLIVEIRA, 2006). O crescimento da atividade no Ceará está atraindo empresas de outros estados brasileiros para a região.

4 – ATIVIDADE DE FLORICULTURA NO CEARÁ: UMA ANÁLISE DO CRESCIMENTO NO SETOR

A floricultura tem se destacado no panorama econômico local, projetando o Estado do Ceará no cenário nacional e internacional dos produtores do setor. A produção, que já existia desde o início do século passado, ganhou força a partir de 1999, com o incentivo do governo do Estado, após um estudo feito pelo mesmo que identificou no Ceará um forte potencial para a atividade. Desde então, o governo, em conjunto com instituições públicas, empresários do setor e órgão de financiamento têm investido na atividade no Estado.

Em 1999, a área destinada à produção de flores e plantas ornamentais no Estado do Ceará era de 25 hectares. No ano de 2006, já possuía 288 ha, apresentando um crescimento de quase 12 vezes a área que o Estado utilizava para o plantio em 1999. A meta do Estado é chegar a 488 ha em 2010.

Outro fator importante a ser destacado é o aumento significativo das exportações que passaram de US\$ 64 mil, em 1999 para US\$ 4.189 milhões em 2006, conforme apresentado na tabela abaixo. Esse aumento tem feito do Ceará um dos maiores produtores de flores e plantas ornamentais do Brasil, conquistando o mercado externo, com grandes parceiros como a Holanda, hoje, maior comprador das rosas cearenses.

Tabela 33 – Principais indicadores da Floricultura cearense

Indicadores	1999	2006	Variação Percentual (%)
Área (ha)	25	288	1.057
Valor da Produção (R\$ mil)	2.390	59.035	2.370
Valor da Produção ha (R\$ mil)	96.116	205.218	114
Exportações (US\$ mil)	64	4.189	6.430
Empregos diretos	199	2.564	1.189

Fonte: Agropolos (2007). Elaboração própria.

Os produtores têm ampliado a produção e a capacidade de atender mercados maiores e mais exigentes em qualidade, com frequência, e apontam o crescimento da área de produção como fruto do aumento. (AGROPOLOS, 2007). As espécies produzidas no Estado em relação à área ocupada estão apresentadas no Gráfico 22. A maior parte da produção concentra-se no cultivo de flores tropicais com 45% do total, seguido pela produção de rosas com 18%, bulbos e plantas ornamentais com 11%, cada. A distribuição das áreas de plantio nos municípios e as principais espécies produzidas, alguns produtos, como crisântemos e plantas ornamentais são largamente distribuídos nos Agropolos.

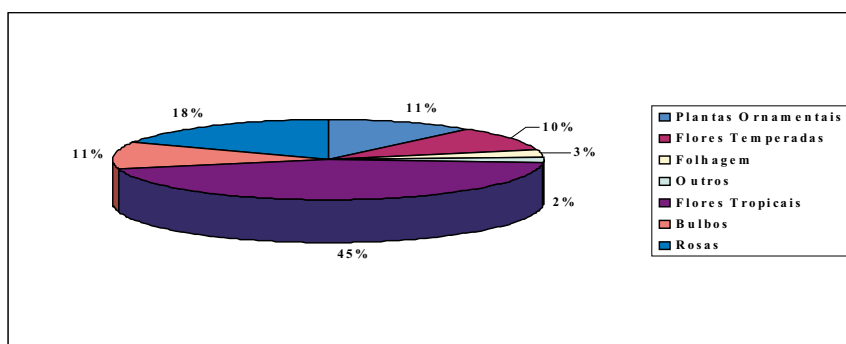


Gráfico 22 – Percentual de área cultivada por tipo de produto em 2006

Fonte: Agropolos (2007). Elaboração própria.

4.1 – PERFIL DO PRODUTOR DA ATIVIDADE DE FLORICULTURA

A produção de flores e plantas ornamentais conta com 231 produtores no Ceará, gerando cerca de 320 empregos diretos e cerca de 480 empregos indiretos, distribuídos nas regiões produtoras. Segundo o SEBRAE (2007), não existe um número exato de produtores no Estado, no entanto, estima-se que existem aproximadamente 215 unidades produtoras, sendo cinco de grande porte, 10 de médio porte e 200 micros e pequenas empresas. De acordo com um estudo feito pela Seagri (2008), existem em todo o Ceará 150 produtores formais. Outra característica da atividade é que a maioria dos trabalhadores possui carteira assinada, e o trabalho na floricultura tem a vantagem de não ter a sazonalidade que outras atividades agrícolas da região possuem.

A assistência técnica é realizada por agentes da Ematerce, que são especialistas em floricultura e estão distribuídos por Agropolos e coordenam as equipes de agentes rurais nas regiões. Quanto ao nível tecnológico utilizado, ainda é considerado baixo, em especial, na produção de plantas ornamentais. No entanto, no cultivo de rosas e flores tropicais verifica-se um bom nível tecnológico, até por que a produção exige.

A rentabilidade do cultivo de flores e plantas ornamentais e o rápido retorno econômico fazem da floricultura uma atividade promissora, inclusive para pequenos produtores. Os valores apresentados pelos grandes produtores mundiais, como Holanda, China, Índia, Estados Unidos, serviram de estímulo para o Brasil adentrar no mercado mundial, visto suas potencialidades para o cultivo das espécies comercializáveis.

O custo médio do cultivo de flores no Ceará é de R\$ 16,7 mil por hectare/ano, enquanto que o Valor Bruto da Produção médio é de cerca de R\$ 34,4 mil por hectare/ano, com uma Taxa de Retorno de 51,5%. Estes dados mostram a alta rentabilidade que a produção de flores e plantas ornamentais gera para os produtores. (AGROPOLOS, 2007).

Quanto aos insumos empregados pelos produtores no cultivo das espécies são, na sua maioria, de origem local, seguido do Estado de São Paulo, que concentra muitos fornecedores também.

O cultivo ocorre em sua maioria no campo, com 74% do total da produção. Em seguida, segue a plantação em estufa, com 21%. A utilização de estufas propicia um microclima mais úmido, além de auxiliar no controle fitossanitário, isolando as flores de pragas transmitidas pelo vento, por exemplo.

4.2 – EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES CEARENSES DA FLORICULTURA

O crescimento da atividade de floricultura na região tem colocado o Estado do Ceará em uma colocação de destaque no País, entre os principais produtores brasileiros. As condições climáticas, aliado ao incentivo à atividade por parte do setor público e privado, têm feito do Ceará um grande produtor do setor, com destaque para as exportações de flores e plantas ornamentais que têm contribuído para a geração de emprego e renda da população das localidades

produtoras. Percebe-se pelo Gráfico 23 a evolução das exportações cearenses a partir dos anos 1999 a 2007.

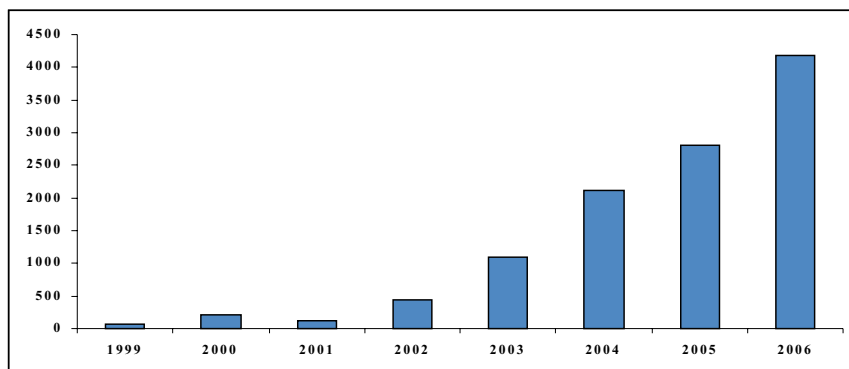


Gráfico 23 – Exportações de flores do Ceará 1999 a 2006 (US\$ mil)

Fonte: Agropolos (2007). Elaboração própria.

Segundo Agropolos (2007), as exportações brasileiras do setor foram aproximadamente de US\$ 11,9 milhões em 2000, chegando a US\$ 32,3 milhões em 2006, apresentando um crescimento médio em torno de 20% ao ano. No caso do Ceará, as exportações de flores cresceram de US\$ 213 mil para cerca de US\$ 4,8 milhões em 2006. Dessa maneira, o Ceará responde por 15% das exportações brasileiras, sendo o segundo exportador de produtos da floricultura. Dentre os principais produtos exportados em 2006, os bulbos ocupam a primeira posição com 53%, seguidos das rosas com 23% e das flores tropicais com 10%.

Entre os principais produtores do País, destacam-se São Paulo, como o maior produtor, responsável por 72% da produção no setor de floricultura, seguido do Ceará com 14% e Rio Grande do Sul com 7%. O Estado de São Paulo é tradicionalmente conhecido pela sua produção, iniciada ainda no século passado, e que no decorrer dos anos ganhou mercado e conseguiu se firmar como maior produtor brasileiro.

Comparando a produção comercializada do Estado com o Ceará, São Paulo exportou 5.901.201 kg, enquanto o Ceará exportou 1.825.192 kg no ano de 2007. No entanto, comparando a quantidade exportada em 2002, ano em que o Ceará iniciou suas exportações, percebe-se que o crescimento da atividade no

Estado foi superior ao de São Paulo. Enquanto este exportou 4.278.152 kg, o Ceará exportou apenas 120.538 kg. Portanto, tendo como base o ano de 2002 em comparação com 2007, o Ceará mostrou um crescimento de mais de 1.514% na quantidade comercializada enquanto São Paulo cresceu 137%. (MDIC, 2008). Este dado mostra a importância da atividade para a economia cearense e como ela tem ganhado destaque na produção nacional. Ainda segundo o MDIC, as exportações cearenses têm crescido em torno de 68% ao ano.

Tabela 34 – Variação Percentual nas quantidades exportadas por Ceará e São Paulo – 2002 e 2007

Estados	Exportações (kg) 2002	Exportações (kg) 2007	Variação %
Ceará	120.538	1.825.192	1.541%
São Paulo	4.278.152	5.901.201	137%

Fonte: Aliceweb. MDIC (2008). Elaboração própria.

É importante salientar, que um dos fatores que têm contribuído para o sucesso das exportações cearenses, além do incentivo governamental e melhoria da infraestrutura local e da tecnologia empregada na produção é a existência de um terminal de flores no Aeroporto Internacional de Fortaleza. Esse terminal é o único do País a possuir uma câmara fria para armazenar os produtos da floricultura, durante o processo de comercialização.

4.3 – PRINCIPAIS DESTINOS DAS EXPORTAÇÕES CEARENSES DE PRODUTOS DE FLORICULTURA

A maioria dos produtos exportados pelo Ceará tem como destino a Holanda, líder mundial na comercialização de flores e centro distribuidor na Europa. Em segundo lugar segue os Estados Unidos, Portugal e Alemanha, conforme a Tabela 35.

Tabela 35 – Principais destinos das Exportações Cearenses de Plantas Vivas e produtos de Floricultura

Principais Países	2005 (US\$)	2006 (US\$)	2007(US\$)
Países Baixos (Holanda)	2.057.51	3.188.042	3.386.195
Estados Unidos	519.093	1.057.966	1.223.692
Portugal	132.344	292.085	176.231
Alemanha	102.426	33.578	126.554
Dinamarca	83.124	115.969	5.960
Suíça	18.189	24.749	1.080
Reino Unido	8.196	2.896	1.880
França	2.459	4.106	15.432
Bélgica	1.665	11.400	20.867

Fonte: Aliceweb. MDIC (2008). Elaboração própria.

Percebe-se, no entanto, que a maior parte do que é comercializado no exterior referente ao que é produzido no Ceará tem como destino países europeus. Porém, ainda que a atividade venha apresentando um forte crescimento no Estado, alguns fatores devem ser combatidos a fim de que haja uma maior expansão da produção no Ceará. Esses fatores podem inibir o avanço da floricultura no Estado, tais como:

- O alto grau de amadorismo praticado pelas pessoas envolvidas no setor, caracterizando pouca profissionalização e baixa especialização na produção;
- Poucos canais de comercialização;
- Carência tecnológica referente à propagação *in vitro*, falta de controle de pragas e doenças, pós-colheita e adaptação das novas variedades de flores;
- A falta de planejamento da produção e na comercialização;
- A baixa renda de grande parte da população, associada ao fato de que a população cearense ainda não criou o hábito nem a cultura de comprar produtos de floricultura, especialmente fora das datas

tradicionais, como dias dos namorados, das mães; e

- A desigualdade tributária praticada em cada estado da federação. (JUNQUEIRA; PEETZ, 2006).

Portanto, a busca por mercados é importante para o crescimento da atividade, mas desde que sejam fortalecidos os elos da cadeia produtiva a fim de tornar mais sólida a produção gerando confiabilidade por parte dos compradores.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na floricultura, a conquista do mercado, tanto interno como externo é difícil, visto o grande número de concorrentes, o preço dos produtos e dos insumos que dificultam o crescimento da atividade.

Dentre os estados mais importantes na produção brasileira, destaca-se o Ceará, que vem despontando como grande produtor do segmento da floricultura no Brasil. O clima e solos propícios fazem do Estado uma região favorável ao cultivo de diversas espécies de plantas.

No entanto, constatou-se na pesquisa bibliográfica realizada para a elaboração do trabalho, um forte crescimento desse segmento no País em meio às dificuldades encontradas. A falta de infraestrutura adequada para a produção das flores assim como para a distribuição no mercado consumidor aparece como um desses entraves. A falta de financiamento para ampliar a produção e melhorar as condições locais também repercute no baixo aproveitamento do potencial que a região tende a oferecer.

Dessa maneira, a atuação do Governo Estadual se faz fundamental juntamente com os produtores para desenvolver uma política de apoio ao setor e alavancar o seu desenvolvimento. Essas estratégias tendem a proporcionar uma melhor produção e distribuição das flores para o mercado interno e externo, gerando ganhos competitivos para o setor produtor local.

Portanto, após uma avaliação da situação em que se encontra a produção florística local, com um retrospecto da atividade no Estado, ficam algumas recomendações para melhorias na atividade e também para a elaboração de estudos posteriores sobre a atividade no Ceará.

- Aumentar os investimentos em capacitação e inovação do processo produtivo local;
- Busca por novas parcerias tanto públicas como privadas visando o desenvolvimento local;
- Investimento na qualificação da mão-de-obra;

- Melhorias nos modais (rodoviário e aéreo) visando diminuir os custos da produção e o tempo de entrega;
- Maior participação do Estado através de políticas públicas locais que visem o desenvolvimento econômico das regiões inseridas na produção;

Essas são algumas recomendações importantes, que se bem aplicadas tendem a levar a floricultura estadual a uma condição de destaque dentro do contexto nacional da atividade, com maior competitividade e ganhos de mercado, solidificando assim, a atividade no Estado do Ceará.

REFERÊNCIAS

AGROPOLOS. A floricultura cearense. In: Agroflores. 9., SEMINÁRIO DA CADEIA PRODUTIVA DE FLORES E PLANTAS ORNAMENTAIS DO ESTADO DO CEARÁ. Anais..., Fortaleza, CE, 2007.

AGROPOLOS. **Instituto Agropolos do Ceará**. Disponível em: < <http://www.agropolos.org.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2008.

ALMEIDA, J. B. S. A (2004) Agricultura Familiar – Projeto Flores. **Irriga Ceará 2004 – Encontro Estadual do Agronegócio Cearense** – CD 2 (Palestras), Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará, Fortaleza.

AMARAL FILHO, Jair do; DIAS, Francisco R. C; HOLANDA, Marcos Costa. **Base Conceitual dos Critérios para concessão de incentivos para Investimentos no Ceará (FDI)**. Fortaleza: IPECE, 2003, 13p. (Nota técnica, n. 03).

BATALHA, M. O. et al. **Gestão Agro-Industrial**. v. 1. Grupo de Estudos e Pesquisas Agro-Industriais – GEPAL. São Paulo; Ed. Atlas, 1997.

BNB. **Agronegócios: Conceituação e Estudos Práticos de Sistemas Agroindustriais**. Banco do Nordeste do Brasil. Fortaleza, 2000. Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste.

BNB. **Banco do Nordeste do Brasil**. Disponível em: < http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/Cresce_Nordeste/gerados/cresce_nordeste_floricultura.asp?idTR=crescene>. Acesso em: 17 ago. 2008.

BRAINER, Maria S. de C. P.; OLIVEIRA, Alfredo A. P. **Floricultura:** caracterização e mercado. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007. 180 p. (Serie Documentos do ETENE, n. 16).

BRAINER, Maria S. de C. P.; OLIVEIRA, Alfredo A. P. **Floricultura:** perfil da atividade no nordeste brasileiro. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007. 354 p. (Serie Documentos do ETENE, n. 17).

BRAINER, Maria S. de C. P.; OLIVEIRA, Alfredo A. P. Perfil da floricultura no Nordeste brasileiro. In: CONGRESSO DA SOBER, 44., 2006. **Anais...**, Fortaleza, CE, 2006. Disponível em: < <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/ETENE/Artigos/docs/floricultura.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/sitio/>>. Acesso em: 14 ago. 2008.

CEARÁ. **Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.** Disponível em < <http://www.ipece.ce.gov.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2008.

CEAROSA. Disponível em: <<http://www.cearosa.com.br>> . Acesso em: 20 jul. 2008.

COSTA, M. P. B. (2003) **Uma Análise dos Fatores Determinantes da Competitividade do Setor de Flores no Estado do Ceará.** 2003. Dissertação (Mestrado em Negócios Internacionais). Universidade de Fortaleza.

FIEC. Federação das Indústrias do Estado do Ceará. **O impacto dos custos logísticos em setores selecionados do comércio exterior cearense.** Fortaleza: Expressão gráfica, 2007.

FLORA BRASILIS. Disponível em: <<http://www.florabrasilis.com.br.html>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

FONSECA, Renato. **Diversificação Regional das Exportações brasileiras:** um estudo prospectivo. Disponível em: < http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-11.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2008.

FREITAS NETO, Francisco R. de. **A floricultura no Ceará.** Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Ceará. 2006. Fortaleza. 36p.

FUJIWARA, Luis. **Ceará:** terra das flores. Disponível em: <inovando.fgvsp.br/conteudo/publicacoes/publicacao/historias_light/historias_2005/Ceara_Terra_das_Flores.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2008. p. 68-73

GREMAUD, Amaury P.; VASCONCELLOS, Marco A. S. de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

IBRAFLOR. **Diagnóstico da Cadeia Produtiva de Flores e Plantas Ornamentais do Brasil**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.uesb.br/flower/ibraflor.html>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

IBRAFLOR. Programa Brasileiro de Exportações de Flores e Plantas Ornamentais – Resultados e Ações para 2003/2004. **Instituto Brasileiro de Floricultura. Irriga Ceará 2004 – Encontro Estadual do Agronegócio Cearense** – CD 1 (Palestras), Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado do Ceará, Fortaleza.

JUNQUEIRA, Antonio Hélio; PEETZ, Márcia da S. **Mercado interno para os produtos de floricultura brasileira**: características, tendências e importância socioeconômica recente. Disponível em: <<http://www.hortica.com.br/artigos/HORTORNAMENTALMercado.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2008.

KIYUNA, I.; ÂNGELO, J. Alberto; COELHO, P. José. **Floricultura**: desempenho do Comércio Exterior em 2005. Instituto de Economia Agrícola, São Paulo, fev. 2006. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br.html>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

NEVES, M. F.; E. E. SPERS. Agribusiness: a origem, os conceitos e tendências na Europa. In: Machado Filho, C. A. P.; E. E. Spers; F. R. Chaddad e M. F. Neves (Org.) **Agribusiness Europeu**. Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial (PENSA), São Paulo: Ed. Pioneira, 1996.

PORTAL DO AGRONEGÓCIO. **Produção de flores e plantas ornamentais aumenta no Brasil**. Disponível em: <<http://www.portaldoagronegocio.com.br/conteudo.php?id=24701>>. Acesso em: 12 ago. 2008.

PUGA, Fernando P. Porque crescem as exportações brasileiras. In: **Visão do Desenvolvimento BNDES**. 2006. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/visao/visao_01.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2008.

ROCHA, Luzziany Borges. **A produção de flores no estado do ceará em Baturité, Redenção e São Benedito**. 2006. 144 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.

SDLR. Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional. **Arranjo Produtivo Local de flores na Serra da Ibiapaba**. 2004. Disponível em: <<http://>>

conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/_includes/PDFs/APL%20-%20Ibiapaba%20-%20Flores.pdf> . Acesso em: 21 ago. 2008.

SEAGRI. Secretaria de Agricultura Irrigada do Estado do Ceará. Disponível em: <<http://www.seagri.ce.gov.br/>> . Acesso em: 21 ago. 2008.

SEBRAE. **Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas.** Disponível em: < <http://www.sebrae.com.br/paginaInicial>>. Acesso em: 14 ago. 2008.

SECEX. **Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior.** Exportação, Importação e o Saldo da Balança Comercial Brasileira de Plantas Vivas e Produtos da Floricultura, Brasília, 2006. Disponível em: <http://aliceweb.mdic.gov.br/consulta_nova.html>. Acesso em: 18 ago. 2008.

TOMÉ, Luciana M. **Avaliação do Desempenho Logístico Operacional de empresas no setor da floricultura:** um estudo de caso no Ceará. 2004. 178 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Carlos Américo Leite Moreira, orientador, pelo acompanhamento na composição deste trabalho. Aos membros da banca examinadora, professores Raul dos Santos Filho e Fabrício José Costa de Holanda, que contribuíram com seus comentários para a melhoria da monografia, defendida em 09/09/2008, na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAACS).

CAPÍTULO 15

A participação da educação privada no valor adicionado a preços básicos: o caso do Ceará, 2002-2007

Felipe Bezerra dos Santos¹

INTRODUÇÃO

A intervenção do setor privado na educação brasileira não é nova. Basta reportar-se aos colégios religiosos da época colonial e ao reforço, em termo de lei, pela Constituição Brasileira de 1988.

Ao se fazer uma síntese da educação pública, no Brasil, percebe-se que na Constituição do Império de 1824 se estabelecia o direito de todo o cidadão ao acesso à educação primária e secundária gratuitas.

Já na década de 1930, é criado o Ministério da Educação, como fortalecimento institucional ao segmento. Na década de 1960, foi implementada a Lei de Diretriz e Bases da Educação Nacional, que estabeleceu três modalidades de escolas públicas: federais, estaduais e municipais. Na década de 1980, a Constituição Brasileira de 1988, dita a convivência das redes pública e privada de ensino. No entanto, no que se refere à rede particular, ela distingue dois tipos de instituições: com e sem fins lucrativos, sendo estas últimas compostas pelas escolas comunitárias, filantrópicas e as confessionais.

Na verdade, a educação mercantil vem ocupando espaço deixado pelo poder público, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990, quando o governo

¹ Felipe Bezerra dos Santos é economista, professor Tutor do Núcleo de Educação a Distância da Unifor, especialista em Desenvolvimento Econômico e mestrando em Logística e Pesquisa Operacional, ambas pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

adota a política neoliberal ou do estado mínimo, seguindo uma tendência mundial e deixando lacunas na educação que aos poucos vêm sendo ocupadas pela iniciativa privada, sobretudo no ensino superior. Neste sentido, é visível a proliferação de Instituições de Ensino Superior, as IES, espalhadas por quase todo o País.

Assim, os resultados da atuação das duas redes, pública e particular, têm proporcionado melhoras nos indicadores educacionais do País, embora ainda estejam longe de indicadores de países desenvolvidos.

No mesmo sentido do País, caminha a educação no Estado do Ceará, que tem passado por muitas transformações, sobretudo, nos últimos 20 anos. No entanto, percebe-se que os resultados alcançados ainda estão aquém do nível que permita uma equidade ou igualdade de oportunidades que o segmento da educação deve proporcionar aos cidadãos cearenses, a fim de que possam competir e que coloquem o Ceará no patamar educacional necessário para participar de forma efetiva das novas modalidades de produção e trabalho surgidas com a globalização e dependentes, em grande monta, da educação.

Dentro dessa perspectiva, o trabalho visa a mostrar a participação da educação privada ou mercantil, por meio do Valor Adicionado gerado pela prestação de serviços educacionais à população, na economia cearense, no período de 2002 a 2007. Além da geração de riqueza monetária, também se reforça a análise com indicadores educacionais de cobertura. Vale dizer que os serviços educacionais são medidos pelo Valor Adicionado (VA), gerado pela educação privada, que serão comparados com o Valor Adicional Bruto (VAB) estadual, referente ao total da riqueza produzida pelo Estado (PIB), a preços básicos, ou seja, sem incluir impostos.

Para seu desenvolvimento, o estudo está dividido em cinco seções, sendo que a primeira refere-se a esta introdução. A segunda traz um perfil socioeconômico do Ceará, salientando dados demográficos, sociais e econômicos, dentro do contexto da região a que pertence e do Brasil. Já na terceira seção é destacada a base teórica de sustentação do trabalho. Na quarta seção, mostra-se a relação entre os indicadores educacionais selecionados, o Valor Adicionado da educação privada e o Valor Adicionado Bruto do Ceará. Por fim, na última seção, são evidenciadas as principais conclusões tiradas do estudo, bem como as referências bibliográficas que lhe deram sustentação.

1 – CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ

1.1 – FISIOGRAFIA E DEMOGRAFIA

O Ceará, localizado no Nordeste do Brasil, limita-se ao Norte com o Oceano Atlântico, ao Sul com o Estado de Pernambuco, a Oeste com o Piauí e a Leste com o Rio Grande do Norte e Paraíba. Sua Capital, Fortaleza, situa-se numa planície da zona litorânea, tendo assim posição estratégica para as operações de comércio exterior e turismo, atividades econômicas com grande potencial de crescimento.

Em 2008, sua população alcançou um total de 8.450.527 habitantes ou 4,45% da população brasileira; e 15,88% da nordestina. Sua população concentra-se na zona urbana com uma taxa de 76,3%, taxa esta abaixo da brasileira (83,2%) e superior à nordestina (71,4%). Na estimativa populacional, o número de mulheres corresponde a 4,2 milhões (51,0%) e o de homens a 4,0 milhões (49,0%). Outro dado relevante diz respeito à idade da população: as faixas etárias com maior incidência estão distribuídas nos intervalos de 0 a 14 anos (29,6%) e de 15 a 64 anos (63,3%). Na faixa de 65 anos e mais, estão 7,1% da população total do Estado. A densidade demográfica é de 56,6%, com uma taxa geométrica de crescimento médio anual de 1,7%, a urbana corresponde a 2,8%, no entanto, a rural tem sido negativa: de -0,5%, dada à evasão populacional percebida nos últimos vinte anos (Tabela 36).

Tabela 36 – Indicadores demográficos, Estado do Ceará -1991/2006

Indicadores	Densidade demográfica (hab/km ²)		Taxa média geométrica de incremento anual da população residente 1991/2000 (%)			Taxa de urbanização (%)	
	1991	2006	Total	Urbana	Rural	1991	2006
Ceará	43,9	56,6	1,7	2,8	-0,5	65,4	76,3

Fonte: IBGE.

1.2 – INDICADORES SOCIAIS

O Estado do Ceará, no período de 2002 a 2007, apresentou melhoras em termos de indicadores sociais. No entanto, os avanços não foram ainda suficientes para colocar o Estado dentre os melhores resultados do País. Por exemplo, a taxa de analfabetismo vem mostrando uma tendência de queda. Em 2002, era de 23,50%, em 2006 passou para 20,60%, para a população de 15 anos ou mais – entendendo-se que esta taxa representa a percentagem das pessoas, de um grupo etário, que não sabem ler nem escrever um bilhete simples em seu idioma pátrio, em relação ao total de pessoas do mesmo grupo etário (IBGE, 2006). Se a análise for, em termos proporcionais, a taxa do Ceará reduziu-se de maneira compatível com o padrão do País (10,4%) e da região Nordeste (20,7%).

Quanto à saúde, um dos melhores indicadores para determinar o grau de cobertura deste serviço para a população cearense é a taxa de mortalidade infantil, que vem apresentando, a cada ano, redução. Assim, em 2002, a taxa era de 35,1%, mais baixa que a nordestina (41,4%) e, ainda, superior à brasileira (27,8%). Em 2006, baixou para 30,8%. Outro indicador social que retrata as boas condições de vida de uma população é a segurança, vista por meio do número de homicídios que, em 2004, era de 17,1% por 100 mil habitantes, passou em 2006 para 17,3%, sugerindo uma melhora no grau de violência no Estado.

A renda domiciliar *per capita*, que em 2003 era de R\$ 228,13, em 2006, passou para R\$ 268,90. No entanto, percebe-se que a renda ainda é muito concentrada, o que se pode constatar pelo Índice de Gini, que mede a concentração de renda de uma população. Em 2002, representava 0,590; em 2006, passou para 0,546, havendo uma pequena desconcentração.

1.3 – INDICADORES ECONÔMICOS

O Ceará responde pela 12ª economia do País e a 3ª da região Nordeste. O Estado tem um Produto Interno Bruto (PIB) a preço de mercado, indicador que sintetiza a produção de bens e serviços dos vários segmentos econômicos do Estado, em valores correntes, de R\$ 50,94 bilhões (Gráfico 24) e um PIB *per capita* de R\$ 6.165,00. O Valor Adicionado Bruto (VAB), que mede a geração da riqueza sem a inclusão dos impostos, foi, em 2007, de R\$ 36,224 bilhões. Sua economia está sustentada nas atividades ligadas aos Serviços (75,9%); Indústria

(28,7%), sobretudo a de Transformação (12,4%); e na Agropecuária, que participa com, apenas, 4,6%. Os últimos oito anos, o PIB cearense acumulou uma taxa de crescimento praticamente igual ao do PIB brasileiro, em torno de 20%, o que significa um crescimento médio anual de 3,6%.

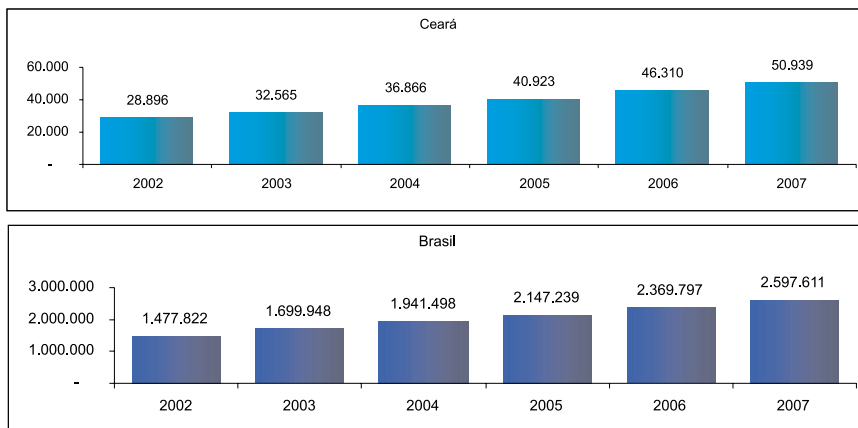


Gráfico 24 – Valores do PIB a preços de mercado (R\$ milhões), Estado do Ceará, Nordeste e Brasil - 2002-2007 (*)

Fonte: IPECE (2008).

(*) Dados preliminares.

2 – CONCEITO DE EDUCAÇÃO E NOVAS TEORIAS DO CRESCIMENTO

Em princípio, deve-se citar o que realmente quer dizer “educação”, que apesar de parecer fácil, seu conceito é diversificado e polêmico. Assim, etimologicamente falando significa tirar para fora as capacidades do aluno, ou seja, o que ele tem em seu espírito. Diz-se, ainda, que a educação não faz milagre no sentido de transformar pessoas em gênios, mas contribui para desenvolvê-las até o máximo de suas capacidades. No entanto, a etimologia da palavra educação não diz o que é efetivamente e não menciona seu processo.

Então, etimologicamente falando, a origem da palavra educação é do latim educare, de e(x), “para fora” e ducere, “conduzir”, da mesma origem de educador.

Há mais de cem anos, Dupanloup já dizia que “Educação é formar o homem inteligente, o homem bom, o homem com suas faculdades gerais e suas faculdades especiais e individuais [...]” (NUNES, 2008, p. 2).

Na mesma linha de esclarecimento, Backheuser cita: “Educar é fornecer ao homem elementos de aperfeiçoamento pessoal [...]. Formar o indivíduo é, assim, o escopo definitivo de todo processo educativo: formar o homem, o homem completo, o homem integral”. (BACKHEUSER, 1944, p. 150).

Diante das opiniões, pode-se concluir que a educação seria o desenvolvimento da personalidade do indivíduo, levando-se em consideração o meio ambiente em que vive. Tendo em vista isso, educação é a própria socialização do indivíduo, que deve adequar-se às regras e normas dessa sociedade.

Lourenço Filho (2002) afirma: “A escola é órgão de reforçamento e sistematização de toda ação educativa da comunidade”.

Durkheim (1978) diz:

É a ação exercida pelas gerações adultas sobre as gerações que não se encontrem

preparadas para vida social; tem por objeto suscitar e desenvolver na criança certo número de estados físicos, intelectuais e morais reclamados pela sociedade política no seu conjunto, e no meio especial a que a criança particularmente se destina. (DURKHEIM, 1978, p. 22).

Quando se fala em crescimento e desenvolvimento socioeconômicos, depara-se com várias opiniões sobre o assunto. Assim, a maioria concorda que estes dois elementos, crescimento e desenvolvimento, só se efetivarão se houver um investimento forte em educação, formal e/ou técnica.

Assim, dos últimos 30 anos, houve uma evolução nas teorias de crescimento econômico e, nas décadas de 1980/1990, é incorporada à importância do capital humano para a sustentabilidade do crescimento econômico. Detalhando essa evolução, tem-se que nas décadas de 1940/1950, o modelo de crescimento adotado pela maioria dos países da América Latina foi o da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), o Programa de Substituição de Importações (PSI) (BIELSCHOWSKY, 2000).

Este modelo tinha como tema central o que cita Diniz (2000):

A Cepal procurou explicar o atraso dos países da América Latina pela deterioração das relações de troca, pelos menores ganhos de produtividade e menor força de classe trabalhadora, defendendo o planejamento e a industrialização como forma de racionalizar a ação do setor público e promover o crescimento econômico. (DINIZ, 2000, p.5)

O aumento do dinamismo das economias regionais, possível em virtude da industrialização ocorrida no início dos anos 1950, faz surgir teorias alternativas de desenvolvimento regional, das quais a teoria dos polos de crescimento, associada ao modelo de insumo-produto, é um exemplo. Segundo essa teoria, não são fatores externos à região que explicam seu crescimento, como as exportações e o afluxo externo de renda, mas fatores locais existentes na própria região.

Esses fatores, conhecidos como economias externas, constituem importantes fontes de promoção de crescimento e fazem parte de modelos associados às novas teorias de crescimento onde economias de escala e progresso técnico endógeno são importantes características.

Os modelos neoclássicos de crescimento, como o modelo de Domar (1946), enfatizam o papel do capital físico no crescimento do produto. No mesmo sentido, os modelos de inspiração keynesiana centralizam sua análise na relação capital/produto. Na medida em que consideram essa relação constante, todo investimento que gere aumento do estoque de capital proporciona, portanto, expansão automática do produto.

Nos anos 1960, as teorias neoclássicas de crescimento priorizam os mecanismos de mercado e a ênfase no progresso tecnológico. A teoria da polarização, que incentiva o estabelecimento de núcleos de desenvolvimento a partir de indústrias-chave ou de uma maior concentração de indústrias, também tem importante papel nesses anos. Nos anos 1980, as teorias de crescimento-desenvolvimento endógeno e de desenvolvimento local sinalizam para a descentralização das políticas regionais, privilegiando as políticas locais como de importância ímpar para alavancar o crescimento de regiões e/ou países subdesenvolvidos.

Em teorias de crescimento mais modernas, tem havido uma redefinição do conceito de capital no sentido de englobar o conceito de capital humano e noções associadas a esse conceito, como espírito empreendedor e capacidade de inovação.

3 – RESULTADOS DOS INDICADORES DA EDUCAÇÃO E DO VALOR ADICIONADO

3.1 – EDUCAÇÃO

Entre os anos 2002 a 2007, os indicadores educacionais do Ceará apontam para uma melhora, como pode ser visto pelo resultado da taxa de analfabetismo, no Gráfico 25, em que houve uma redução para a população com 15 anos e mais, se em 2002 era 23,50%, em 2006 (último ano disponível), passou para 20,60%.

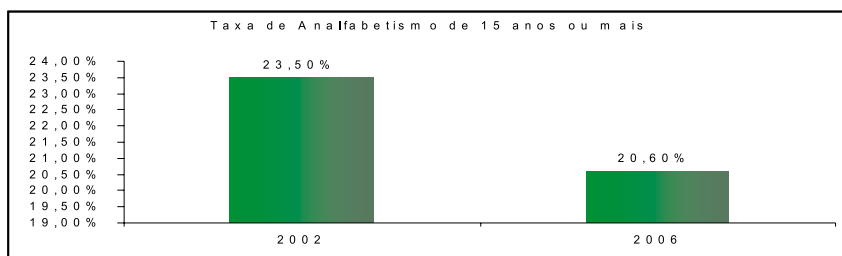


Gráfico 25 – Taxa de analfabetismo de 15 anos ou mais, Estado do Ceará – 2002-2006

Fonte: Anuário Estatístico do Ceará (2004); IPECE (2007).

No que se refere à distorção idade/série, tanto no ensino fundamental como no médio, percebe-se uma redução, indicando que está havendo uma menor defasagem entre a idade e a série que o aluno deveria estar cursando. Essa distorção é considerada um dos maiores problemas do ensino fundamental brasileiro, agravada pela repetência e o abandono da escola. Muitos especialistas consideram que a distorção idade-série pode ocasionar alto custo psicológico sobre a vida escolar, social e profissional dos alunos defasados.

Uma das soluções para consertar a distorção idade-série é a adoção da correção de fluxo, que consiste numa medida política e estratégica, sendo um dos elementos aplicados no seu processo a aceleração de aprendizagem. No ensino fundamental, conforme Gráfico 26, houve redução, de 2002 para 2005,

de 37,4% para 27,3%, respectivamente. Enquanto, no ensino médio, a queda foi de 80,4%, em 2002, para 53,0%, em 2005.

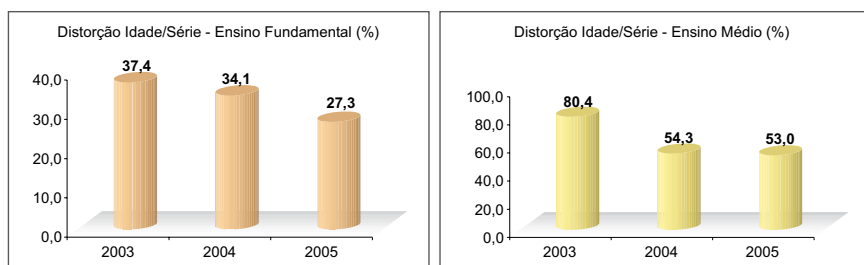


Gráfico 26 – Distorção idade/série – ensino fundamental e ensino médio, Estado do Ceará – 2003-2005

Fonte: Anuário Estatístico do Ceará (2004); IPECE (2007).

Quanto ao ensino superior é incontestável seu crescimento no Brasil na década de 1990, tendência verificada na maioria das unidades da federação.

Importa, no entanto, analisar esse processo de crescimento, identificando as características das instituições que fornecem os serviços educacionais e o grau de cobertura desses serviços, ou seja, a parcela da população que tem acesso a esse nível de ensino.

Neste item, será evidenciado o Grau de Cobertura, que é um dos primeiros indicadores usados na análise da abrangência do ensino superior, definido como a parcela da população residente matriculada em cursos nesse nível de ensino. Os resultados, desse indicador, são evidenciados no Gráfico 27, que revela uma maior participação dos graduados em relação à população cearense, nos anos de 2002 a 2006. Em 2002, o percentual era de 4,10% e, em 2006, elevou-se para 4,90%.

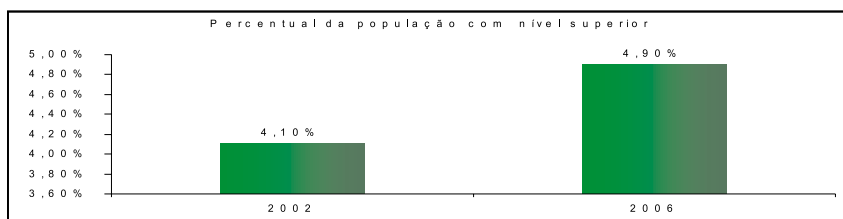


Gráfico 27 – Percentual da população com nível superior, Estado do Ceará – 2002-2006

Fonte: Anuário Estatístico do Ceará (2004); IPECE (2007).

3.1.1 – CRUZAMENTO DE DADOS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA

Historicamente, a origem da demanda por ensino privado esteve fortemente vinculada à heterogeneidade religiosa. Tanto a comunidade católica, como a protestante, demandaram ao Estado o apoio para poder oferecer a seus filhos uma educação no marco de seus códigos culturais.

3.1.1.1 – *Ensino Fundamental*

Em proporção às instituições públicas que atuam no Ceará, registraram uma queda de 11,0% no número de matrículas, em 2006 relativamente a 2002. No sentido contrário, foram as instituições privadas, que ampliaram em 7,9% o número de matrículas no ensino fundamental, visto na Tabela 37.

Tabela 37 – Evolução de matrículas no ensino fundamental por categoria administrativa, Estado do Ceará – 2002/2007

Matrículas	2002	Participação (%)	2006	Participação (%)	Varição Acumulada (%)
Públicas	1.664.179	89,3	1.481.005	87,3	-11,0
Estadual	324.916	17,4	188.937	11,1	-41,9
Federal	483	0,0	588	0,0	21,7
Municipal	338.780	71,8	291.480	76,1	-3,5
Privadas	199.446	10,7	215.199	12,7	7,9
Total	1.863.625	100,0	696.204	100,0	-9,0

Fonte: Anuário Estatístico do Ceará (2004); IPECE (2007).

3.1.1.2 – *Ensino Médio*

Em relação ao indicador matrícula no ensino médio, na rede pública, para o Ceará, conforme os dados (Tabela 38) acusaram-se um crescimento de 28,8%, com destaque para as unidades escolares estaduais, tendo em vista que registraram queda no número de matrículas na rede federal e municipal. Também houve queda no número de matrículas na rede privada de ensino, com uma baixa de 25,9%. É válido ressaltar que a educação média, no Brasil, registrou crescimento forte na década de 1990. No entanto, ainda está longe da

cobertura universal de outros países latino-americanos.

Dados da PNAD, de 2004, eram 8,7 milhões de estudantes matriculados no ensino médio no Brasil, representando uma taxa bruta de matrícula de 81,0%. No passado, o ensino médio no Brasil era dominado por escolas particulares e um número restrito de escolas públicas de boa qualidade e bastantes seletivas.

Hoje, o ensino médio já é predominantemente público, tendo em vista que quase 50% dos cursos em escolas públicas são dados à noite, 43% dos alunos estão acima da idade correspondente, 44,5% trabalham, e a maioria das antigas escolas públicas já não tem a qualidade e o prestígio que tinham segundo alguns estudos.

Tabela 38 – Evolução de matrículas no ensino médio por categoria administrativa, Estado do Ceará – 2002/2007

Matrículas	2002	Participação (%)	2007	Participação (%)	Variação Acumulada (%)
Públicas	281.299	83,3	362.320	89,6	28,8
Estadual	276.823	81,9	358.557	88,7	29,5
Federal	2.951	0,9	2.489	0,6	-15,7
Municipal	1.525	0,5	1.274	0,3	-16,5
Privadas	56.544	16,7	41.920	10,4	-25,9
Total	337.843	100,0	404.240	100,0	19,7

Fonte: Anuário Estatístico do Ceará (2004); IPECE (2007).

3.1.1.3 – Ensino Superior

No caso do ensino superior, em 2002, eram 25 instituições de nível superior prestando serviços educacionais no Estado do Ceará. Este número, em 2006, último dado disponível, passou para 51 instituições, ou seja, mais do que dobrou, em somente quatro anos (Tabela 39). Enquanto as públicas representavam, em 2002, 20% do total das instituições cearenses, e as privadas 80%, em 2006, as públicas passam para 11,8% e as privadas para 88,2%.

Deste total, seis referiam-se a instituições públicas e 45 estavam classificadas como privadas. Vale salientar que entre as públicas, encontram-se as universidades e Centros de Educação Tecnológicos; nas privadas, estão uma universidade, Centros de Educação Tecnológicos e faculdades. Destas instituições, 31 localizavam-se em Fortaleza e 20 no interior do Estado.

Vale lembrar que nos últimos vinte anos, o ensino superior cresceu 2,5 vezes, no mundo, com um número de universitário passando de 40 milhões, nos anos 1980, para 100 milhões, em 2003. No Brasil, este segmento já atende a 71% dos universitários, sendo que três milhões estão na rede particular, de um total de 4,2 milhões. O Brasil possui taxas baixas de matrículas no ensino superior, embora haja por parte do governo um incentivo para a expansão desta categoria, por meio de políticas públicas que visam promover a equidade social.

Tabela 39 – Evolução de indicadores educacionais, Estado do Ceará – 2002/2006

Instituições	2002	Participação (%)	2006	Participação (%)	Varição Acumulada (%)
Públicas	5	20,0	6	11,8	20,0
Privadas	20	80,0	45	88,2	125,0
Total	25	100,0	51	100,0	104,0

Fonte: Anuário Estatístico do Ceará (2004); IPECE (2007).

Quanto ao número de matrículas, a Tabela 40 mostra que as instituições de ensino superior públicas, de 2002 a 2006, acusaram uma queda de 18,7%, sobretudo as estaduais. Enquanto as instituições privadas registraram um expressivo crescimento de 473,9%.

Tabela 40 – Evolução das matrículas por categoria administrativa, Estado do Ceará – 2002/2006

Instituições	2002	Participação (%)	2006	Participação (%)	Varição Acumulada (%)
Públicas	64.000	86,2	52.033	48,0	-18,7
Estadual	27.333	36,8	25.114	23,2	-8,1
Federal	19.019	25,6	24.307	22,4	27,8
Outras	17.648	23,8	2.612	2,4	-85,2
Privadas	10.271	13,8	58.943	54,4	473,9
Total	74.271	100,0	108.364	100,0	45,9

Fonte: Anuário Estatístico do Ceará (2004); IPECE (2007).

Evidencia-se, também, um crescimento significativo no número de concludentes pelas instituições privadas, passaram de 2.195 concludentes, em 2002, para 5.354, em 2006, ou seja, um aumento de 143,9%. Enquanto, nas instituições públicas houve um declínio de 14,3%, como visto na Tabela 41. Vale ressaltar que esta redução foi influenciada pela queda verificada nas instituições estaduais.

Tabela 41 – Concludentes por categoria administrativa, Estado do Ceará – 2002/2006

Concludentes	2002	Participação (%)	2006	Participação (%)	Variação Acumulada (%)
Públicas	6.151	73,7	5.273	49,3	-14,3
Estadual	4.264	51,1	2.649	24,8	-37,9
Federal	1.867	22,4	2.624	24,5	40,5
Outras	-	-	70	0,7	-
Privadas	2.195	26,3	5.354	50,1	143,9
Total	8.346	100,0	10.697	100,0	28,2

Fonte: Anuário Estatístico do Ceará (2004); IPECE (2007).

3.2 – RESULTADOS DO VALOR ADICIONADO A PREÇOS BÁSICOS DA EDUCAÇÃO MERCANTIL E DO ESTADO

Em uma série de 2002 a 2007, a economia cearense, medida pelo Valor Adicionado (excluídos os impostos), tem alcançado taxas de crescimento próximas das taxas brasileiras, acumulando uma variação de 18,1%, com uma média anual de 3,4%, contra um crescimento acumulado do País de 19,3%, com uma média anual de 4,5%.

Com uma participação menor, em torno de 5,0%, a Agropecuária do Ceará tem experimentado resultados não-satisfatórios, nos últimos anos, como mostra a Tabela 42, muito embora tenha apresentado duas safras recordes de grãos, no período estudado, 2003 e 2006. Os resultados obtidos, na série 2002-2007, fizeram o setor acumular um decréscimo de 5,6%, o que significou uma taxa média negativa de -1,4%.

A Indústria, composta da Transformação, Construção Civil, Extrativa Mineral e Eletricidade, Gás e Água, tem sido o primeiro setor de alavancagem da economia do Estado, no período estudado. De 2002 a 2007, a Indústria apresentou um crescimento acumulado de 21,9%, com uma média anual de crescimento de 5,1% e respondia, em 2007, por 28,7% do Valor Adicionado Total do Ceará, constituindo-se no segundo setor de sustentação da economia cearense.

Vale lembrar que os Serviços têm incrementado a economia cearense com uma participação de 75,9%, em 2007. No período em evidência, 2002-2007, os Serviços acumularam um crescimento de 20,6% a taxas anuais médias de 3,8% (Tabela 43). Os resultados dos Serviços originam-se do Comércio, varejista e externo, e nas atividades ligadas ao Turismo. Embora, ainda seja significativa a participação do Setor Público na economia cearense. O segmento Educação Mercantil, objeto deste estudo, acumulou um crescimento de 7,6%, em 2002-2007, com uma média anual de 1,5%.

Tabela 43 – Evolução (%) do Valor Adicionado por setores, Estado do Ceará – 2002-2007

Períodos	Total	Agropecuária	Indústria	Serviços	Educação Mercantil
2003/2002	1,9	6,6	-0,2	1,7	1,1
2004/2003	3,6	-10,6	11,5	4,5	2,0
2005/2004	2,6	0,5	-1,2	4,4	1,2
2006/2005	4,8	12,9	5,4	3,6	1,6
2007/2006	4,1	-12,6	5,2	5,0	1,6
Tx. Cresc. acumulado (%)	18,1	-5,6	21,9	20,6	7,6
Tx. Cresc. médio anual (%)	3,4	-1,4	5,1	3,8	1,5

Fonte: IPECE (2007).

Sua participação na economia cearense ainda é pequena, mas tem tudo para crescer. Assim, no período estudado, 2002 a 2007, o crescimento de sua participação na economia cearense foi visível, quando em 2002 era 1,2%, em 2007, atingiu o patamar de 1,8%, como pode ser vista, na Tabela 44, a sua evolução ao longo dos anos.

3.3 – RESULTADOS DA RELAÇÃO DO VA EDUCAÇÃO MERCANTIL SOBRE VAB CEARÁ E VA SERVIÇOS

A atividade Educação Mercantil pertence ao Setor Serviços da economia cearense. Os Serviços, por sua vez, é o setor de maior peso dentro do VAB Ceará, em 2002, representava 70,2% e em 2007, passou para 69,7%. Os Serviços são compostos de doze atividades econômicas, como visto no item anteriormente analisado. Dentre estes, destaca-se o de Educação Mercantil, que representava, em 2002, em torno 1,2% e, em 2007, passou para 2,0%, aproximadamente, registrando um ganho de participação desta atividade na de Serviços e na economia cearense. Em termos monetários, dados preliminares dos Serviços, em 2007, totalizaram R\$ 32,19 bilhões, sendo que a Educação Mercantil rendeu R\$ 619,95 milhões.

A participação do VA dos Serviços sobre o VAB estadual garante a maior participação na economia cearense, como pode ser visto na Tabela 48 e no Gráfico 28. Isto sugere que realmente esta atividade tem importância econômica no Estado, apesar do pequeno recuo de 2002 a 2007. Estes resultados corroboram com os indicadores educacionais promovidos pelas instituições privadas que, como foi mostrado, anteriormente, tem crescido sua prestação de serviços educacionais no Estado do Ceará.

Tabela 48 – Participação do VA educação mercantil no VA Total estadual, Estado do Ceará – 2002-2007

Setores/Atividades	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AGROPECUÁRIA	7,1	8,4	7,1	6,0	7,0	5,5
INDÚSTRIA	22,7	21,8	25,1	23,1	23,4	24,8
SERVIÇOS	70,2	69,9	67,8	70,9	69,6	69,7
Comércio	14,5	13,9	13,4	14,2	14,3	15,0
Alojam. e alimentação	1,9	2,2	2,0	2,2	2,1	2,1
Transportes, e correio	3,8	4,2	4,1	4,2	4,1	4,1
Serviços de informação	3,2	3,3	3,1	3,4	2,3	2,4

continua

Tabela 48 – Participação do VA educação mercantil no VA Total estadual, Estado do Ceará – 2002-2007

continuação

Setores/Atividades	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Intermediação financeira	6,3	5,9	4,7	5,3	5,2	4,7
Serviços prestados às famílias	2,9	2,7	2,8	2,8	3,3	3,5
Serviços pres. empresas	3,2	3,6	4,5	4,7	3,6	3,6
Atividades imob. e aluguel	9,4	9,0	8,9	8,9	8,5	8,6
Administração pública	21,0	20,8	19,7	20,3	20,7	20,8
Educação mercantil	1,2	1,4	1,4	1,3	1,6	1,8
Outros serviços	2,8	2,7	3,1	3,6	4,0	3,1

Fonte: Anuário Estatístico do Ceará (2004); IPECE (2007).

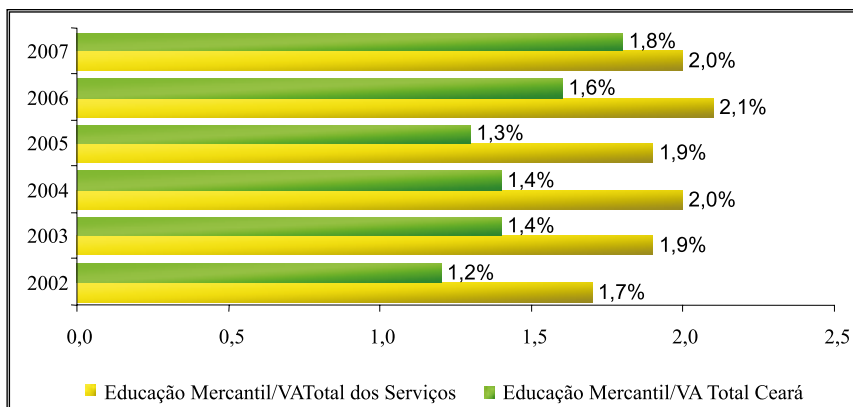


Gráfico 28 – Participação (%) do VA educação mercantil no VA Total estadual e no VA dos Serviços, Estado do Ceará – 2002-2007

Fonte: IPECE.

CONCLUSÕES

O presente trabalho examinou a importância da Educação Mercantil na economia cearense, por meio do Valor Adicionado gerado e comparado com o Valor Adicionado Total do Estado. É importante frisar que não foi pretensão do estudo averiguar a qualidade desta prestação de serviços.

Os dados, ao longo do estudo, mostraram que nos últimos anos houve uma disseminação da educação produzida pela iniciativa privada, na maioria das categorias exibidas e que sugere uma tendência de ser mantida ou mesmo intensificada. Todavia, por falta de mais informações, não se pode afirmar categoricamente este fato.

Mas em termos de indicadores de cobertura da educação, a maioria revela um crescimento, nos níveis de ensino médio, fundamental e, sobretudo, do ensino superior, com uma proliferação de instituições no Ceará, distribuídas pelo interior do Estado.

O estudo evidenciou que no caso do ensino fundamental, as matrículas cresceram em quase 8%, na rede privada. No entanto, percebeu-se uma forte queda nas matrículas efetuadas na rede pública, em virtude de uma redução no número de matrículas praticadas pela rede estadual (-41,9%) e na municipal, em menor intensidade (-3,5%).

Mesmo comportamento é verificado na matrícula do ensino superior, que registrou uma ampliação de 473,9%, ocupando espaço deixado pela rede pública que apontou para uma redução de 18,7%, sendo liderada pela rede estadual (-8,1%) e outras categorias (-85,2%).

No entanto, na contramão das duas categorias acima, andou o número de matrículas do ensino médio, com um crescimento de 28,8% na rede pública, movido pelo crescimento da rede estadual de ensino, já que na federal e municipal, houve queda de 15,7% e -16,5%, respectivamente. E a rede privada também registrou taxa negativa de 25,9%.

Vista a educação pela ótica econômica, comprovou-se que realmente o Valor Adicionado da Educação Mercantil vem ganhando participação nos

anos estudados, de 2002 a 2007, inclusive já apresentando taxas próximas de atividades tradicionais como a de Alojamento e Alimentação, usadas, na economia como *proxy* das atividades ligadas ao turismo e que têm participação em torno de 2% do Valor Adicionado Total do Ceará, medido a preços básicos, ou seja, sem computar os impostos.

Assim, ao longo do estudo percebe-se que a cada ano da série 2002-2007, para o Ceará, esta atividade vem ganhando participação no Valor Adicionado estadual, o que confirma que a prestação de serviços, por parte da iniciativa privada, está agregando valor à economia cearense.

O estudo sugere que esta atividade econômica tem potencial para crescer mais ainda nos próximos anos, caso a educação pública não se torne prioridade para os governos.

Fica como recomendação para futuros estudos uma maior exaustão sobre o tema ora desenvolvido, sobretudo no que se refere à qualidade de ensino praticado nas Instituições de Ensino Superior (IES).

REFERÊNCIAS

BACKHEUSER, Everardo. O Professor e a organização nacional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.1. n. 1., 1944, p. 150.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL** – uma resenha. In: _____. (Org.). Cinquenta anos de pensamento da CEPAL. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CONTAS nacionais trimestrais. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. p. 33. (Série relatórios metodológicos, v.28).

DINIZ, C.C. **Global-Local**: interdependência e desigualdade ou notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, Estudos Temáticos, Nota Técnica 9, ago. 2000.

DOMAR, E. (1946). Capital Expansion, Rate of Growth and Employment. **Econometrica**, Vol. 14, p.137-147.

DURKHEIM, Èmile. **Educação e Sociologia**. São Paulo: Melhoramentos, 1978.

IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 29 ago. 2008.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 27 ago. 2008.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br>>. Acesso em: 28 ago. 2008.

LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. **Tendências da educação brasileira**. 2. ed. Brasília: MEC/Inep, 2002. p. 92.

POLESE, Mário. **Economie urbaine et régionale**: logique spatiale des mutations économiques. Paris: Economic, 1994. p. 142.

NUNES, M.S. **Educação sob um determinado ponto de vista**. Disponível em: <http://recantodasletras.uol.com.br/autor_textos.php>. Acesso em: 25 ago. 2008.

AGRADECIMENTOS

A monografia que serviu de base para a elaboração deste artigo teve como orientadora a Profa. Dra. Eveline Barbosa Silva Carvalho e como participantes da Banca Examinadora os professores Dr. Odorico de M. Eloy da Costa e Raul dos Santos Filho. O autor agradece a estes professores as sugestões na elaboração e na defesa de sua monografia.

CAPÍTULO 16

Estudo socioeconômico da comunidade pesqueira da praia da Redonda em Icapuí-CE e alternativas de desenvolvimento¹

Rita Ayres Feitosa²

Aírton Saboya Valente Júnior³

Raúl Mario Malvino Madrid⁴

INTRODUÇÃO

O setor pesqueiro brasileiro produziu 1.008,6 mil toneladas em 2005, de acordo com as estimativas do IBAMA (2007), sendo a pesca artesanal majoritária e tendo participado com 51,4% (518,9 mil t), a pesca extrativa industrial com 23,0% (231,7 mil t) e a aquicultura com 25,6% (258,0 mil t).

A maior contribuição do segmento de pesca artesanal é explicada, em parte, pela sobre-exploração pesqueira, que vem contribuindo para reduzir de forma considerável a produtividade e o rendimento individual por pescador/embarcação, fazendo com que as atividades semi-industriais e industriais sofram redução de produção ou deslocamento para áreas oceânicas.

1 Apoio financeiro do CNPq (Processo nº 473156/2006-7)

2 Rita Ayres Feitosa é analista de projetos da Central de Apoio Operacional de Fortaleza do Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB). Engenheira de Pesca, mestre em Engenharia de Pesca, especialista em Desenvolvimento Econômico. Trabalhou na Área de Políticas de Desenvolvimento do BNB, tendo realizado trabalhos técnicos relacionados à pesca e aquicultura.

3 Aírton Saboya Valente Júnior é gerente da Coordenadoria de Estudos Rurais e Agroindustriais do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) do Banco do Nordeste do Brasil. Economista, mestre em Economia Rural e em Desenvolvimento Internacional.

4 Raúl Mario Malvino Madrid é analista ambiental do IBAMA/CE à disposição do LABOMAR/UFC. É engenheiro de alimentos pela Universidade Católica de Valparaíso/Chile, com mestrado e doutorado em Engenharia de Alimentos pela UNICAMP/São Paulo. É autor de vários trabalhos técnicos desenvolvidos na área de tecnologia de pescado e da aquicultura.

No contexto regional, a produção pesqueira artesanal tem maior expressão na região Nordeste (215.927 t em 2005), seguida das regiões Norte (209.164 t), Sudeste (60.226 t), Sul (21.973 t) e Centro-Oeste (11.575 t).

No âmbito estadual, verifica-se que no Ceará a frota pesqueira marítima se caracteriza pela predominância do setor artesanal, conforme o recadastramento efetuado pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (Seap), em parceria com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA). Neste Estado, a participação de embarcações artesanais, à vela e a remo, é majoritária e totaliza 78,1% de 5.269 embarcações cadastradas. As embarcações a motor com geleiro representam 19,6%, e as motorizadas/frigorificadas somente 2,3% (SEAP e IBAMA, 2005).

A pesca marítima artesanal no Estado do Ceará apresenta-se como uma importante atividade econômica e social, geradora de emprego e renda, sendo realizada por várias comunidades pesqueiras ao longo da costa e tendo como principal recurso extrativo a lagosta. O Ceará destaca-se dentre os principais estados produtores, tendo respondido por aproximadamente 43,6% da produção brasileira de lagosta em 2005 (6.776 t), segundo dados do Ibama (2007).

No entanto, o setor lagosteiro do Ceará vem mostrando um acentuado declínio nos últimos anos, estando grande parte dos estoques com exploração além do limite máximo sustentável. Diversas são as causas apontadas para este declínio na produção, dentre as quais se podem destacar: baixa produtividade das pescarias devido à sobrepesca; desativação dos barcos industriais e crescimento desordenado da frota de pequenas e médias escalas; frotas pesqueiras de características tecnológicas obsoletas e operacionalmente limitadas a áreas próximas da costa, onde se encontram as regiões de criadouros naturais; excessivo número de barcos em operação, comprometendo a capacidade de sustentação dos estoques; utilização de padrões de pesca predatórios, com o emprego de artes e métodos de pesca inadequados e que contribuem para a elevada captura de indivíduos jovens; atividade pesqueira concentrada em poucos recursos, principalmente a lagosta; baixa qualidade dos produtos pesqueiros com reflexo na competitividade do setor no mercado internacional; mão-de-obra desqualificada e com baixo nível de escolaridade; dificuldade de efetiva aplicação das medidas de preservação dos estoques pesqueiros.

As comunidades litorâneas têm na pesca artesanal marítima uma importante atividade socioeconômica geradora de emprego e renda, seja de forma direta ou indireta. No entanto, ao longo do tempo, o desenvolvimento desordenado desta

atividade resultou em uma queda na produção de pescado, com o consequente enfraquecimento do setor.

As condições sociais das comunidades litorâneas no Ceará não são homogêneas, e a sua dinâmica resulta da forma como se comportam os diferentes grupos sociais. Essa natureza diferenciada implica na elaboração de diferentes intervenções para a promoção do desenvolvimento. Há necessidade de se propor alternativas para um maior fortalecimento da atividade pesqueira, tais como a introdução de novos modelos de gestão capazes de maximizar a capacidade operacional e, consequentemente, aumentar a produtividade com garantia de sustentabilidade no longo prazo.

A inexistência de diagnósticos socioeconômicos sobre essas comunidades, objetivando a elaboração de programas de desenvolvimento sustentáveis, tem se constituído em um entrave para que se efetive a implementação de políticas e programas eficazes.

Assim, o presente trabalho tem por objetivo identificar as principais características socioeconômicas da comunidade pesqueira da Praia da Redonda, no município de Icapuí, no Ceará, de modo a fornecer subsídios para a estruturação e promoção de instrumentos voltados ao desenvolvimento dessa comunidade.

O artigo contempla, inicialmente, um panorama da pesca da lagosta no Brasil, Nordeste e Ceará. Em seguida, caracteriza-se a comunidade da Praia da Redonda e apresentam-se os resultados da pesquisa de campo, tais como as características socioeconômicas dos pescadores da Praia da Redonda, a cadeia produtiva, os canais de comercialização e as alternativas econômicas propostas. Seguem-se sugestões e recomendações de políticas.

1 – METODOLOGIA

O presente estudo foi realizado objetivando investigar a situação socioeconômica dos pescadores da comunidade pesqueira da Praia da Redonda, em Icapuí, no Ceará. Abordaram-se aspectos qualitativos e quantitativos.

A metodologia proposta para o presente trabalho aprofunda-se na compreensão da estrutura do mercado da lagosta, da governança existente nessa cadeia produtiva além de uma análise da distribuição das margens de comercialização (Guanziroli, Buainain e Filho, 2008).

A análise da estrutura do mercado oferece um arcabouço teórico necessário à compreensão do funcionamento da cadeia e sugere as variáveis que afetam o desempenho e explicam potenciais conflitos na pesca e comercialização da lagosta (Guanziroli, Buainain e Filho, 2008).

Na análise da estrutura de governança objetiva-se descrever os contratos (formais ou informais) além de compreender a estratégia adotada por cada agente a partir dos incentivos e penalidades que lhes são impostos no mercado. Na análise das margens, identifica-se o valor agregado por cada segmento.

A utilização dessa metodologia permitiu compreender as razões que levam à sobrevivência de uma estrutura de governança ineficiente sob o ponto de vista teórico. Além disso, foi possível identificar um conjunto de barreiras à adoção de novas estruturas, que a teoria facilmente apontaria como mais eficiente, mas que na prática mostram-se de difícil adoção devido aos conflitos existentes na cadeia (Guanziroli, Buainain e Filho, 2008).

A pesquisa utilizou dados secundários e primários. As fontes secundárias empregadas foram as bases de dados da Food and Agriculture Organization (FAO), da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (Seap), do Instituto Brasileiro do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), além do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados primários foram coletados diretamente junto aos pescadores e outros membros da comunidade pesqueira através de uma pesquisa de campo realizada em julho de 2008.

Inicialmente, elaborou-se um levantamento de informações disponíveis sobre o município de Icapuí, Ceará. Nessa fase, reuniu-se a bibliografia existente bem como materiais com dados estatísticos, propiciando uma visão geral do município e determinando a localização do núcleo pesqueiro da Praia da Redonda.

Em relação aos aspectos qualitativos, o levantamento das informações ocorreu a partir de entrevistas semiestruturadas, conforme roteiro previamente elaborado, e tendo como alvo a comunidade pesqueira da Praia da Redonda. Um total de trinta entrevistas foi realizado com proprietários de pousadas, restaurantes, comerciantes, compradores de lagostas, técnicos e membros da associação de pescadores.

Em relação aos pescadores, empregou-se um total de 60 questionários estruturados. O questionário aplicado constou de sete tópicos, a saber: 1) caracterização das famílias segundo porte, gênero e faixa etária; 2) escolaridade do pescador e sua família; 3) qualidade de vida das famílias: impacto do defeso, renda e equipamentos sociais; 4) informações sobre o nível de ocupação das famílias de pescadores artesanais; 5) informações sobre a utilização dos recursos do seguro-desemprego; 6) informações sobre a ocupação do pescador durante o período de defeso; e 7) caracterização do pescador e da pescaria.

O estudo utilizou um levantamento por amostragem, seguindo-se um modelo casual simples probabilístico com representação na comunidade pesqueira da Praia da Redonda, em Icapuí.

Esse modelo de amostragem foi adotado tendo em vista não existir necessidade de segmentar a população alvo, pois de acordo com as informações iniciais disponíveis sobre os pescadores da Praia da Redonda, estes apresentam características homogêneas no tocante ao tipo de pescaria realizada, ou seja, os pescadores utilizam embarcações à vela, além de concentrar a pesca em praticamente um único recurso, no caso em questão, a lagosta. Na comunidade pesqueira da Praia da Redonda, segundo levantamento da Seap e Ibama (2005), 214 embarcações à vela foram identificadas.

O presente artigo empregou técnicas de análise tabular e medidas de estatística descritiva, tendência central e variabilidade para atender os objetivos propostos. Desse modo, caracterizou-se a situação socioeconômica da comunidade pesqueira da Praia de Redonda em Icapuí, através da identificação do perfil dos pescadores selecionados e de sua família; características das moradias; informações econômicas das pescarias; financiamento da produção; renda e estrutura de comercialização.

2 – A PESCA DA LAGOSTA

A produção de lagosta cresceu mundialmente a partir dos anos 1970 em função da adoção de novas tecnologias de congelamento e transporte de lagostas vivas. Em 2004, os principais produtores mundiais foram os Estados Unidos (36,8 mil t), Austrália (19,2 mil t), Brasil (8,6 mil t), Cuba (7,6 mil t), África do Sul (3,2 mil t) e Nova Zelândia (2,9 mil t) (FAO, 2006).

No litoral brasileiro, são encontradas as espécies *Panulirus argus* (lagosta vermelha) e a *Panulirus laevicauda* (lagosta verde). Austrália e Cuba são os principais países produtores de lagostas espinhosas. O Brasil é o terceiro colocado do *ranking*. Quanto à espécie *P. laevicauda*, o Estado do Ceará é o principal produtor brasileiro, respondendo por, aproximadamente, metade da produção nacional.

Desde os anos 1970, observa-se uma grande instabilidade nos níveis nacionais de produção de lagosta. Em decorrência das oscilações da quantidade produzida, especialistas já alertavam sobre a possibilidade de o esforço de pesca estar pondo em risco a reprodução das espécies, ao tempo em que foram sugeridas medidas de contenção desse esforço. A Tabela 1 apresenta a evolução da produção total brasileira e por Estado no período de 1991 a 2005.

A pesca da lagosta, que é um dos recursos pesqueiros mais importantes da região Nordeste, teve início em meados da década de 1950 no litoral dessa Região e a exploração industrial deste recurso ocorreu a partir da década de 1960. Nos anos 1980, a produção entrou em um ciclo de declínio significativo, em função da liberação da pesca de lagostas ovadas e tendo em vista a utilização de “caçoeiras” (redes de arrasto) que capturam indistintamente espécies adultas e jovens.

A produção de lagosta no Estado do Ceará, no período de 1991 a 2005, apresentou quatro períodos distintos, sendo dois de declínios (1991-1993, com média de 6.024,0 toneladas; e 1996-1998, com média de 3.290,8 toneladas) intercalados por um período de crescimento (1994-1995, com média de 5.647,3 toneladas), (Tabela 1). A média obtida no período de crescimento foi inferior à média do período de declínio que o antecedeu, denotando uma situação de sobrepesca das espécies, com a provável queda do nível de biomassa máxima. O quarto período (1999-2005) apresentou uma estabilização na produção, com média de 2.860,5 toneladas, inferior aos períodos considerados (IBAMA, 2006).

A produção desembarcada no Estado do Ceará não corresponde, necessariamente, as capturas realizadas no litoral do estado, visto que considerável proporção da frota cearense pesca tanto ao norte (do Maranhão ao Amapá), quanto ao sul (do Rio Grande do Norte a Bahia), onde esteja ocorrendo satisfatória produção de lagosta.

Com base nos dados da Tabela 1, calculou-se a taxa geométrica de crescimento (TGC) da variável produção de lagostas no Brasil no período de 1991 a 2005. A equação de definição foi $\log Y = \alpha + \rho T$, sendo $T = 1, 2, \dots, 15$ e, $1991 = 1$ e $1992 = 2$. Registrou-se um decréscimo a uma taxa média anual de 2,74%. O Ceará, por sua vez, apresentou decréscimo na produção de lagosta no mesmo período a uma taxa média de 6,81% ao ano. Portanto, a taxa média anual de desaceleração do Ceará foi quase três vezes à do Brasil.

A produção pesqueira de lagosta na Praia da Redonda tem apresentado grande variação nos últimos quatro anos (Gráfico 1), conforme análise realizada por Madrid e Marinho (2008). Esta situação é semelhante às tendências observadas no Estado do Ceará e no Brasil. A oscilação da produção está relacionada com a sobrepesca dos estoques, as dificuldades de se controlar as embarcações não-licenciadas, bem como em função da utilização de técnicas de captura ilegais para a pesca da lagosta. Referida oscilação da produção torna a atividade imprevisível e de alto risco, o que tem motivado a paralisação das embarcações empresariais, ficando atuantes somente as embarcações de médio porte motorizadas e os barcos à vela.

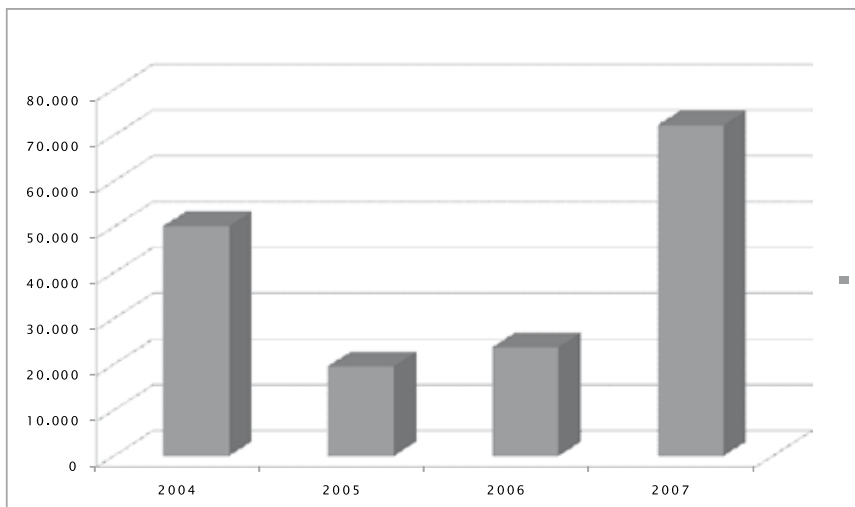


Gráfico 1 – Produção de Lagosta na Praia da Redonda 2004-2007 (kg)

Fonte: Madrid e Marinho (2008).

Registre-se ainda que a pesca da lagosta na Praia da Redonda é extremamente concentrada nos dois primeiros meses de captura (maio e junho), imediatamente após o defeso. Nesses dois meses, são capturados cerca de dois terços das lagostas pescadas durante o ano, enquanto que aproximadamente um terço da pesca anual é capturado nos outros seis ou cinco meses restantes. Assim, a concentração de produção no início da pescaria provoca grande oscilação e aviltamento dos preços da lagosta.

3 – PESCA E COMERCIALIZAÇÃO DA LAGOSTA NA PRAIA DA REDONDA

A lagosta é a espécie marinha de maior valor comercial e importância no Estado do Ceará. Na comunidade pesqueira da Praia da Redonda, a quase totalidade das embarcações está dedicada exclusivamente à pesca da lagosta.

Conforme a pesquisa de campo, a maioria dos entrevistados possui embarcação própria e concentra a atividade pesqueira em uma única espécie, ou seja, a lagosta. Utilizam embarcações à vela e o principal equipamento de pesca é a “cangalha”, isto é, uma armadilha para lagosta aprovada pelos órgãos ambientais.

As cangalhas são artefatos de madeira, revestidos com arame ou fio de *nylon*, medem, em geral, 1,20 m x 0,65 m x 0,35 m, e possuem duas entradas conhecidas como “sangas” na parte anterior, comumente utilizadas em embarcações de pequeno porte. Esses aparelhos de pesca, utilizados individualmente, em profundidades de 25 a 30 metros, ficam presos a uma corda de *nylon* à qual se prende uma bandeira, para facilitar a localização do aparelho. As cangalhas são mantidas no fundo do mar com o auxílio de pedras presas no seu interior, onde são também colocadas as iscas (IBAMA, 2006).

A pesquisa de campo não identificou pesca predatória na Praia da Redonda. Contudo, não possuem suficiente nível de organização para apropriação de um maior volume de capturas, tendo em vista o pequeno tamanho das embarcações utilizadas e considerando a prática de ir e voltar ao mar em um mesmo dia.

Registre-se que o proprietário da embarcação não tem compromisso de dividir a produção de lagosta com os demais pescadores, permitindo apenas que o pescador utilize a embarcação para também operar suas próprias cangalhas, em troca de ajuda na operação de pesca.

O pescador tem como custo operacional a aquisição, manutenção e reposição das cangalhas bem como os custos com as iscas. O armador, por sua vez, além de arcar com os mesmos itens de despesas do pescador, é responsável também pela alimentação da tripulação e pelos custos fixos da embarcação, principalmente, depreciação, conservação e manutenção.

Ainda no que se refere à operacionalização da pesca da lagosta, a isca é fornecida pelo intermediário, cujo valor é descontado quando do pagamento das lagostas capturadas. Tendo em vista que as lagostas são desembarcadas ainda vivas, não se faz necessária a utilização de gelo. A “quimanga”, como é chamada a refeição dos pescadores a bordo, é de responsabilidade do proprietário da embarcação, podendo ser financiada pelo intermediário. Verificou-se que a maioria dos pescadores entrevistados (79,2%) recebeu financiamento dos intermediários para esses itens citados, enquanto que 20,8% dos entrevistados responderam que não obtiveram financiamento.

Após o retorno diário das embarcações, o produto da pescaria é vendido diretamente aos intermediários. O armador e o pescador estão usualmente vinculados a um determinado ponto de comercialização denominado “barracão”. O proprietário do barracão é um intermediário, sendo esse último responsável por financiar os custos operacionais da embarcação, e cabendo ao armador contribuir na manutenção e conservação do barco.

A pesquisa identificou 20 “barracões” na Praia da Redonda. Referidos estabelecimentos são estruturados de forma precária, muitas vezes na própria residência do intermediário. Os barracões possuem, usualmente, uma balança mecânica, caixas isotérmicas e um tanque de fibra de vidro onde se realiza o choque térmico. O preço pago ao pescador na ocasião da pesquisa foi de R\$ 40,00/kg de cauda e de R\$ 18,00/kg a lagosta inteira.

A Figura 1 apresenta o fluxo de comercialização da lagosta na Praia da Redonda.

O intermediário ou “barraqueiro” acrescenta R\$ 2,00/kg ao preço pago ao armador/pescador e repassa esse novo valor à empresa processadora, sendo essa usualmente a entidade exportadora. A pesquisa de campo identificou dois intermediários de maior porte que comprem diretamente dos barracões da própria comunidade e de outras localidades costeiras de Icapuí, ou ainda em outros municípios próximos. Segundo dados da pesquisa, a lagosta capturada na Praia da Redonda é adquirida por cinco diferentes empresas processador-exportadoras.

A apropriação das margens de lucro na cadeia é realizada em grande parte no elo da comercialização, pelo intermediário, e principalmente pelas empresas processadoras e exportadoras de lagosta. Além disso, os restaurantes e estabelecimentos comerciais que adquirem a lagosta diretamente dos barracões conseguem se apropriar de considerável margem de lucro.



Figura 1 – Fluxograma do Sistema de Comercialização da Lagosta na Praia da Redonda

Fonte: Elaboração dos autores.

4 – CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DOS PESCADORES

As principais características socioeconômicas identificadas na pesquisa realizada na comunidade pesqueira da Praia da Redonda, em Icapuí, estão relacionadas ao perfil do pescador, ao grupo familiar, o seguro-desemprego, renda mensal, destacando-se ainda as principais alternativas econômicas desenvolvidas na referida comunidade.

Os pescadores entrevistados são relativamente jovens, a maioria na faixa etária entre 21 e 40 anos, detentores de tradição na atividade, visto que possuem em média mais de 10 anos de experiência. Referidos pescadores apresentam, contudo, baixo nível de escolaridade, o que dificulta a introdução de inovações tanto no processo de produção como em termos de comercialização.

A renda dos entrevistados varia ao longo do ano, e a pesquisa obteve os valores em dois períodos do ano. O primeiro período referiu-se a junho de 2008, sendo esse o mês imediato após o defeso e, o segundo período, a dezembro de 2007, sendo esse o último mês da pescaria da lagosta. O defeso, por ocasião da pesquisa, se prolonga usualmente de janeiro a maio.

No início da pesca da lagosta – junho de 2008 – observou-se que 60,0% dos entrevistados obtinham renda mensal entre R\$ 100,00 e R\$ 500,00. Por outro lado, 18,7% mencionaram que auferiam renda mensal inferior a R\$ 100,00 e, 17,3% estavam na faixa de renda mensal entre R\$ 501,00 a R\$ 1.000,00.

Quando se analisa a renda mensal, em dezembro de 2007, prevaleceu a faixa até R\$ 100,00 (71,7%), o que evidencia uma expressiva redução na renda monetária do pescador. Embora os preços praticados em dezembro de 2007 (R\$ 75,00/kg de cauda) tenham sido superiores aos preços praticados em junho de 2008 (R\$ 40,00/kg de cauda), a inexistência de estoque de lagostas não permite que o pescador incremente sua renda. Além disso, os pescadores comercializam a lagosta imediatamente após o desembarque do produto, não ocorrendo, portanto estoque de parte da produção com o objetivo de se obter melhores preços.

Como consequência da sazonalidade da pesca da lagosta na Praia da Redonda, os pescadores e armadores têm uma renda mensal bastante variável durante o decorrer dos meses em que a pesca é permitida (6 ou 7 meses por ano). Por ocasião do defeso, o pescador recebe um salário mínimo mensal (durante 6 ou 5 meses), desde que não exerça outras atividades remuneradas, inclusive a pesca de outras espécies.

O seguro-desemprego, que deveria chamar-se seguro-defeso, é importante para os pescadores da Praia da Redonda. Verifica-se que quase 50,0% dos entrevistados mencionaram que os recursos econômicos do seguro-desemprego representam a principal fonte de renda durante a paralisação da pesca, que ocorre no período de janeiro a maio.

Diante da crise enfrentada pela pesca da lagosta, indagou-se aos entrevistados que mencionassem outras atividades passíveis de investimento caso tivessem uma fonte de financiamento. A instalação de um restaurante foi citada por 46,9% dos pescadores, enquanto que 16,3% optariam pela instalação de uma pousada. A aquisição de máquinas de costura e a montagem de uma *lan house* foram respondidas pelo mesmo número de entrevistados (14,3%).

Outra importante fonte de renda indicada na pesquisa foi a pesca de peixes, sendo mencionada por 35,7% dos entrevistados. Contudo, parte dos pescadores não comercializa peixes, destinando-os para o consumo doméstico, uma vez que os intermediários que atuam na compra de lagosta não demonstram interesse na comercialização desses produtos. Os pescadores alegam que os poucos intermediários que compram peixes obtêm margens de lucro excessivas, sem que realizem nenhum esforço. O exemplo da arraia é frequentemente comentado. O intermediário paga R\$ 1,00/kg e revende a R\$ 3,00/kg.

O seguro-desemprego é usualmente destinado para a compra de alimentos (84,4% dos entrevistados), sendo fundamentalmente para atender a uma necessidade básica da família. Registre-se que 7,8% dos entrevistados indicaram que não utilizam o seguro-desemprego com gastos familiares.

A utilização do seguro-desemprego merece um esclarecimento. Quando se fala de pescador artesanal, principalmente quando se trata de barco à vela, o proprietário da embarcação atua também como pescador. Referido proprietário, além de ter despesas com a conservação e renovação do apetrecho de pesca, também é o responsável pela preparação da embarcação para a próxima pescaria. O pescador, por sua vez, tem a responsabilidade somente

da renovação do material de pesca. Assim, a pesquisa constatou que o seguro-desemprego também é usado por 43,9% dos entrevistados para conservação/renovação do material de pesca e por 28,8% tanto para a conservação/renovação do material de pesca como para a manutenção da embarcação. É oportuno ressaltar que, na medida em que o pescador/armador possui recursos para se autofinanciar com o seguro-desemprego, a relação de dependência com intermediários se reduz (Madrid, 2008).

Além do seguro-desemprego, a comunidade da Praia da Redonda é favorecida com outros benefícios do governo. Destaca-se o Bolsa Família que atende a 53,6% dos entrevistados. Por outro lado, um total de 30,4% dos entrevistados não recebia os benefícios governamentais.

A pesquisa identificou dificuldades de acesso ao crédito por parte dos pescadores, em função da inexistência de garantias, ou ainda pela falta de conhecimento sobre operações bancárias, o que facilita o processo de intermediação financeira informal.

Constatou-se elevado desemprego no grupo familiar do pescador (39,2%), especialmente entre aqueles familiares que não optaram pela atividade da pesca. Parte desses familiares possui maior nível de escolaridade em comparação com os pescadores. O desemprego é elevado no grupo feminino.

Dentre as atividades desenvolvidas por familiares dos pescadores, encontram-se a manutenção e confecção de apetrechos de pesca (artes de pesca), carpintaria naval, mecânica, beneficiamento (cozimento e choque térmico), distribuição e comercialização da lagosta. Referidas atividades caracterizam-se, em regra, pela informalidade.

Figuram como alternativas não-agrícolas o turismo, especialmente no segmento de pousadas e restaurantes. Embora ainda sejam atividades sazonais e de fins de semana na alta estação, existe interesse dos pescadores e seus familiares em investir na instalação desses equipamentos turísticos.

O artesanato e a pesca esportiva na Praia da Redonda ainda são incipientes para se constituírem em atividades que incrementem a renda familiar dos pescadores desta comunidade.

A pesca alternativa de polvo apresentou-se viável em estudos preliminares nos períodos de defeso da lagosta e quando os índices de captura são baixos (agosto a dezembro). Existe também potencial para se desenvolver a pescaria de aproximadamente 31 espécies comerciais, identificadas pelos próprios

pescadores, e presentes no raio de ação dos barcos à vela. A comercialização dessas espécies constitui-se em um entrave para que a diversificação de atividades da pesca se estabeleça. Outras opções que se vislumbram são experimentos em maricultura, tais como cultivo de algas e engorda de polvo.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

As embarcações da comunidade pesqueira da Praia da Redonda dedicam-se, em sua quase totalidade, exclusivamente à pesca da lagosta, que é a espécie marinha de maior valor comercial e importante no Estado do Ceará. No entanto, a apropriação das margens de renda na cadeia é realizada, em grande parte, no elo da comercialização pelas empresas exportadoras ou pelos proprietários dos chamados barracões, esses últimos responsáveis pelo financiamento e fornecimento de insumos e manutenção das embarcações.

A renda no primeiro mês de captura após o defeso (junho/2008) foi sensivelmente maior que no último mês (dezembro/2007), o que demonstra a sazonalidade na produção de lagosta. O seguro-desemprego recebido durante o defeso da lagosta é a principal fonte de renda dos pescadores nesse período, sendo utilizado para a alimentação da família e ainda para a manutenção do material de pesca, inclusive a embarcação. Parte das famílias também se beneficia de outros programas sociais, especialmente o Bolsa Família.

As inovações tecnológicas na produção (pesca) são quase inexistentes. O baixo nível de escolaridade dos pescadores dificulta o acesso a instrumentos mais sofisticados, tais como o sistema de posicionamento global (GPS).

A Praia da Redonda oferece poucas alternativas de emprego para a sua população, tendo em vista o elevado desemprego no grupo familiar do pescador especialmente entre aqueles familiares que não optam pela atividade da pesca. Parte desses familiares possui maior nível de escolaridade em comparação com os pescadores.

As características socioeconômicas identificadas na comunidade pesqueira da Praia da Redonda revelam que, embora o núcleo familiar tenha acesso à moradia, à educação e à saúde, o nível de renda monetária do pescador ainda é precário. Verificou-se a necessidade de se aperfeiçoar os aspectos relativos à comercialização da lagosta, de forma que o pescador possa se apropriar de uma maior fatia de renda. Sugere-se, inclusive, a implantação de um sistema de cogestão pesqueira.

Aperfeiçoar os aspectos da comercialização da lagosta capturada na Praia da Redonda é essencial para o sucesso da implantação de um sistema de cogestão e deve ser estudado por profissionais do setor e amplamente discutido com a comunidade. Deve-se ter em conta a necessidade de se diferenciar o produto, tais como a comercialização de lagostas vivas, além da introdução dos mecanismos de denominação de origem, certificação e rastreabilidade.

A pesquisa identificou alternativas de desenvolvimento amparadas tanto na pluriatividade da atividade de pesca, como em ocupações não-agrícolas como o turismo, especialmente o segmento de pousadas e restaurantes.

Observou-se que existe cooperação entre os pescadores entrevistados, devido aos laços familiares, tanto na realização da pescaria quanto no processo de venda do produto no barracão. Contudo, o nível de renda monetária desses pescadores ainda é baixo, conforme os dados obtidos no estudo. É importante registrar que a lagosta é um produto de exportação e de alto valor comercial em restaurantes, hotéis e pontos de venda ao consumidor. Portanto, existe um contraste entre a situação econômica do pescador e o preço pago pela lagosta pelos consumidores finais.

REFERÊNCIAS

FAO (2006). **Producción Mundial**. Disponível em <http://www.fao.org>. Acesso em 10.10.2008.

Guanziroli, C. E., Buanain, A. M. e Filho, H. M. de S. (2008). **Metodologia para Estudo das Relações de Mercado em Sistemas Agroindustriais**. IICA:Brasília

IBAMA (2005). **Pesca e Aquicultura no Brasil 1991/2000**. Brasília.

IBAMA (2006). **Plano de Gestão para o Uso Sustentável de Lagostas no Brasil**. Proposta do Subcomitê Científico para análise do Comitê de Gestão do Uso Sustentável de Lagostas. Tamandaré-PE.

IBAMA (2007). **Estatística da Pesca 2005**. Disponível em www.ibama.gov.br. Acesso em 07.08.2008.

IBGE (2008). **Cidades**. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 05.08.2008.

IPECE (2004). **Perfil Básico Municipal 2004**. Disponível em <www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/. Acesso em 10.08.2008.

Lotta, G. e Martins R. (2008). **Estudo da Continuidade dos Projetos Educacionais do Município de Icapuí**. Disponível em http://inovando.fgvsp.br/conteudo/documentos/cadernos_gestaopublica/CAD%2026.pdf. Acesso em 03.07.2008.

Madrid, R. M. e Marinho, R. A. (2008) **Estudo da Pesca da Lagosta na Praia da Redonda, Icapuí-CE (2004-2007)**. Documentos Opcionais nº 4. Labomar/UFC.

Madrid, R. M. (2008). **A Potencialidade do Cultivo de Polvo na Aquicultura Brasileira**. Panorama da Aquicultura, 18(107):46:51.

PNUD (2003). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília.

SEAP e IBAMA (2005). **Relatório Técnico do Projeto de Cadastramento das Embarcações Pesqueiras no Litoral das Regiões Norte Nordeste do Brasil**. Brasília. Disponível em www.planalto.gov.br/seap. Consulta em 10.08.2008.

AGRADECIMENTOS

A monografia que serviu de base para a elaboração deste artigo teve como orientador o Prof. Dr. Airton Saboya Valente Junior, co-orientador Dr. Raul Mario Malvino Madrid e como participantes da Banca Examinadora os professores Dr. Jair do Amaral Filho e Dr. José de Jesus Sousa Lemos. A esses professores, a autora agradece a colaboração na elaboração e crítica da monografia defendida em 17/09/2008, na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo.

CAPÍTULO 17

Análise multicriterial como uma ferramenta de decisão para o planejamento agrícola: o caso do Assentamento Fé na Luta em Canindé/CE

Rogério Barbosa Soares¹

Jair do Amaral Filho²

Demartone Coelho Botelho³

Tereza Cristina Lacerda Gomes⁴

INTRODUÇÃO

A questão da tomada de decisão voltada para o bem-estar econômico-social e ambiental em áreas de assentamento é o foco de debate analisado neste trabalho, tendo em vista que a maioria dos pequenos produtores rurais ao se defrontarem com problemas de alocação de fatores de produção como terra, capital e trabalho, direcionam suas decisões com base em suas experiências pessoais e na intuição. Dessa maneira, tendem em sua maioria, a resultados fracassados em suas atividades produtivas, inibindo o espírito empreendedor e gerando um comportamento de aversão ao risco.

Assim, o comportamento do produtor como gestor de sua propriedade

1 Rogério Barbosa Soares é graduado em Agronomia pela UFC e técnico do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), lotado na Diretoria de Estudos Econômicos (DIEC). Mestre em Economia Rural (UFC) e especialista em Desenvolvimento Econômico (UFC).

2 Jair do Amaral Filho é Pós-doutor em Ciências Econômicas pela Université de Paris XIII. Professor titular em Desenvolvimento Econômico do Departamento de Teoria Econômica-DTE, da Universidade Federal do Ceará-UFC.

3 Demartone Coelho Botelho é Bacharel em Administração de Empresas e Ciências Econômicas pela UFC. Mestre em Economia pela UFC. É administrador da Pró-Reitoria de Extensão da UFC.

4 Tereza Cristina Lacerda Gomes é Graduada em Ciências Econômicas, Mestre em Economia Rural pela UFC e Doutora em Agronegócios pela UFRGS.

é um elemento relevante a ser considerado na formulação de programas de desenvolvimento rural e para o planejamento agrícola das unidades de produção familiar, especialmente quando contemplam fatores que comprometem a subsistência destes estabelecimentos rurais.

E por esta razão, este trabalho aborda a questão do uso eficiente do solo aplicado ao Assentamento Fé na Luta, localizado na zona rural de Canindé, onde residem 29 famílias assentadas e que possui uma área de 1.092 ha, mediante um modelo de programação linear multiobjetivo, de forma a permitir que o assentado planeje melhor o uso do solo no sentido de diversificar suas atividades produtivas na busca por melhores níveis de renda, com sustentabilidade ambiental, melhorar o nível de emprego e potencializar o uso de suas terras, de modo a assegurar também a oferta de alimentos para suas famílias.

Este trabalho é um exercício de planejamento agrícola que deve ser de fácil aplicação, tanto pelo setor de assistência técnica quanto pelos agricultores, visando melhor gerir as propriedades, com enfoque no uso sustentável do solo, não com base unicamente na visão econômica, mas de maneira integrada com a preservação dos recursos naturais, levando em consideração os fatores de risco ambiental e de mercado.

A metodologia aplicada neste trabalho foi a análise multicriterial por meio da programação linear, utilizando o Programa LINDO, que consistiu na elaboração de modelos para o planejamento agrícola em áreas de assentamento rural, permitindo uma exploração agrícola compatível com o uso sustentável do solo, visando a maximização dos lucros e a otimização do uso dos fatores de produção, sujeito às restrições de mão-de-obra, crédito agrícola, área mínima e área máxima disponível para o plantio de todas as culturas, área mínimas de plantio e produção de cada uma das culturas. A definição dos produtos agrícolas analisados pelos modelos de programação linear foi baseada no plano de cultivo existente no Assentamento Fé na Luta e nas principais culturas exploradas no município de Canindé

Para a efetivação deste trabalho, foram utilizados dados secundários de autoconsumo, área plantada, área disponível para o plantio, mão-de-obra empregada com as atividades agrícolas, número de famílias, coeficientes técnicos das culturas existentes no Assentamento Fé na Luta em Canindé, extraídos do Plano de Ação realizado em 1999 pelo Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE) no Assentamento. As estruturas de custos das culturas foram atualizadas para o ano de 2008, com base no valor

da mão-de-obra e dos insumos e nos coeficientes técnicos disponibilizados pela EMATERCE para as mesmas.

Para a análise do fator risco de mercado foi utilizado o conceito de Coeficiente de Variação (CV), apresentado por LAURENTI (1981), que consiste em medir, em percentual, a flutuação do valor das margens brutas/hectare em torno da média.

Este trabalho aborda em seu referencial bibliográfico, a questão da reforma agrária como instrumento de desenvolvimento rural e da agricultura familiar e a importância do uso da programação linear multicritério no processo de tomada de decisão ligado ao planejamento agrícola, que embasou e deu sustentação teórica a este trabalho.

1 – REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 – REFORMA AGRÁRIA E O DESENVOLVIMENTO RURAL

A questão agrária tem gerado discussões históricas e polêmicas em todo o globo. No Brasil, este tema já vem sendo debatido há bastante tempo, mas as políticas voltadas para esta questão ainda não foram capazes de reduzir como se deveria a alta concentração de riqueza no meio rural, principalmente quanto à distribuição das terras. Existem muitos questionamentos a este respeito, como por exemplo: Será que a reforma agrária mantém algum sentido de desenvolvimento econômico?

Segundo Teófilo (2001), uma das características mais importantes que diferenciam os países considerados desenvolvidos, daqueles que não alcançam índices de desenvolvimento econômico e humano compatíveis com suas potencialidades, é o fato de não enfrentarem a questão da reforma agrária, no sentido de promover a justa distribuição de terra e fomentar políticas de apoio às formas de agricultura de base familiar.

Uma estrutura agrária altamente concentrada é um problema típico de países ou regiões considerados economicamente atrasados. Pois, enquanto o grande número de pequenos agricultores é obrigado a se conformar com uma mínima porção da área aproveitável para a agricultura, um pequeno grupo de latifundiários dispõe da maior parte da terra, na qual há grandes faixas de terra não utilizadas, enquanto que nos pequenos estabelecimentos os lotes são de tamanho insuficiente para garantir a subsistência dos agricultores. Dessa maneira, Schneider (2003) afirma que:

O resultado deste cenário é uma produtividade baixa no setor agrário, uma grande extensão de pobreza rural, um êxodo rural excessivo e uma urbanização desproporcionada são consequências lógicas deste quadro. Uma reforma agrária pode ser um instrumento eficaz para combater esses fenômenos.

Em estudo desenvolvido por Barraclough (2001), uma de suas conclusões

foi que a desigualdade no controle da terra constitui-se num dos grandes obstáculos para o crescimento rural para muitos países em desenvolvimento.

Desse modo, o papel do Estado na reforma agrária é de fundamental importância, pois este abrange a organização política institucional da sociedade. Já que a pressão social pela reforma agrária e o empenho do governo em remover os obstáculos jurídicos, administrativos e políticos que dificultam sua aceleração, colocam a sociedade brasileira diante de um desafio crucial: como fazer que o acesso a terra represente, mas do que alívio momentâneo de tensões localizadas, uma forma de abrir o caminho da emancipação social a uma parcela importante da população rural que vive em situação de exclusão (GUANZIROLI, 1998).

Assim, o debate sobre reforma agrária induz a uma perspectiva de valorização das atividades rurais, priorização do social, eliminação dos focos dos conservadorismos econômicos e políticos, representados pelo latifúndio patrimonialista, e implantação do desenvolvimento sustentável. A organização e mobilização dos destituídos da posse ou propriedade fundiária, para reverter o quadro de sua concentração entre proprietários que a mantêm improdutiva, ampliam-se à medida que eles se convencem do direito de acesso às atividades que gozam de reconhecimento social, no caso, a agricultura familiar (GEHLEN, 2004).

Portanto, de acordo com Gehlen (2004):

A luta pela terra revela contradições que despertam a consciência social sobre a injustiça da distribuição e uso da terra e estimulam a organização dos envolvidos, qualificando-os para resistir às pressões dos proprietários latifundiários e pressionar o governo para execução de políticas de assentamentos.

1.2 – AGRICULTURA FAMILIAR E A TEORIA DA DECISÃO

A concentração da estrutura agrária é, geralmente, uma causa importante da concentração de renda. Porém, a reforma agrária não é, principalmente, uma redistribuição de renda; mas constitui, antes de tudo, numa redistribuição de possibilidades de se obter uma renda maior no futuro por meio de um aumento da produção agropecuária (HARTMANN, 1999). Esse aumento se deve, sobretudo, a dois fatores:

1° À implementação no processo produtivo de terras antes não utilizadas (ou utilizadas de forma improdutivo) e de força de trabalho antes ociosa ou subempregada.

2° À alocação dos fatores produtivos (sobretudo terra e mão-de-obra) em pequenos empreendimentos agrícolas. Em regiões economicamente atrasadas, a agricultura familiar ou de pequena escala gera, frequentemente, um maior rendimento por hectare que os latifúndios ou que a agricultura de grande porte.

Portanto, não basta viabilizar somente o acesso a terra, é necessário ampliar sistematicamente os programas de sustentabilidade nos assentamentos e grupamentos de pequenos produtores, propiciando assistência técnica, capacitação de técnicos, consciência ecológica, apoio à comercialização, obras de infraestrutura e educação para jovens e adultos nos assentamentos de reforma agrária (MINISTÉRIO DA REFORMA AGRÁRIA E AGRICULTURA FAMILIAR, 2002).

Assim, a questão central do presente trabalho consiste na melhoria do processo de tomada de decisão por parte dos agricultores familiares em áreas de assentamento, na lógica de que a agricultura familiar presente nestas comunidades rurais pode direcionar suas atividades produtivas de forma menos arbitrária e mais eficiente na geração de emprego, renda e na segurança alimentar.

Segundo Gehlen (2004), o modelo familiar, bem estruturado, com políticas adequadas, é econômico e socialmente eficiente e sensível às questões ambientais e, por isso, se afirma crescentemente como sustentável ou durável.

Em estudo da Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), em 1991 (apud, AGUIAR, 2006), revela que a renda familiar mensal nos assentamentos no Ceará era de 1,39 salários mínimos, renda esta muito baixa para atender às necessidades básicas de uma família padrão do meio rural, resultados esses, na falta de infraestrutura física de produção e comercialização, crédito, assistência técnica, fatores decisivos para possibilitar o crescimento econômico desses agrupamentos fundiários.

Portanto, verifica-se que as condições de acesso a terra não pode ser trabalhada de forma isolada, necessita de uma forte ligação com o desenvolvimento das atividades produtivas das áreas ocupadas pela agricultura familiar, que na maioria dos casos são bastante precárias.

Nesta perspectiva, de expansão das capacitações individuais e melhoria dos funcionamentos dos sistemas produtivos ligados ao campo, Veiga (2001, apud SCHNEIDER, 2003) aponta como elementos fundamentais do processo de desenvolvimento rural:

A valorização e fortalecimento da agricultura familiar, a diversificação das economias dos territórios (sobretudo através do estímulo aos setores de serviços e à pluriatividade), o estímulo ao empreendedorismo local e o empurrão que viria do Estado para formação de arranjos institucionais locais como os elementos-chave para a nova estratégia de desenvolvimento rural sustentável do Brasil.

1.3 – OTIMIZAÇÃO SOB MÚLTIPLOS CRITÉRIOS APLICADA À AGRICULTURA

Segundo Meira et al. (1996), na agricultura familiar, representada por pequenas e médias propriedades, trabalho e gestão estão intimamente relacionados. A direção do processo produtivo é assegurada diretamente pelos proprietários, com ênfase na diversificação das atividades, na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida.

Dessa maneira, a informática poderá auxiliar para facilitar a gerência dos novos sistemas produtivos que surgirão e para agilizar o processo decisório, permitindo um melhor planejamento das atividades agropecuárias, em busca da otimização da aplicação dos conceitos embutidos nesses sistemas. A tecnologia da informação vem se difundindo no meio rural, nos últimos anos, e verifica-se que ela pode contribuir positivamente nos aspectos econômico e ambiental.

Assim, a maioria dos empreendimentos econômicos depende fundamentalmente do planejamento rigoroso e bem estruturado. No caso específico das atividades agrícolas, o planejamento eficaz é o primeiro instrumento no qual o produtor deve se basear para atingir seus objetivos. Entre as várias ferramentas aplicadas, hoje, para aperfeiçoar o gerenciamento das atividades agrícolas, as técnicas tradicionais de programação linear (PL) constituem o instrumental analítico mais utilizado.

Portanto, o avanço no desenvolvimento de modelos de programação matemática que auxiliam o processo de tomada de decisão, tanto em termos analíticos como computacionais, têm contribuído para que a construção

de modelos matemáticos seja uma ferramenta de pesquisa e promotora de eficiência decisória para vários setores da economia, como é o caso da agropecuária (SILVA, 2002).

Apesar da inegável contribuição das técnicas de programação linear para problemas de decisão em economia rural, esta metodologia apresenta algumas deficiências. Trabalha-se com apenas uma função objetiva, e assume-se que as restrições devem ser sempre rigorosamente respeitadas.

Na verdade, no setor agrícola, bem como nos demais setores, os produtores estão interessados não apenas em aperfeiçoar um único objetivo, mas sim satisfazer um grupo de objetivos, que podem, muitas vezes, apresentar natureza conflitante. Sendo assim, o objetivo geral do trabalho consiste em apresentar a Metodologia de Otimização sob Critérios Múltiplos como uma alternativa viável e interessante para problemas de tomada de decisão na agricultura (FATURETO, 1997).

A análise de decisão com múltiplos critérios é um processo iterativo, e pode ser apresentado como a sequência das seguintes etapas (Gomes et al., 2004): 1) Identificação dos decisores e seus objetivos; 2) Definição das alternativas; 3) Definição dos critérios relevantes para o problema de decisão; 4) Avaliação das alternativas em relação aos critérios; 5) Determinação da importância relativa dos critérios; 6) Avaliação global de cada alternativa; 7) Análise de sensibilidade; 8) Recomendação de cursos de ação; 9) Implementação. Outra etapa importante é a escolha do método a ser usado, que deve depender mais da sua adequação à estrutura de preferências dos decisores, do que da preferência do analista por determinados modelos e métodos (GOMES; MELO; MANGABEIRA, 2008).

Assim, para Romero et al. (1987), objetivos múltiplos são a regra, e não a exceção, em planejamento agrícola, tanto para o produtor quanto para o Tomador de Decisão, fornecendo a este a melhor opção para o uso sustentável do solo.

2 – METODOLOGIA DA PESQUISA

2.1 – ÁREA GEOGRÁFICA DE ESTUDO

O objeto de estudo deste trabalho foi o Assentamento Fé na Luta, situado no Imóvel Arirão, localizado no município de Canindé. Possui uma área de 1.092 ha, com uma população de 160 pessoas, onde 23 famílias são assentadas e quatro famílias agregadas⁵. O assentamento está organizado sob a forma de Associação (CEARÁ, 1999).

2.2 – LEVANTAMENTO DOS DADOS

Para a realização deste trabalho, foram utilizados dados secundários de autoconsumo, área plantada, área livre para o plantio, mão-de-obra disponível no assentamento, mão-de-obra empregada com as atividades agrícolas, número de famílias, coeficientes técnicos das culturas existentes, obtidos junto ao Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE) do Plano de Ação de 1999, no Assentamento Fé na Luta, localizado em Canindé. Ressalta-se que as estruturas de custos das culturas exploradas no assentamento foram atualizadas para o ano de 2008, com base no valor da mão-de-obra e dos insumos e nos coeficientes técnicos disponibilizados pela EMATERCE para as mesmas (CEARÁ, 1999).

Estes dados proporcionaram a caracterização da realidade local e a determinação das variáveis que compõem o modelo: aspectos econômicos (receita, custo, lucro, relação benefício/custo, lucro/hectare, lucro/mão-de-obra) das culturas exploradas, área e mão-de-obra disponível para exploração agrícola e nível de autoconsumo de algumas culturas como o milho, o feijão, a mandioca que produz a farinha e a banana.

⁵ Família Agregada: é a família cadastrada no assentamento após o processo de reforma agrária da propriedade rural, sendo que estas famílias são originárias de parentes/familiares dos assentados (CEARÁ, 1999).

A definição dos produtos agrícolas analisados pelos modelos de programação linear foi baseada no plano de cultivo existente no Assentamento Fé na Luta e nas principais culturas exploradas no município de Canindé, informações que foram obtidas junto ao Plano de Ação do Assentamento e no *site* do IBGE, por meio da pesquisa Produção Agrícola Municipal (PAM/SIDRA) e do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA/IBGE).

Quanto aos coeficientes técnicos (mão-de-obra, sementes, agrotóxicos, etc.), por unidade de área (hectare), utilizados como parâmetros de análise nos modelos de programação linear, e que compõem o custo de produção de cada produto, foram obtidos do Plano de Ação do Assentamento Fé na Luta, junto ao Banco do Nordeste por meio da publicação – Orçamentos Agropecuários do Estado do Ceará e por meio de orçamentos agrícolas fornecidos pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE).

Já os preços de cada insumo (mão-de-obra, sementes, agrotóxico, etc.), estes foram atualizados com base no Sistema de Informação Gerencial fornecido pelo Instituto Agropolos para o ano de 2008, o qual informa os custos de produção e a rentabilidade das principais culturas desenvolvidas no Estado do Ceará.

Os níveis de produtividade de cada cultura, bem como os preços locais praticados no mercado de Canindé para cada produto, foram obtidos junto ao IBGE para o ano de 2008, por meio da pesquisa Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA/IBGE), os quais foram utilizados para o cálculo do lucro total obtida no Assentamento Fé na Luta.

Com relação à variável crédito agrícola, esta foi determinada com base nos critérios descritos na linha de crédito especial do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) destinado aos beneficiários da Reforma Agrária – Grupo A.

2.3 – VARIÁVEIS DE DECISÃO

No uso das técnicas de multicritério visa:

2.3.1 – Multicritérios – Funções Objetivo

- Maximização do lucro

Levando-se em consideração a baixa renda obtida atualmente pelos

assentados, é proposto maximizar o lucro com um plano anual de cultivo sustentável, já que este representa um interesse dos mesmos. Foi determinada para cada cultura, de acordo com os preços locais e as respectivas produtividades por hectare, a receita bruta da qual serão subtraídos os custos de implantação e manutenção.

- Minimização do uso de agrotóxicos

Visa evitar intoxicações, a contaminação do solo e do lençol freático e o desequilíbrio do ecossistema.

Maximização do uso da mão-de-obra

Da mão-de-obra disponível no Assentamento Fé na Luta, apenas 44% estão sendo utilizados, existindo ainda muita mão-de-obra que poderia ser aproveitada em outras atividades, ou mesmo na produção de lavouras. A absorção dessa mão-de-obra evitará o êxodo rural causado pela ociosidade.

2.3.2 – Restrições

Os modelos propostos considerarão as restrições de mão-de-obra, crédito agrícola, área mínima e área máxima disponível para o plantio de todas as culturas, áreas mínimas de plantio e produção de cada uma das culturas.

- Mão-de-obra

Considerando as 27 famílias do Assentamento Estadual Fé na Luta, as quais apresentam uma média de 6 (seis) pessoas por família, totalizando uma população de 160 pessoas. A força de trabalho disponível no assentamento é de 13.200 homens/dia (hd) por ano.

- Crédito agrícola

A fonte financiadora de crédito agrícola para a implantação de projetos comunitários em área de reforma agrária é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – REFORMA AGRÁRIA – PLANTA BRASIL – GRUPO A, o qual disponibiliza um teto de financiamento por família de até R\$ 12.000,00, para implantação, ampliação e modernização da infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários. Levando em consideração o número de famílias do Assentamento Estadual Fé na Luta, o seu limite total de crédito foi de R\$ 324.000,00.

- Produção de alimentos básicos de subsistência

A segurança alimentar da população do Assentamento Estadual Fé na Luta deverá ser garantida, levando em consideração o que está sendo comprometido de sua produção com o consumo das famílias, com relação às culturas de milho, feijão e arroz. Esta é uma restrição que busca garantir a produção mínima destas culturas para atender às necessidades básicas de autoconsumo para as 27 famílias do Assentamento.

- Área mínima e máxima de cultivo

O Assentamento Estadual Fé na Luta explora uma área de 73,50 hectares, área esta, considerada como referencial para a área mínima de cultivo, tomando como pressuposto que os assentados devem explorar pelo menos a mesma área que já estava sendo utilizada para cultivo. Quanto à área máxima disponível para a exploração agrícola, segundo o Plano de Ação do Assentamento corresponde a 90 hectares.

2.4 – PROGRAMAÇÃO LINEAR POR METAS LEXICOGRÁFICAS (PML)

A PML é um método de programação multicritério que exige poucas informações do tomador de decisões (em relação à priorização dos objetivos) e permite a interação do analista com o produtor rural (através da construção de vários cenários de análise, que aproximam o modelo ao mundo real do produtor). Isso facilita seu uso no programa de planejamento de pequenas unidades produtivas familiares, como é o caso de assentamentos (LEE, 1972, apud AMBRÓZIO et al.1995).

Inicialmente, fez-se a otimização de cada objetivo individualmente por meio da programação linear simples, depois foi feita a otimização considerando que estes objetivos seguiram uma ordem decrescente de prioridade, onde a otimização do primeiro objetivo se transforma em meta na otimização do objetivo seguinte, seguindo esta ordem de prioridade: Maximizar o lucro, maximizar o uso de mão-de-obra e minimizar o uso de agrotóxicos (GOLDBERG, 2000).

De acordo com Ignízio, (1976, apud, AMBRÓZIO et al. 1995) este método apresenta a seguinte estrutura matemática:

$$\text{LEX MIN } Z_h = [h_1(n,p), h_2(n,p), \dots, h_k(n,p)] \quad (1)$$

$$\text{Sujeito a: } f_i(x) + n_i, p_i = b_i \quad (2) \quad \text{Onde:}$$

LEX MIN Z_h : significa o processo de minimização lexicográfica: $X \ x$;

h_k : k -ésima prioridade envolvendo uma dada combinação de elementos para os vetores n e p ;

n_i : variável de decisão negativa associada ao i ésimo objetivo;

p_i : variável de decisão positiva associada ao i ésimo objetivo;

$f_i(x)$: função matemática das variáveis de decisão para o i ésimo objetivo;

b_i : conjuntos de metas do i ésimo objetivo;

X : vetor de variáveis de decisão;

x : conjunto de restrições básicas.

Seguem abaixo, os modelos propostos (detalhamento anexo):

- Modelo 1 – Otimização Lexicográfica: Programação linear multicriterial por metas lexicográficas considerando como a primeira otimização a maximização do lucro, seguida da maximização do uso de mão-de-obra no Assentamento Fé na Luta, tendo em vista acréscimos de crédito.
- Modelo 2 – Otimização convencional do uso da mão-de-obra: Programação linear convencional para a função objetivo de maximização do uso de mão-de-obra no Assentamento Fé na Luta, sujeito à restrição do lucro mínimo e ao de agrotóxicos, tendo em vista acréscimos de crédito.
- Modelo 3 – Otimização convencional do lucro: Programação linear convencional para a função objetivo de maximização do lucro no Assentamento Fé na Luta, em função da restrição de maximização da mão-de-obra e a restrição do uso de agrotóxicos, tendo em vista acréscimos de crédito.

2.5 – ANÁLISE DO FATOR RISCO DE MERCADO

Para a análise do fator risco de mercado, foi utilizado o conceito de coeficiente de variação (CV), apresentado por LAURENTI (1981), que consiste em medir, em percentual, a flutuação do valor das margens brutas/hectare em torno da média. Este indicador mede a dispersão dos resultados face à média. Quando mais baixo, menor o risco de mercado.

Sua formulação matemática é dada por:

$$CV = \frac{DAM}{MB} \times 100 \quad (3)$$

3 – RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Quadro 1 fornece informações sobre produtividade, custo, preço e mão-de-obra. Tais informações dão suporte à análise de decisão para o uso sustentável do solo, considerando as seguintes culturas a serem exploradas no Assentamento: Feijão, milho, banana, cana-de-açúcar, manga, mandioca, mamão, coco e algodão.

O Quadro 2 apresenta os coeficientes técnicos e econômicos das atividades agrícolas exploradas no Assentamento Fé na Luta, sem considerar o uso da programação linear, com base nos dados do Plano de Ação de 1999 e atualizados para 2008. O Assentamento concentra sua produção em atividades consideradas de subsistência, ou seja, na produção de feijão, milho e algodão, sendo que a cultura do algodão atualmente não é mais explorada no município de Canindé.

Os resultados alcançados, por meio das modelagens de programação linear utilizando o *software* LINDO para a busca do plano anual de cultivo sustentável do solo, estão dispostos a partir do Quadro 3.

Observando os resultados apresentados nos Quadros 3 e 4, para o plano ótimo de cultivo do Assentamento Fé na Luta obtido com o Modelo 1, verifica-se que com a ampliação do uso do crédito para o Assentamento, há uma expansão da área cultivada de 73,5 para 90 ha e uma maior absorção da mão-de-obra existente no Assentamento, que passa de 2.550 para 12.841 hd/ano.

Além da geração de mais emprego, há também uma elevação da renda para o assentado, ou seja, o lucro total obtido com o novo plano de cultivo passa de R\$ 17.679,45/ano para R\$ 506.342,64/ano, o que significa um incremento no lucro total do Assentamento de 2.764%.

Atividade	Feijão		Milho	Banana	Cana-de- Açúcar		Manga	Mandioca	Mamão	Coco	Algodão
	(X1)	(X2)		(X3)	(X4)	(X5)					
Produção/ha	426	1.419		6.100	43.000	10.400	9.000	25.000	5.943		1.020
Preço (R\$/Kg)	2,19	0,50		0,44	0,04	0,40	0,17	0,41	0,30		0,85
Custo (R\$/ha)	738,50	418,50		2.243,50	1.385,50	1.315,50	608,00	2.927,00	1.257,40		707,50
M.O. (hd)	40	32		143,00	101,00	52,00	29	175	20		76
Agrotóxico (l/ha)	6,0	2,5		3,5	5,50	6,5	3,0	15	7,3		9,5
Autoconsumo	5.832	9.396		11.664		405	3.240				
Receita (R\$/ha)	933,09	705,03		2.707,68	1.836,42	4.201,54	1.539,15	10.351,91	1.776,25		872,04
Lucro (R\$/ha)	194,59	286,53		464,18	450,92	2.886,04	931,15	7.424,91	518,85		164,54
Benefício/Custo	1,26	1,68		1,21	1,33	3,19	2,53	3,54	1,41		1,26
Lucro/M. O.	4,86	8,95		3,25	4,46	55,50	32,11	42,43	25,94		4,86

Quadro 1 – Coeficientes técnicos e financeiros das culturas exploradas no Assentamento Fé na Luta

Fonte: IDACE; IBGE; EMATERCE; Banco do Nordeste.

	Área Plantada (Ha)	Custo Total (R\$)	M.O. Total (hd)	Agrotóxico Total (l)	Autocon- sumo (kg)	Receita (R\$)	Lucro (R\$)
Feijão	23,50	17.354,75	940,0	141,0	5.832,00	21.927,50	4.572,75
Milho	40,00	16.740,00	1.280,0	100,0	9.396,00	28.201,28	11.461,28
Algodão	10,00	7.075,00	760,0	95,0		8.720,42	1.645,42
Total	73,50	41.169,75	2.980,00	336,00	15.228,00	58.849,20	17.679,45

Quadro 2 – Produção, lucro, mão-de-obra e uso de agrotóxico no Assentamento Fé na Luta

Fonte: IDACE.

% Crédito	Área (Ha)	Custo (R\$)	Receita (R\$)	Lucro (R\$)	M.O. (H.D.)	Agrotóxico (L)
Crédito Inicial (R\$ 46.449,75)	73,50	46.449,45	71.694,43	46.739,31	2.550	254,21
Mais 10% (R\$ 51.094,73)	73,50	51.094,73	77.129,06	60.888,48	2.693	273,43
Mais 50% (R\$ 69.674,63)	73,50	69.674,63	98.867,55	112.916,69	3.863	369,58
Mais 100% (R\$ 92.899,50)	73,50	92.899,50	126.040,66	177.951,93	5.325	489,76
Mais 150% (R\$ 116.124,38)	73,50	116.124,38	152.390,13	242.987,20	6.787	609,94
Mais 200% (R\$ 139.349,25)	73,50	139.349,25	175.973,75	308.022,44	8.249	730,12
Mais 300% (R\$ 185.799,00)	80,12	185.799,00	397.640,64	432.986,14	11.112	969,51
Mais 362% (R\$ 214.717,14)	90,00	214.717,14	721.059,78	506.342,64	12.841	1.117,71
Total Disponível	90,00	324.000,00		17.679,45	13.200	336,00
Folga	0,00	109.282,86		488.663,19	359	(781,71)

Quadro 3 – Resultado do Modelo 1 para o Assentamento Fé na Luta, tendo em vista acréscimos de crédito

Fonte: Dados da Pesquisa.

Ressalta-se que existe uma folga de R\$ 109 mil de crédito, margem esta que poderá ser aplicada em outras atividades econômicas não-agrícolas como a construção de uma casa de farinha, na criação de caprinos e ovinos ou na produção de mel, de forma a ampliar as atividades geradoras de renda deste Assentamento.

Percebe-se, ainda, que mesmo sem nenhum acréscimo ao crédito, o plano de cultivo apresentado pelo Modelo 1 mostrou melhores resultados em termos de lucro total gerado, o qual foi 164% maior do que o que estava sendo obtido pelas famílias assentadas originalmente.

% Crédito	Benefício/ Custo	Lucro/Área	Lucro/MO	Agrotóxico/ área	M.O./ Área
Crédito Inicial	2,01	635,91	18,33	3,46	35
Mais 10%	2,19	828,41	22,61	3,72	37
Mais 50%	2,62	1.536,28	29,23	5,03	53
Mais 100%	2,92	2.421,11	33,42	6,66	72
Mais 150%	3,09	3.305,95	35,80	8,30	92
Mais 200%	3,21	4.190,78	37,34	9,93	112
Mais 300%	3,33	5.404,21	38,96	12,10	139
Mais 362%	3,36	5.626,03	39,43	12,42	143

Quadro 4 – Indicadores de sensibilidades dos resultados do Modelo 1, conforme acréscimos de crédito

Fonte: Dados da Pesquisa.

Quanto à questão do uso de agrotóxicos, este modelo mostrou-se mais eficiente inicialmente, utilizando uma menor quantidade de agrotóxicos, mas quando o Modelo 1 atinge o equilíbrio no montante de crédito de R\$ 214.717,14, este supera o limite inicial em 781,81 litros/ano. Este uso excedente de agrotóxicos pode ser contornado por meio de técnicas mais eficientes de aplicação destes ou pela prática da agricultura orgânica, que além de evitar o uso de agrotóxicos nas áreas de cultivo, agrega mais valor ao produto.

O Modelo 1 mostrou as seguintes relações para o plano anual de cultivo obtido com o nível de crédito de R\$ 214.717,14: lucro/mão-de-obra de R\$ 39,43/hd; agrotóxico/área de 12,42 l/ha e mão-de-obra/área de 143 hd/ha/ano, e o índice benefício/custo encontrado foi de 3,36 (Quadro 4).

	Crédito Inicial	Mais 10%	Mais 50%	Mais 100%	Mais 150%	Mais 200%	Mais 300%	Mais 362%
Feijão	13,69	13,69	13,69	13,69	13,69	13,69	13,69	13,69
Milho	16,64	6,62	6,62	6,62	6,62	6,62	6,62	6,62
Banana	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91
Cana-de- Açúcar	-	-	-	-	-	-	-	-
Manga	-	-	-	-	-	-	-	-
Mandioca	41,26	50,09	42,08	32,06	22,05	12,03	0,36	0,36
Mamão	-	1,18	9,20	19,21	29,23	39,24	57,54	67,42
Coco	-	-	-	-	-	-	-	-
Área Total	73,50	73,50	73,50	73,50	73,50	73,50	80,12	90,00

Quadro 5 – Plano de cultivo indicado pelo Modelo 1 para o Assentamento Fé na Luta, tendo em vista acréscimos de crédito

Fonte: Dados da Pesquisa.

O plano de cultivo indicado pelo Modelo 1 para o Assentamento Fé na Luta (Quadro 5), nível um, volume de crédito agrícola de R\$ 214.717,14, apresentou a seguinte solução: o plantio de 13,69 ha de feijão, 6,62 ha de milho, 1,91 ha de banana, 0,36 ha de mandioca, 67,42 ha de mamão, para uma área total para o cultivo de 90 ha. Percebe-se que com o acréscimo de crédito, o modelo indica troca de área de cultivo entres as culturas da mandioca e do mamão, mantendo constantes as áreas destinadas às culturas do feijão, milho e da banana, na extensão suficiente apenas para atender às necessidades de autoconsumo do Assentamento.

Observando os resultados obtidos com o Modelo 2 (Quadros 6 e 7), o plano ótimo de cultivo do Assentamento Fé na Luta sujeito a acréscimos de crédito, verificou-se que estes sempre apresentaram um plano de cultivo para uma área 90 ha. Quanto aos indicadores de sensibilidade, o Modelo 2 (Quadro 7) mostrou uma evolução das relações de lucro/mão-de-obra que passou de R\$ 7,74/hd para R\$ 39,43/hd, um acréscimo de 409%; a relação agrotóxico/área também aumentou, passou de 3,08 l/ha para 12,42 l/ha; a relação mão-de-obra/área que era de 36 hd/ha/ano passou para 143 hd/ha/ano, e a relação benefício/custo que inicialmente era de 1,54, passou para 3,36, com o acréscimo da utilização de crédito agrícola.

% Crédito	Área (Ha)	Custo (R\$)	Lucro (R\$)	M.O. (H.D.)	Agrotóxico (L)
Crédito Inicial (R\$ 46.449,75)	90,00	46.449,75	25.244,68	3.261,06	277,63
Mais 10% (R\$ 51.094,73)	90,00	51.094,73	26.034,33	3.592,50	292,04
Mais 50% (R\$ 69.674,63)	90,00	69.674,63	29.192,92	4.918,26	349,68
Mais 100% (R\$ 92.899,50)	90,00	92.899,50	33.141,16	6.575,47	421,74
Mais 150% (R\$ 116.124,38)	90,00	116.124,38	36.265,75	8.113,28	464,83
Mais 200% (R\$ 139.349,25)	90,00	139.349,25	36.624,49	9.250,16	410,70
Mais 300% (R\$ 185.799,00)	90,00	185.799,01	211.841,63	11.487,31	631,16
Mais 362% (R\$ 214.717,14)	90,00	214.717,14	506.342,64	12.841,20	1.117,71
Total Disponível	90,00	324.000,00	17.679,45	13.200,00	336,00
Folga	0,00	109.282,86	488.663,19	358,80	(781,71)

Quadro 6 – Resultado do Modelo 2 para o Assentamento Fé na Luta, tendo em vista acréscimos de crédito

Fonte: Dados da Pesquisa.

O nível máximo de absorção de mão-de-obra, atingido com o volume de crédito de R\$ 214.717,14, foi de 12.841 hd/ano, com o plano de cultivo indicado pelo modelo de programação linear convencional para a função objetivo de maximização do uso de mão-de-obra, resultado este, igual ao obtido com o Modelo 1 (Quadros 3 e 6), mas com planos de cultivo diferentes,

alternando o plantio de cana-de-açúcar e de milho do Modelo 2, que no Modelo 1, que indicou o plantio da cultura do milho, com área o suficiente para atender ao autoconsumo das famílias assentadas (Quadro 8).

% Crédito	Benefício/ Custo	Lucro/Área	Lucro/MO	Agrotóxico/ área	MO/Área
Crédito Inicial	1,54	280,50	7,74	3,08	36
Mais 10%	1,51	289,27	7,25	3,24	40
Mais 50%	1,42	324,37	5,94	3,89	55
Mais 100%	1,36	368,24	5,04	4,69	73
Mais 150%	1,31	402,95	4,47	5,16	90
Mais 200%	1,26	406,94	3,96	4,56	103
Mais 300%	2,14	2.353,80	18,44	7,01	128
Mais 362%	3,36	5.626,03	39,43	12,42	143

Quadro 7 – Indicadores de sensibilidades dos resultados do Modelo 2, tendo em vista acréscimos de crédito

Fonte: Dados da Pesquisa.

O total de crédito necessário para maximizar a mão-de-obra utilizada no plano de cultivo indicado pelo Modelo 2 também foi de R\$ 214.717,14, o que possibilita a realização de investimentos em outras atividades econômicas ou na melhoria da infraestrutura produtiva do Assentamento.

Analizando o Quadro 6, verifica-se que com o mesmo crédito inicialmente utilizado pelos assentados, o plano de cultivo do Modelo 2 apresentou melhores resultados, tanto em termos de lucro gerado, o qual foi 42% maior do que o que estava sendo obtido pelas famílias assentadas originalmente, quanto em termos de absorção de mão-de-obra, o qual indicou uma quantidade 9,5% superior à utilizada inicialmente.

E quanto à questão do uso de agrotóxicos, este modelo mostra-se também mais eficiente inicialmente, empregando uma menor quantidade de agrotóxicos, sendo esta de 277 litros, mas posteriormente, quando o modelo atinge o equilíbrio com o montante de crédito de R\$ 214.717,14, a quantidade de agrotóxicos supera o limite inicial em 781,81 litros/ano.

	Crédito Inicial	Mais 10%	Mais 50%	Mais 100%	Mais 150%	Mais 200%	Mais 300%	Mais 362%
Feijão	13,69	13,69	13,69	13,69	13,69	13,69	13,69	13,69
Milho	73,16	68,36	49,15	25,13	6,62	6,62	6,62	6,62
Banana	1,91	1,91	1,91	1,91	8,12	35,19	44,22	1,91
Cana	0,87	5,68	24,89	48,91	61,20	34,14	-	-
Manga	-	-	-	-	-	-	-	-
Mandioca	0,36	0,36	0,36	0,36	0,36	0,36	0,36	0,36
Mamão	-	-	-	-	-	-	25,11	67,42
Coco	-	-	-	-	-	-	-	-
Área Total	90,00	90,00	90,00	90,00	90,00	90,00	90,00	90,00

Quadro 8 – Plano de cultivo indicado pelo Modelo 2 para o Assentamento Fé na Luta, tendo em vista acréscimos de crédito

Fonte: Dados da Pesquisa.

O principal fator limitante à maximização do uso da mão-de-obra considerado pelo modelo é a área total disponível para o cultivo de lavouras. Mas este problema pode ser amenizado com a exploração de outras atividades agropecuárias como a criação de animais, a produção de mel que aproveita toda a extensão de área do assentamento.

O Modelo 3, sujeito a acréscimos de crédito, estabilizou o lucro máximo no valor de R\$ 96.081,43 com um crédito de R\$ 69.674,63, com o uso de 3.024 hd/ano e com o uso de 336 litros de agrotóxicos por ano (Quadro 9).

No período inicial, este modelo obteve um lucro 164% maior do que o obtido inicialmente pelo assentamento sem a aplicação das técnicas de programação linear.

O plano de cultivo indicado pelo Modelo 3 para um crédito de R\$ 69.674,63 é a exploração de 13,69 ha de feijão, 6,62 ha de milho, 1,91 ha de banana, 21,94 ha de manga e, 29,34 ha de mandioca, somando uma área total para o cultivo de 73,50 ha (Quadro 11).

% Crédito	Área (Ha)	Custo (R\$)	Lucro (R\$)	M.O. (H.D.)	Agrotóxico (L)
Crédito Inicial (R\$ 46.449,75)	73,50	46.449,75	46.740,33	2.549,98	254,21
Mais 10% (R\$ 51.094,73)	73,50	51.094,73	60.888,48	2.692,93	273,43
Mais 50% (R\$ 69.674,63)	73,50	63.868,46	96.081,43	3.024,52	336,00
Mais 100% (R\$ 92.899,50)	73,50	63.868,46	96.081,43	3.024,52	336,00
Mais 150% (R\$ 116.124,38)	73,50	63.868,46	96.081,43	3.024,52	336,00
Mais 200% (R\$ 139.349,25)	73,50	63.868,46	96.081,43	3.024,52	336,00
Mais 300% (R\$ 185.799,00)	73,50	63.868,46	96.081,43	3.024,52	336,00
Mais 362% (R\$ 214.717,14)	73,50	63.868,46	96.081,43	3.024,52	336,00
Total Disponível	90,00	324.000,00	17.679,45	13.200,00	336,00
Folga	16,50	260.131,54	78.401,99	10.175,48	0,00

Quadro 9 – Resultado do Modelo 3 para o Assentamento Fé na Luta, tendo em vista acréscimos de crédito

Fonte: Dados da Pesquisa.

% Crédito	Benefício/ Custo	Lucro/Área	Lucro/MO	Agrotóxico/ área	MO/Área
Crédito Inicial	2,01	635,92	18,33	3,46	35
Mais 10%	2,19	828,41	22,61	3,72	37
Mais 50%	2,50	1.307,23	31,77	4,57	41
Mais 100%	2,50	1.307,23	31,77	4,57	41
Mais 150%	2,50	1.307,23	31,77	4,57	41
Mais 200%	2,50	1.307,23	31,77	4,57	41
Mais 300%	2,50	1.307,23	31,77	4,57	41
Mais 362%	2,50	1.307,23	31,77	4,57	41

Quadro 10 – Indicadores de sensibilidades dos resultados do Modelo 3 para o Assentamento Fé na Luta, tendo em vista acréscimos de crédito

Fonte: Dados da Pesquisa.

	Crédito Inicial	Mais 10%	Mais 50%	Mais 100%	Mais 150%	Mais 200%	Mais 300%	Mais 362%
Feijão	13,69	13,69	13,69	13,69	13,69	13,69	13,69	13,69
Milho	16,63	6,62	6,62	6,62	6,62	6,62	6,62	6,62
Banana	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91	1,91
Cana de								
Açúcar	-	-	-	-	-	-	-	-
Manga	-	-	21,94	21,94	21,94	21,94	21,94	21,94
Mandioca	41,26	50,09	29,34	29,34	29,34	29,34	29,34	29,34
Mamão	-	1,18	-	-	-	-	-	-
Coco	-	-	-	-	-	-	-	-
Área Total	73,50	73,50	73,50	73,50	73,50	73,50	73,50	73,50

Quadro 11 – Plano de cultivo indicado pelo Modelo 3 para o Assentamento Fé na Luta, tendo em vista acréscimos de crédito

Fonte: Dados da Pesquisa.

	Estado do Ceará			Município de Canindé		
	VBP Médio (R\$/ha)	Desvio Padrão do VBP (R\$/ha)	Coefficiente de Variação do VBP (R\$/ha)	VBP Médio (R\$/ha)	Desvio Padrão do VBP (R\$/ha)	Coefficiente de Variação do VBP (R\$/ha)
Feijão	588,19	248,64	42,27	134,94	325,48	41,46
Milho	380,10	173,86	45,74	137,12	264,36	51,87
Banana	4.034,96	373,74	9,26	862,09	2.256,83	38,20
Cana-de- Açúcar	2.449,54	250,91	10,24	1.433,59	3.258,57	43,99
Manga	3.130,84	443,28	14,16	552,27	3.125,00	17,67
Mandioca	1.482,15	246,86	16,66	472,50	1.050,67	44,97
Mamão	18.177,85	2.377,04	13,08	1.300,36	7.945,64	16,37
Coco	2.175,07	345,13	15,87	456,13	2.283,60	19,97

Quadro 12 – Coeficiente de variação das culturas utilizadas no plano de cultivo indicado pelos Modelos 1, 2 e 3 de programação linear para o Assentamento Fé na Luta, considerando o período de 2001-2006

Fonte: Dados da Pesquisa.

Dentre as culturas analisadas pelos modelos de programação linear para o Assentamento Fé na Luta no município de Canindé, as que apresentam um menor coeficiente de variação são: o mamão (CV de 16,37%), a manga (CV de 17,67%) e coco (CV de 19,97%). As culturas que mostraram um maior risco foram o milho (CV de 51,87%), a mandioca (41,46%) e o feijão (CV de 41,46%), culturas exploradas sob o regime de sequeiro, ou seja, a sua produção depende do regime de chuvas, tanto no sentido da distribuição espacial como na distribuição temporal.

No caso da cultura da cana-de-açúcar que apresentou um CV de 44,97%, não representa risco ao produtor, pois esta alta variabilidade é resultado de aumentos sucessivos do valor bruto por hectare de cultura (Quadro 12).

Percebe-se ainda que, quando se compara os coeficientes de variação das culturas analisadas pelos modelos de programação linear para o Assentamento Fé na Luta de forma comparativa entre o Estado do Ceará e o município de Canindé, este apresenta um coeficiente de variação mais elevado do que o Estado do Ceará para quase todas as culturas.

Entre as principais culturas indicadas pelos modelos estão o milho, o feijão, a banana e a mandioca, que oferecem um alto risco para o produtor em termos de mercado. Ressalta-se que estas culturas estão sendo apontadas pelos modelos para garantir a segurança alimentar das famílias assentadas. Já as culturas da cana-de-açúcar, da manga e do mamão apresentam um nível mais baixo de risco ao produtor e, portanto, foram indicadas pelos modelos como culturas-chaves para a maximização do lucro e da mão-de-obra.

Quando se analisa a questão da obtenção de lucro por parte do Assentamento Fé na Luta, percebe-se, por meio do Quadros 5, por que o cultivo do mamão é o mais indicado como a principal cultura do plano anual de cultivo sustentável, por apresentar uma lucratividade de R\$ 7.424,91/ha, resultado este devido a sua alta produtividade, 25.000 kg/ha, e por expressar uma relação lucro/mão-de-obra de R\$ 42,43/hd e um índice benefício/custo de 3,54, sendo estes parâmetros os maiores dentre as culturas exploradas.

Ressalta-se que o cultivo do mamão se associado a um manejo integrado para o controle de pragas e doenças permitirá um menor uso de agrotóxicos, de forma que este sistema de controle consegue atingir o objetivo de se produzir, de modo economicamente viável, sem causar danos aos recursos naturais. Como alternativa seria buscar culturas mais resistentes as pragas e doenças ou que necessitem da aplicação de uma menor quantidade de agrotóxicos.

As culturas da banana, do feijão e do milho, no entanto, apresentaram um índice benefício/custo próximo de 1 (um), e a relação lucro/mão-de-obra baixa, quando comparadas ao mamão e a manga, o que determinou que estas culturas fossem indicadas apenas para suprir as necessidades de autoconsumo das famílias residentes no Assentamento Fé na Luta. Fato este relacionado com a alta vulnerabilidade, com relação às condições climáticas, além de possuírem baixo valor agregado e produtividade, por estarem sendo produzidas por meio de sistema de cultivo de sequeiro, com pouco trato cultural e sem adubação, são fatores que afetam negativamente o lucro e o nível de utilização da mão-de-obra existente no Assentamento.

		Custo (R\$/ ha)	Receita (R\$/ha)	Lucro (R\$/ha)	M.O. (HD/ ha)	Uso de agrotóxico (L)	Benefício /Custo	Lucro /M.O. (R\$/HD)	Agrotóx. /M.O. (L/HD)
Feijão	x1	738,50	933,09	194,59	40	6,00	1,26	4,86	0,15
Milho	x2	418,50	705,03	286,53	32	2,50	1,68	8,95	0,08
Banana	x3	2.243,50	2.707,68	464,18	143	3,50	1,21	3,25	0,02
Cana de Açúcar	x4	1.385,50	1.836,42	450,92	101	5,50	1,33	4,46	0,05
Manga	x5	1.315,50	4.201,53	2.886,04	52	6,50	3,19	55,50	0,13
Mandioca	x6	608,00	1.539,15	931,15	29	3,00	2,53	32,11	0,10
Mamão	x7	2.927,00	10.351,91	7.424,91	175,00	15,00	3,54	42,43	0,09
Coco	x8	1.257,40	1.776,25	518,85	20	7,30	1,41	25,94	0,37

Quadro 13 – Indicadores econômicos utilizados pelos Modelos 1, 2 e 3 de programação linear para indicar o plano de cultivo ótimo para o Assentamento Fé na Luta, por cultura

Fonte: Dados da Pesquisa.

No tocante à questão do uso de agrotóxicos dos Modelos 1, 2 e 3 como fator de restrição, a cultura do milho é apontada como a principal para o plano anual de cultivo por minimizar o seu uso, pois esta proporciona um menor emprego de agrotóxico por hectare, tendo uma relação de utilização de litros de agrotóxico/área de 2,5 l/ha (Quadros 5, 8 e 11). Mas do ponto de vista econômico, a cultura do milho apresenta uma baixa relação benefício custo de apenas 1,61 e um alto coeficiente de variação de 51,87%, o que gera um alto risco para o produtor na escolha desta cultura para seu plano de cultivo.

Nota-se que o uso de agrotóxico em todos os modelos gerados se comportou como um elemento com alta influência na determinação do plano anual de cultivo sustentável, o que pode ser percebido na aplicação do Modelo 3 de programação linear convencional para a função objetivo de maximização do lucro quando se considera a restrição do uso de agrotóxico. Esta restrição apresenta uma relação inversa entre a quantidade de agrotóxico utilizada e o lucro obtido. Foi observado também uma relação inversa no Modelo 3 entre a quantidade de agrotóxico empregada e a área total indicada para a exploração agrícola.

Verificou-se que as restrições mão-de-obra e crédito agrícola apresentaram folgas para todos os modelos gerados, concluindo-se assim, que tais restrições podem ser consideradas como não sendo pontos de gargalo para o planejamento do uso sustentável do solo. E, portanto, estes fatores de produção em excedente no Assentamento Fé na Luta poderiam ser aproveitados em outras atividades que venham contribuir na geração de renda, como artesanato, produção de mudas, beneficiamento da produção, etc. Mas para isso, o Assentamento deverá realizar uma análise junto ao mercado para verificar qual o tipo de atividade se adequa melhor as suas potencialidades e às exigências do mercado consumidor.

Quanto à questão de crédito agrícola, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) pode ser considerado como uma importante ferramenta de apoio à agricultura familiar, e principalmente no desenvolvimento das áreas de assentamento rural que carecem de crédito para que a exploração de suas atividades seja economicamente viável. Entre os modelos gerados, a maior necessidade de crédito foi observada nos Quadros 3 e 6, indicando a necessidade máxima de um investimento de R\$ 214.722,84 para a exploração dos planos de cultivo indicados.

De modo geral, as soluções obtidas pela programação linear, considerando a otimização do lucro e da mão-de-obra, são preferíveis ao plano de cultivo

existente no Assentamento Fé na Luta feito de modo tradicional, baseado em suas experiências de cultivo. Portanto, permitem além de uma análise interligada utilizando múltiplos critérios aos tomadores de decisão do Assentamento Fé na Luta, uma reorganização dos sistemas de uso dos solos usados para a produção familiar no seu contexto econômico-social e ambiental, por meio de ajustes estratégicos necessários ao alcance de estruturas produtivas competitivas e sustentáveis.

CONCLUSÕES

O uso da programação linear multicriterial, como ferramenta de decisão, permite ao assentado ter uma boa visão da distribuição da área cultivada, e com isso obter um melhor lucro, utilizar mais e de modo mais perfeito a mão-de-obra existente, além de preservar os recursos naturais não-renováveis por meio da diminuição da sobrecarga de agrotóxicos e detritos químicos no solo, que uma vez usados corretamente, podem reduzir os custos de produção e gerar melhores benefícios ao produtor.

Quanto aos Modelos 1, 2 e 3 de programação linear, a análise de seus resultados indicou que a maximização do lucro e do uso da mão-de-obra apresenta uma relação inversa com a minimização do uso de agrotóxicos. Assim, do ponto de vista econômico quando o objetivo é a maximização do lucro, o maior uso de agrotóxicos pode ser compensado com técnicas de cultivo que utilizem uma menor quantidade desses agrotóxicos como o manejo integrado de pragas, agricultura orgânica, do uso de inseticidas orgânicos, ou mesmo por meio da melhoria do seu sistema produtivo ao aplicar novas tecnologias que lhes permitam obter melhores rendimentos sem degradar o ambiente. Destes modelos, o que mostrou mais eficiente foi o Modelo 3 de Otimização Lexicográfica, por apresentar melhores indicadores econômicos e melhores resultados em termos de otimização do lucro e do uso da mão-de-obra conforme a disponibilidade de crédito agrícola.

A disponibilidade de crédito agrícola é um importante fator para a geração de emprego e renda para o Assentamento Fé na Luta, pois à medida que se utiliza cada vez mais crédito agrícola, há uma melhoria dos principais indicadores de sucesso econômico a este projeto como a relação benefício/custo, lucro por mão-de-obra e lucro por área, além de viabilizar o uso sustentável do solo por permitir uma melhor escolha das culturas a serem exploradas na propriedade, sem comprometer o meio ambiente.

Portanto, a viabilização da agricultura familiar, principalmente em áreas de assentamento rural, depende da construção de um projeto que apresente sustentabilidade econômico-produtiva, pois somente garantir o acesso a terra

não é suficiente, também é necessário garantir a democratização do acesso aos meios de produção e ao mercado, de forma que o desenvolvimento do meio rural não seja seletivo e excludente.

REFERÊNCIAS

AMBRÓZIO, Luís Alberto et al. **Planejamento do Uso Sustentável da Terra em Microbacias Hidrográficas com o Método de Programação por Metas**. Piracicaba: ESALQ, 1995.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (2005)**: As novas regras do PRONAF. Brasília: Banco Central do Brasil, 2005.

BARRACLOUGH, Solon. L. A Reforma Agrária nos Países em Desenvolvimento: O papel do Estado e de outros agentes. In: **A economia da Reforma Agrária: evidências internacionais**. Brasília, NEAD, 2001. 440 pg.

CEARÁ. Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará – IDACE. **Plano de Ação: Assentamento Estadual Fé na Luta**. Fortaleza. IDACE. 1999. 62 pg.

FATURETO, Cristiana R. C.; SANTOS, Heleno N. **Otimização na Agricultura: uma abordagem sob critérios múltiplos**. Minas Gerais: Universidade Federal de Viçosa/Departamento de Economia Rural, 1997.

GEHLEN, Ivaldo. Políticas Públicas e Desenvolvimento Social Rural. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo 18(2): 95-103, 2004.

GOLDBERG, Marco Cesar. **Otimização e programação linear: modelos e algoritmos**. Rio de Janeiro, Campos, 2000, pg. 31-67.

GOMES, Eliane Gonçalves; MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares de; MANGABEIRA, João Alfredo de Carvalho. Índice Multicritério de Bem Estar Social Rural em um município da Região Amazônica. In: **Revista Pesquisa Operacional**, v.28, n.1, p.141-160, jan./abr. 2008.

GUANZIROLI, Carlos E. **Reforma Agrária e Globalização da Economia: o caso do Brasil**. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica MEPP-INCRA/FAO, 1998.

HARTMANN, Philipp. Reforma Agrária no Ceará: Um Análise dentro de

Perspectivas Econômicas. Fortaleza. IDACE. 1999.15pg. In: Jair do Amaral Filho (Org.). **Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará**. Fortaleza: Edições INESP.

LAURENTI, A. C. **Combinações de atividades produtivas agrícolas e alocação de recursos sob condição de risco**. 1981. 97 p. Dissertação (Mestrado em Economia Agrícola) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba.

MEIRA, Carlos Alberto Alves et al. **Agroinformática: Qualidade e produtividade na agricultura**. Brasília: EMBRAPA. (Cadernos de Ciência e Tecnologia) v.13, n.2, p.175-194, 1996.

ROMERO, C. et al. A Multiple objectives in agricultural planning: a compromise programming application. Iowa. **merican Journal of Agricultural Economics**, feb., 1987, pg. 78-86.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan./jun. 2004, p. 88-125.

SILVA, JERSONE TASSO MOREIRA. **Tomada de decisão sob critérios múltiplos**: uma aplicação do Projeto de Irrigação do Jaíba. (XIV Prêmio Minas de Economia – 2002). Disponível em: <http://www.bdmg.mg.gov.br/estudos/arquivo/premio/docs_2002/Prof_2o_2002.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2008.

TEÓFILO, Edison. In: **A economia da Reforma Agrária**: evidências internacionais. Brasília, NEAD, 2001. 440 pg.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela monografia defendida em 16/09/2008, na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAAC), que serviu de base para a elaboração deste artigo, pois foi Ele que me deu vida e inteligência, e que me dá força para continuar a caminhada em busca dos meus objetivos. A minha esposa, Suely, e filhos, Samilly, Samuel e Eduardo, pelo apoio, incentivo e compreensão pelos momentos que tive que passar longe dela durante o curso de Especialização e na realização deste trabalho. Ao professor Jair do Amaral Filho pela atenção especial e força na constituição deste trabalho, que sem sua importante ajuda não teria sido concretizado. Aos

meus pais, irmãos e amigos, que me ensinaram a não temer desafios e a superar os obstáculos com humildade. Ao amigo Demartone Coelho Botelho por fazer parte da banca examinadora e pelo apoio e incentivo na minha vida acadêmica e profissional. A professora Tereza Cristina Lacerda Gomes por fazer parte da banca examinadora e por suas contribuições no enriquecimento deste trabalho. À turma do Curso de Especialização em Desenvolvimento pelos debates empolgantes e aprendizado durante o curso.

ANEXO – DESCRIÇÃO DOS MODELOS

Modelo 1 – Otimização Lexicográfica: Programação linear multicriterial por metas lexicográficas considerando como a primeira otimização à maximização do lucro seguida da maximização do uso de mão-de-obra no Assentamento Fé na Luta, tendo em vista acréscimos de crédito.

MAX LUCRO - AGROTX + MO

SUBJECT TO

2) $X_1 + X_2 + X_3 + X_4 + X_5 + X_6 + X_7 + X_8 \leq 90$ (Área máxima para plantio)

3) $X_1 + X_2 + X_3 + X_4 + X_5 + X_6 + X_7 + X_8 \geq 73.5$ (Área mínima para plantio)

4) $738.5 X_1 + 418.5 X_2 + 2243.5 X_3 + 1385.5 X_4 + 1315.5 X_5 + 608 X_6 + 2927 X_7 + 1257.4 X_8 \leq 139349.25$ (Crédito Total disponível)

5) $194.59 X_1 + 286.53 X_2 + 464.18 X_3 + 450.92 X_4 + 2886.04 X_5 + 931.15 X_6 + 7424.91 X_7 + 518.85 X_8 + N_1 - P_1 \geq 506.343$ (Lucro Máximo Obtido com a programação linear simples)

6) $40 X_1 + 32 X_2 + 143 X_3 + 101 X_4 + 52 X_5 + 29 X_6 + 175 X_7 + 20 X_8 + N_2 - P_2 \geq 12841.2$ (Máximo da mão-de-obra utilizada com a programação linear simples)

7) $6 X_1 + 2.5 X_2 + 3.5 X_3 + 5.5 X_4 + 6.5 X_5 + 3 X_6 + 15 X_7 + 7.3 X_8 + N_3 - P_3 \leq 233.76$ (Mínimo de agrotóxico utilizado com a programação linear simples)

8) $426 X_1 \geq 5832$ (autoconsumo de feijão)

9) $1419 X_2 \geq 9396$ (autoconsumo de milho)

10) $6100 X_3 \geq 11664$ (autoconsumo de farinha)

11) $9000 X_6 \geq 3240$ (autoconsumo de banana)

12) $LUCRO - 194.59 X_1 - 286.53 X_2 - 464.18 X_3 - 450.92 X_4 - 2886.04 X_5 - 931.15 X_6 - 7424.91 X_7 - 518.85 X_8 = 0$

13) $AGROTX - 6 X_1 - 2.5 X_2 - 3.5 X_3 - 5.5 X_4 - 6.5 X_5 - 3 X_6 - 15 X_7 - 7.3 X_8 = 0$

$$14) \text{ MO} - 40 \text{ X1} - 32 \text{ X2} - 143 \text{ X3} - 101 \text{ X4} - 52 \text{ X5} - 29 \text{ X6} - 175 \text{ X7} - 20 \text{ X8} \\ = 0$$

END

Modelo 2 – Otimização convencional do uso da mão-de-obra: Programação linear convencional para a função objetivo de maximização do uso de mão-de-obra no Assentamento Fé na Luta, sujeito a restrição do lucro mínimo e ao de agrotóxicos, tendo em vista acréscimos de crédito.

$$\text{MAX } 40 \text{ X1} + 32 \text{ X2} + 143 \text{ X3} + 101 \text{ X4} + 52 \text{ X5} + 29 \text{ X6} + 175 \text{ X7} + 20 \text{ X8}$$

SUBJECT TO

$$2) \text{ X1} + \text{X2} + \text{X3} + \text{X4} + \text{X5} + \text{X6} + \text{X7} + \text{X8} \leq 90 \quad (\text{Área máxima para plantio})$$

$$3) \text{ X1} + \text{X2} + \text{X3} + \text{X4} + \text{X5} + \text{X6} + \text{X7} + \text{X8} \geq 73.5 \quad (\text{Área mínima para plantio})$$

$$4) 738.5 \text{ X1} + 418.5 \text{ X2} + 2243.5 \text{ X3} + 1385.5 \text{ X4} + 1315.5 \text{ X5} + 608 \text{ X6} + 2927 \text{ X7} + 1257.4 \text{ X8} \leq 46449.75 \quad (\text{Crédito Total disponível})$$

$$5) 40 \text{ X1} + 32 \text{ X2} + 143 \text{ X3} + 101 \text{ X4} + 52 \text{ X5} + 29 \text{ X6} + 175 \text{ X7} + 20 \text{ X8} \leq 13200 \quad (\text{Mão-de-obra})$$

$$6) 194.59 \text{ X1} + 286.53 \text{ X2} + 464.18 \text{ X3} + 450.92 \text{ X4} + 2886.04 \text{ X5} + 931.15 \text{ X6} + 7424.91 \text{ X7} + 518.85 \text{ X8} \geq 17679.45 \quad (\text{Lucro mínimo})$$

$$7) 6 \text{ X1} + 2.5 \text{ X2} + 3.5 \text{ X3} + 5.5 \text{ X4} + 6.5 \text{ X5} + 3 \text{ X6} + 15 \text{ X7} + 7.3 \text{ X8} \leq 336 \quad (\text{Agrotóxico máximo})$$

$$8) 426 \text{ X1} \geq 5832 \quad (\text{autoconsumo de feijão})$$

$$9) 1419 \text{ X2} \geq 9396 \quad (\text{autoconsumo de milho})$$

$$10) 6100 \text{ X3} \geq 11664 \quad (\text{autoconsumo de farinha})$$

$$11) 9000 \text{ X6} \geq 3240 \quad (\text{autoconsumo de banana})$$

END

Modelo 3 – Otimização convencional do lucro: Programação linear convencional para a função objetivo de maximização do lucro no Assentamento Fé na Luta, em função da restrição de maximização da mão-de-obra e a restrição do uso de agrotóxicos, tendo em vista acréscimos de crédito.

$$\text{MAX } 194.59 X_1 + 286.53 X_2 + 464.18 X_3 + 450.92 X_4 + 2886.04 X_5 + 931.15 X_6 + 7424.91 X_7 + 518.85 X_8$$

SUBJECT TO

$$2) X_1 + X_2 + X_3 + X_4 + X_5 + X_6 + X_7 + X_8 \leq 90 \text{ (Área máxima para plantio)}$$

$$3) X_1 + X_2 + X_3 + X_4 + X_5 + X_6 + X_7 + X_8 \geq 73.5 \text{ (Área mínima para plantio)}$$

$$4) 738.5 X_1 + 418.5 X_2 + 2243.5 X_3 + 1385.5 X_4 + 1315.5 X_5 + 608 X_6 + 2927 X_7 + 1257.4 X_8 \leq 46449.75 \text{ (Crédito Total disponível)}$$

$$5) 40 X_1 + 32 X_2 + 143 X_3 + 101 X_4 + 52 X_5 + 29 X_6 + 175 X_7 + 20 X_8 \leq 13200 \text{ (Mão-de-obra)}$$

$$6) 6 X_1 + 2.5 X_2 + 3.5 X_3 + 5.5 X_4 + 6.5 X_5 + 3 X_6 + 15 X_7 + 7.3 X_8 \leq 336 \text{ (Agrotóxico)}$$

$$7) 426 X_1 \geq 5832 \quad (\text{autoconsumo de feijão})$$

$$8) 1419 X_2 \geq 9396 \quad (\text{autoconsumo de milho})$$

$$9) 6100 X_3 \geq 11664 \quad (\text{autoconsumo de farinha})$$

$$10) 9000 X_6 \geq 3240 \quad (\text{autoconsumo de banana})$$

END

CAPÍTULO 18

Aspectos de Sustentabilidade Ambiental da Agricultura e Pecuária no Nordeste do Brasil no Começo do Século XXI

Francisco Ribeiro Barroso¹

Raimundo Wellington Araújo Pessoa²

INTRODUÇÃO

A prática tradicional da agricultura, caracterizada pela itinerância, conhecida na região Nordeste como “roça no toco”, onde anualmente os agricultores no preparo da área de plantio fazem o desmatamento associado às queimadas, além de uma pecuária extensiva em que se verifica o pastoreio excessivo, compromete todos os indicadores biológicos e socioeconômicos dos principais ecossistemas do Nordeste: a caatinga e os cerrados.

Outros ecossistemas da Região também se ressentem com a degradação ambiental pela ação do homem, como demonstra Fernandes et al (2008, p. 308). No município de Vitória do Mearim, do Estado do Maranhão, pertencente à Amazônia Legal, pesquisa recente demonstra que os agricultores também utilizam o fogo para limpar as áreas de plantio e prevenir o aparecimento das ervas adventícias pela queima das sementes ou perda da germinação pelas altas temperaturas a que são submetidas.

1 Francisco Ribeiro Barroso é engenheiro agrônomo, funcionário do Banco do Nordeste do Brasil S/A, lotado no Ambiente de Gerenciamento do PRONAF e Programas de Crédito Fundiário. É especialista em Desenvolvimento Econômico (UFC).

2 Raimundo Wellington Araújo Pessoa é administrador e economista, funcionário do Banco do Nordeste do Brasil S/A, lotado na Central de Apoio Operacional de Fortaleza (CENOP-FOR). É mestre em Administração de Pequenos e Médios Negócios (UECE). Autor de diversos artigos na área de administração.

Após o plantio e a colheita, as áreas são destinadas ao pousio com a finalidade de produzir mais biomassa. Esse tempo de “descanso” será maior ou menor dependendo da quantidade de terra existente e da densidade demográfica. Completado o tempo, a área volta a ser queimada iniciando um novo ciclo. Estudos recentes demonstram que este tempo de pousio vem declinando devido à pressão antrópica e à redução da fronteira agrícola no Nordeste (FERNANDES, et al, 2008).

Um ciclo após o outro, num tempo cada vez menor, em função do crescimento demográfico e da diminuição da oferta do fator terra para o plantio, faz com que a atividade agrícola nesses municípios se torne cada vez menos atrativa do ponto de vista econômico em função das produtividades decrescentes das culturas. De acordo com Lemos (2001), todo esse processo de degradação tem reflexos nos rendimentos das culturas e das criações praticadas pelos agricultores e, vale ressaltar que as populações diretamente afetadas pelo processo de degradação por que passa cada município são potenciais migrantes para os centros urbanos.

O fenômeno de inchamento das médias e grandes cidades do Nordeste, normalmente admitido como função dos períodos de seca que ocorrem periodicamente, também está correlacionado com a degradação ambiental dos municípios e o consequente desestímulo para a manutenção das populações no campo. Essa migração rural-urbana provoca transtornos nas cidades de médio e grande porte.

Além de todos os problemas econômicos e sociais que afetam diretamente a população do Nordeste do meio rural, dos médios e grandes centros urbanos acima citados, surge outro problema no planeta, não menos importante, que diz respeito ao efeito estufa e aquecimento da Terra. Pois as queimadas liberam o gás carbônico (CO₂) para a atmosfera, que se acumula nas camadas superiores. A elevada concentração deste gás contribui para a crescente reflexão da radiação de ondas longas para a Terra sob a forma de raios infravermelhos, implicando no aumento gradativo da temperatura do planeta.

O estudo e o acompanhamento das condições de vida dos empreendedores rurais requerem uma atenção constante dos pesquisadores e das instituições governamentais e não-governamentais, levando-se em consideração a dependência das condições naturais do ecossistema onde vivem.

Conforme Araújo Filho (2006, p. 193), nas regiões semiáridas os

ecossistemas são naturalmente frágeis, devido à ocorrência de fatores limitantes. Essa situação é particularmente agravada no semiárido nordestino pela exploração de seus recursos naturais pela crescente população humana em busca de alimentos.

Os agricultores do semiárido do Nordeste ainda adotam uma agricultura tradicional praticada desde o período de colonização e herdada dos indígenas, descrita por Araújo Filho e Barbosa (1999, p. 10): “as práticas da agricultura tradicional incluem o desmatamento total, a queimada da madeira, cultivo de até dois anos e pousio para recomposição da vegetação nativa e da fertilidade do solo”.

A exploração desenfreada dos recursos naturais do Nordeste através da “utilização de tecnologia quase sempre agressiva ao ecossistema”, conforme Araújo Filho e Barbosa (1999, p. 5), poderá desencadear um círculo vicioso, em que os níveis de pobreza verificados na população condicionam uma depredação dos recursos naturais (exploração madeireira, caça à fauna, agricultura tradicional baseada no desmatamento, fogo e sua característica itinerante) e em consequência mais pobreza.

A desertificação atinge 15% do território nordestino, fruto do manejo inadequado da caatinga, isto é, uma exploração dos recursos naturais pelo sistema tradicional de agricultura itinerante (roçado-fogo, capoeira, pousio, roçado-fogo) e pelo pastoreio excessivo. A agricultura itinerante provoca, anualmente na região, desmatamento e queimada numa área em torno de 3,7 milhões de hectares e causa aos ecossistemas do semiárido nordestino, vultosas perdas na biodiversidade da fauna e da flora, erosão do solo, sedimentação dos reservatórios e dos rios, com consequente declínio da atividade econômica e da qualidade de vida da população, podendo ser indicada como um dos mais importantes responsáveis pelo êxodo rural (ARAÚJO FILHO; BARBOSA, 1999).

O problema como é tratado o meio ambiente, se torna mais grave pelo desconhecimento e sensibilização dos líderes locais. Segundo a percepção dos gestores municipais, desmatamentos e queimadas afetam mais a paisagem do que as condições de vida da população. Há certa dificuldade dos administradores locais em associar estas práticas com danos diretos ao homem e às suas atividades econômicas (IBGE, 2005).

Em função do exposto, este trabalho tem como objetivo geral avaliar como a agricultura e a pecuária no Nordeste do Brasil foram afetadas por danos ambientais entre o início do ano de 2001 até o fim de 2002. Como

objetivo específico, propõe-se aferir o percentual de municípios nos estados do Nordeste que tiveram suas atividades agrícola e pecuária prejudicadas por modificações do meio ambiente e verificar quais as principais causas que provocaram essas modificações.

REFERENCIAL TEÓRICO

O pensamento econômico no passado admitia que o progresso tecnológico sempre era capaz de substituir recursos naturais que estivessem se tornando escassos por novos recursos, como se observa: “os modelos de crescimento econômico até aqui postulados, e efetivamente postos em prática, têm como um de seus pressupostos básicos que a exaustão de um recurso natural não-renovável pode e deve ser compensada com o surgimento de outros recursos que lhes serão substitutos” (SERAFY, 1989 apud LEMOS, 2008).

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2007, p. 17), as alterações climáticas mundiais consistem na questão central do desenvolvimento humano para a nossa geração:

Hoje, testemunhamos em primeira-mão o que pode ser o início do maior retrocesso em desenvolvimento humano durante o nosso período de vida. Nos países em vias de desenvolvimento, entre as populações mais pobres do mundo, milhões de pessoas são já obrigadas a lidar com os impactos das alterações climáticas. Esses impactos não captam uma atenção de destaque nos meios de comunicação mundiais enquanto eventos apocalípticos. Efetivamente, passam despercebidos nos mercados financeiros e nos valores do PIB (PNUD, 2007, p. 17).

A mesma fonte acima enfatiza que embora as nações mais ricas e os seus cidadãos sejam responsáveis pelo pesado volume de gases de efeito estufa retidos na atmosfera terrestre, são as populações pobres do mundo que serão afetadas de forma mais drástica e em primeiro lugar pelas consequências das alterações climáticas.

Percebe-se que o acordo internacional (Protocolo de Kyoto) para reduzir as emissões de CO₂ pelos países desenvolvidos não foi aceito por todos, e, mesmo os que aderiram não estão conseguindo alcançar as suas metas, restando esperanças para o Protocolo de Kyoto pós-2012. Além desse papel dos governos na definição de padrões reguladores e no apoio à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de baixos níveis de carbono, o mercado deste elemento

poderá constituir-se em uma condição necessária para uma transição de uma economia com baixa emissão de carbono (PNUD, 2007, p. 24). Esse mercado pode influenciar projetos de sustentabilidade ambiental para os ecossistemas brasileiros como o cerrado, a caatinga e a floresta amazônica.

O desenvolvimento sustentável é um conceito atual e que se contrapõe ao pensamento, referido anteriormente, de que o progresso tecnológico sempre seria capaz de resolver todos os problemas advindos da utilização da base de recursos naturais dissociado de ações de preservação do meio ambiente. Como explica Lemos (2008, p. 50 e 51), tenta compatibilizar eficiência econômica com justiça social e com prudência ecológica e que se tornou mais conhecido após a divulgação do Relatório de Brundtland em 1987, pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento.

De acordo com Daly (1989 apud LEMOS, 2008, p. 54), uma condição fundamental para que o desenvolvimento sustentável ocorra é a conservação e a preservação do estoque de recursos naturais. A partir dessa compreensão, surge o conceito de desenvolvimento rural sustentável: “o desenvolvimento rural sustentável deve ser entendido como um conjunto de ações sinérgicas capazes de incrementarem a qualidade de vida das populações rurais, ao tempo em que mantém intacta a base de recursos naturais renováveis, ou não-renováveis” (LEMOS, 2008, p. 57).

Dentro de um cenário de inclusão social e da obtenção do desenvolvimento rural sustentável, o modo familiar de organização econômica deve ser estimulado, pois favorece a criação de um tecido social bem desenvolvido, como demonstra Anne Buttmer (1995 apud VEIGA 2000, p. 20), que comparou comunidades agrícolas americanas com predomínio das formas patronal e familiar. Sua pesquisa demonstrou que “onde predominou a agricultura patronal nos Estados Unidos existem poucas escolas, igrejas, clubes, associações, jornais, empresas e bancos”.

De acordo com Andrade (2005, p. 37), cada região geográfica é percebida por um elemento que se sobressai, assim na Amazônia é o rio e seu regime, no Sudeste são as terras roxas que produzem bem o café, e na região Nordeste, o elemento que mais marca a paisagem e preocupa o homem é o clima. Esse elemento condicionou o aparecimento de três sub-regiões: A Zona da Mata, caracterizada pelo clima quente e úmido e duas estações bem definidas, uma chuvosa e outra seca; o Sertão, também quente, porém seco, e não só seco, como sujeito, às secas periódicas que forçam os homens à migração. Entre uma

área e outra se apresenta uma zona de transição, o Agreste.

O Sertão nos dias atuais passou a ser chamado nos meios governamentais e científicos de semiárido e no dia 10 de março de 2005, o ministro da Integração Nacional assinou, na cidade de Almenara, no nordeste de Minas Gerais, Portaria que instituiu a nova delimitação do semiárido brasileiro. Para a nova delimitação, foram tomados por base três critérios técnicos (SECRETARIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2007):

I. Precipitação média de chuva anual inferior a 800 milímetros;

II. Índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico de THORNTHWAITE que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990; e,

III. Risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990.

Com referência nessa Portaria, o semiárido é constituído por 1.133 municípios dos estados do Nordeste e do norte de Minas Gerais, excetuando-se o Maranhão, perfazendo uma área de 969.589,4 km², que representa 62,1% da região que possui uma área de 1.561.177 km².

O bioma caatinga é o mais importante do semiárido e de acordo com Silva (1984) apud Silva (2007, p.1), ocupa uma área total de cerca de 824.000 km², é o único genuinamente brasileiro e tem sua vegetação constituída de espécies caducifólias em sua maioria.

Uma análise das fases do desenvolvimento regional por que passou a região Nordeste demonstra que em nenhuma delas houve alguma preocupação com a degradação ambiental e a sustentabilidade das atividades rurais.

Assim, tanto na primeira fase, chamada de fase hidráulica ou de obras de engenharia, quanto na segunda, baseada na necessidade de um planejamento que pudesse fortalecer a economia da região desviando o foco de apenas combater a seca da primeira fase (OLIVEIRA; VIANNA, 2005), as questões ambientais e de sustentabilidade não são percebidas.

Nas duas últimas décadas do século XX e início do século XXI, pesquisadores ligados às universidades e centros de pesquisa produziram trabalhos científicos sobre o nível de degradação ambiental de municípios, estados e regiões. Eles realizaram estudos científicos onde se propõe uma tecnologia alternativa e inovadora para uma das causas da degradação ambiental

da Região, que são as práticas agrícolas e pecuárias tradicionais baseadas nas queimadas e no pastoreio excessivo.

Um trabalho científico que contribui para uma avaliação da degradação ambiental por que passa o Nordeste e suas implicações na vida do homem na Região é o apresentado por Lemos (2001), onde se desenvolve uma metodologia para a determinação de um índice de degradação ambiental. Calcula-se esse índice para os municípios da região e em seguida estabelece-se uma gradação nos estados daqueles que têm os maiores índices de degradação. Essa relação dos 100 municípios que apresentam maior índice de degradação se constitui numa referência para os governos estaduais e municipais implantarem programas para revertê-la nas regiões mais afetadas e como também orientar as políticas estaduais de prevenção à degradação ambiental com base na experiência dos municípios em que o estudo aponta como os mais degradados.

Além desse trabalho, de caráter abrangente, existe o estudo da Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME, 2003, p. 24) sobre a degradação ambiental e susceptibilidade aos processos de desertificação em quatro municípios do Estado do Ceará. O estudo conclui que as condições de degradação ambientais observadas nesses municípios estudados estão associadas “às fragilidades decorrentes dos componentes geoambientais que constituem a região em foco, aliadas ao uso inadequado das terras, motivado por uma ação antrópica desordenada e visando resultados imediatistas”.

Referido órgão pretende ampliar esse trabalho científico para todo o Estado do Ceará, mas antes pretende instalar um experimento de recuperação de área em vias de desertificação baseado na experiência da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), através do Centro de Estudos e Pesquisas do Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional do Semiárido (CEMAD), intitulado: Recuperação de Áreas Degradadas pela “Técnica do Inóculo”, que consiste na reinoculação de microorganismos e sementes de plantas superiores na área degradada, conseguida pela serrapilheira raspada da superfície do solo da caatinga pouco antropizada (UERN-CEMAD, 2002).

No âmbito municipal, foi encontrado o estudo de Fernandes et al (2008) sobre a degradação ambiental e condições socioeconômicas do município de Vitória do Mearim no Maranhão, que embora fora da região semiárida, a autora conclui que a principal forma de cultivo é a “roça no toco” com a derrubada e a queimada da vegetação e que os próprios agricultores percebem que suas atividades são degradadoras, porém não veem alternativas diante do contexto

socioeconômico em que se encontram.

Relativo às pesquisas, verificou-se o desenvolvimento do Sistema Agrossilvipastoril Embrapa Caprinos, que de acordo com Araújo Filho (2006, p.195), “o desenvolvimento do modelo iniciou-se na década de 1980” com os estudos dos pesquisadores da EMBRAPA Caprinos, que idealizaram, também conforme Araújo Filho (1999, p. 12), “um modelo de sistema de produção sustentável para o sertão nordestino baseado, do ponto de vista técnico, em quatro objetivos: fixação da agricultura; adequação do manejo pastoril; racionalização da extração madeireira e forte integração destas três atividades”.

Uma análise comparativa realizada pela Embrapa Caprinos, dos indicadores de viabilidade econômica e financeira dos sistemas de produção de carne convencional e agrossilvipastoril, demonstrou a superioridade deste último em todos os indicadores além de promover a melhor convivência do complexo: unidade produtiva-família com as instabilidades climáticas do semiárido brasileiro (ARAÚJO FILHO, 2006, p. 205 e 206). Sobre os ganhos ambientais, a mesma análise comprova uma redução da área explorada de 193 hectares para 50 hectares, quando passa do convencional para o agrossilvipastoril, para um mesmo plantel de animais, onde são poupados de exploração 143 hectares, que poderão ficar em repouso para recuperação da caatinga.

Carvalho (2003, p. 62), em um sistema agroflorestal pecuário, estudando o efeito do sistema de produção agrossilvipastoril sobre o desempenho produtivo de ovelhas Crioulas e de seus cordeiros, na região semiárida do Nordeste do Brasil, concluiu que em termos de produção animal, não há diferença no desempenho das matrizes e de seus cordeiros entre o sistema sob consideração e o tradicional, mas quando são apreciadas as produções por área, o agrossilvipastoril é 245% superior ao tradicional. Com relação à produção de grão de milho por área plantada, a pesquisa concluiu que o sistema em referência é 140% superior ao sistema-piloto e 570% ao sistema tradicional e o incremento na taxa de produção de madeira foi cerca de 211% em relação àquele em uso na região semiárida.

1 – METODOLOGIA

As informações utilizadas para elaborar este estudo são de origem secundária e buscadas junto ao IBGE. Especificamente, coletaram-se informações do documento intitulado: “Suplemento de Meio Ambiente da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2002”, realizada em todos os municípios brasileiros, referente ao período 2001-2002, publicada no Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

O informante da pesquisa é a prefeitura municipal: o próprio prefeito, o secretário do meio ambiente ou pessoa responsável pela área de meio ambiente indicada pelo prefeito, portanto representa a percepção e o nível de informação do poder público local sobre o estado do meio ambiente.

A coleta das informações ocorreu, basicamente, no decorrer do primeiro semestre de 2003 e aquelas sobre as condições do meio ambiente, referem-se aos 24 meses anteriores à data da coleta das informações.

Foi determinado o percentual dos municípios, cujas atividades relacionadas com a agricultura e a pecuária foram prejudicadas por alterações ambientais, relativas àqueles com expressividade econômica nas atividades sob estudo, no Nordeste e por Estado. Os municípios que apresentaram expressão econômica das atividades estudadas foram aqueles em que a pesquisa do IBGE informou que essas atividades não eram inexistentes/inexpressivas.

Em seguida, foram analisadas as causas apontadas para os danos ambientais que afetaram as atividades estudadas, classificando-as da maior para a menor frequência, no Nordeste e em cada Estado.

Como se observa, as características acerca dos prováveis danos ambientais que causaram prejuízos às atividades agrícolas e pecuárias nos municípios brasileiros, tal como feito nesse levantamento do IBGE, estão estreitamente ancoradas na percepção dos agentes municipais. Portanto, podem apresentar distorções e, no geral, para menos, tendo em vista que há interesse do poder público em difundir o seu município da forma mais amena possível e que menos lhe comprometam a administração. E isto é tanto mais verdadeiro

quando a informação foi coletada junto a funcionários que exercem cargos de confiança que, naturalmente, não irão querer contrariar os interesses de quem o nomeou. Assim, os resultados mostrados neste trabalho que estão baseados nesses dados merecem ser analisados com bastante cuidado. Adicionalmente, informamos que o IBGE adota o princípio da soberania do informante, isto é, a informação fornecida pelo entrevistado não é contestada por aquele órgão.

Os procedimentos metodológicos utilizados na análise das informações secundárias consistem em juntá-las em tabelas de distribuições de frequências absolutas e relativas, relacionadas às atividades agrícolas e pecuárias no Nordeste:

Municípios do Nordeste com expressão econômica;

Municípios com prejuízo por causa de danos ambientais em relação aos do Estado com expressividade econômica;

Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o seu desempenho, no Nordeste;

Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o seu desempenho no Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

Identifica-se qual a representatividade econômica das atividades estudadas em cada Estado, em que percentual eles estão afetados nessas mesmas atividades em consequência dos danos ambientais e quais as causas propostas pelo IBGE, mesmo considerando as observações anteriores de que essas características dependem da visão do agente municipal.

O questionário da pesquisa (IBGE, 2005, p. 376) faz constar as seguintes alternativas como possível (is) causa(s) que têm prejudicado a atividade agrícola (admite múltiplas respostas): atividade de extração mineral, compactação do solo, erosão do solo, esgotamento do solo, escassez de água, poluição da água, processo de desertificação, proliferação de pragas, salinização do solo e outra(s). Para a pecuária, o questionário considerou apenas uma parte das alternativas acima: esgotamento/compactação do solo, escassez de água, poluição da água, processo de desertificação e outra(s).

2 – RESULTADOS DA PESQUISA

O estudo avalia os impactos ambientais nos municípios sob a ótica dos seus agentes em dois grandes grupos: Impactos ambientais que prejudicaram as atividades de produção de origem vegetal e pecuária.

2.1 – IMPACTOS AMBIENTAIS NOS MUNICÍPIOS DO NORDESTE QUE PREJUDICARAM AS ATIVIDADES AGRÍCOLAS

Na visão dos agentes entrevistados pelo IBGE, fica claro que em todos os estados do Nordeste a agricultura é uma atividade econômica presente. Com efeito, dos 1.792 municípios contabilizados em 2002, pelo IBGE, na região Nordeste, em 1.708 (95%) a atividade agrícola foi declarada com expressividade econômica. Os estados com maiores percentuais de municípios onde a agricultura mostrou representatividade econômica foram Piauí e Rio Grande do Norte, com 99% e 97%, respectivamente, enquanto Pernambuco e Paraíba apresentaram os menores, 92% e 94%, respectivamente (Tabela 50).

Os estados que possuem o maior percentual de municípios com desempenho agrícola ameaçado pela qualidade do meio ambiente, em relação àqueles do próprio estado que afirmaram a agricultura com expressão econômica, foram Pernambuco e Paraíba, com respectivamente 74% e 54%, enquanto que os menos afetados foram Piauí e Maranhão com 7% e 30%, respectivamente. Na Região, os que sofreram prejuízos na agricultura em função dos danos ambientais representaram 43% em relação àqueles com agricultura presente (Tabela 51).

Tabela 50 – Presença da atividade agrícola no Nordeste

Unidades da Federação	Total de municípios	Municípios onde a agricultura tem expressão econômica	%
Nordeste	1.792	1.708	95
Piauí	222	219	99
Rio Grande do Norte	167	162	97
Maranhão	217	209	96
Alagoas	102	98	96
Ceará	184	175	95
Bahia	417	395	95
Sergipe	75	71	95
Paraíba	223	209	94
Pernambuco	185	170	92

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002. Elaboração do autor.

Tabela 51 – Municípios com prejuízo na agricultura por causa de danos ao meio ambiente em relação àqueles que declararam a atividade com expressividade econômica

Unidades da Federação	Municípios onde a agricultura tem expressão econômica	Número de municípios afetados	%
Nordeste	1.708	733	43
Pernambuco	170	125	74
Paraíba	209	112	54
Bahia	395	207	52
Ceará	175	84	48
Alagoas	98	44	45
Sergipe	71	31	44
Rio Grande do Norte	162	52	32
Maranhão	209	63	30
Piauí	219	15	7

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002. Elaboração do autor.

Em seguida, serão apresentadas as causas que afetaram o meio ambiente e prejudicaram o desempenho da agricultura. Inicia-se pela região Nordeste, onde as duas causas mais apontadas foram a escassez de água e a proliferação de pragas, com 29% e 16% de todas as causas, enquanto que as três com menor incidência foram, respectivamente, atividade de extração mineral (1%) outras causas e poluição da água com 3% e 5%. (Tabela 52).

**Tabela 52 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002
que afetaram o desempenho da atividade agrícola no
Nordeste**

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	1.785	100
Escassez da água	521	29
Proliferação de pragas	293	16
Esgotamento do solo	251	14
Erosão do solo	160	9
Processo de desertificação	134	8
Salinização do solo	133	7
Compactação do solo	130	7
Poluição da água	88	5
Outras	60	3
Atividade de extração mineral	15	1

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002. Elaboração do autor.

No Estado do Maranhão, as causas mais apontadas foram esgotamento do solo e escassez de água, enquanto aquelas menos citadas, foram extração mineral e salinização do solo (Tabela 53).

Tabela 53 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade agrícola no Maranhão

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	157	100
Esgotamento do solo	38	24
Escassez da água	31	20
Proliferação de pragas	24	15
Compactação do solo	15	10
Erosão do solo	14	9
Outras	10	6
Poluição da água	9	6
Processo de desertificação	9	6
Salinização do solo	6	4
Atividade de extração mineral	1	1

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

Enquanto no Piauí (Tabela 54), as causas mais apontadas também foram esgotamento do solo (15%) e escassez de água (33%), sendo que a ocorrência desta última somente será equiparada pela Paraíba, como veremos adiante. Mesmo nesse contexto, a agricultura está presente em 99% de seus municípios, como citado anteriormente, o que poderá ser motivo de outras pesquisas para identificação das causas dessa opção econômica, a partir, por exemplo, da hipótese da falta de outras oportunidades de emprego para a população.

No Ceará (Tabela 55), as duas causas mais citadas, do mesmo modo que no Piauí, foram escassez de água e esgotamento do solo, enquanto que as menos apontadas, foram outras causas e atividade de extração mineral.

Tabela 54 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade agrícola no Piauí

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	33	100
Escassez da água	11	33
Esgotamento do solo	5	15
Outras	5	15
Erosão do solo	3	9
Proliferação de pragas	3	9
Salinização do solo	3	9
Compactação do solo	2	6
Processo de desertificação	1	3
Poluição da água	-	-
Atividade de extração mineral	-	-

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

Tabela 55 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade agrícola no Ceará

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	244	100
Escassez da água	71	29
Esgotamento do solo	36	15
Proliferação de pragas	28	11
Erosão do solo	25	10
Salinização do solo	23	9
Processo de desertificação	21	9
Compactação do solo	17	7
Poluição da água	14	6
Outras	8	3
Atividade de extração mineral	1	0

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

A escassez de água e a proliferação de pragas foram as causas mais apontadas no Estado do Rio Grande do Norte (Tabela 56) e as menos indicadas foram atividades de extração mineral e outras causas.

Tabela 56– Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade agrícola no Rio Grande do Norte

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	123	100
Escassez da água	32	26
Proliferação de pragas	27	22
Esgotamento do solo	16	13
Salinização do solo	16	13
Processo de desertificação	12	10
Poluição da água	6	5
Erosão do solo	5	4
Compactação do solo	4	3
Outras	4	3
Atividade de extração mineral	1	1

Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.

Elaboração do autor.

Na Paraíba (Tabela 57), as causas de maior incidência foram escassez de água e proliferação de pragas, e aquelas de menor incidência, atividades de extração mineral e poluição de água. Não foram apontadas outras causas, além daquelas explicitadas no questionário.

Em Pernambuco (Tabela 58), a escassez de água e a proliferação de pragas foram as causas mais apontadas e as menos apontadas foram outras causas, além daquelas constantes do questionário, e a atividade de extração mineral.

Tabela 57 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade agrícola na Paraíba

Problemas	Número de eventos	%
TOTAL	236	100
Escassez da água	78	33
Proliferação de pragas	51	22
Processo de desertificação	26	11
Esgotamento do solo	25	11
Salinização do solo	20	8
Erosão do solo	16	7
Compactação do solo	10	4
Poluição da água	8	3
Atividade de extração mineral	2	1
Outras	-	-

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

Tabela 58 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade agrícola em Pernambuco

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	307	100
Escassez da água	85	28
Proliferação de pragas	52	17
Esgotamento do solo	47	15
Erosão do solo	37	12
Poluição da água	24	8
Salinização do solo	23	7
Processo de desertificação	17	6
Compactação do solo	16	5
Atividade de extração mineral	4	1
Outras	2	1

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

Em Alagoas (Tabela 59), além da escassez de água, foi citado como a segunda causa mais importante o esgotamento do solo. As causas menos citadas foram poluição da água e compactação do solo. Não houve indicação da causa de atividade de extração mineral.

Tabela 59 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade agrícola em Alagoas

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	97	100
Escassez da água	35	36
Esgotamento do solo	16	16
Proliferação de pragas	14	14
Erosão do solo	11	11
Outras	6	6
Processo de desertificação	5	5
Salinização do solo	5	5
Compactação do solo	3	3
Poluição da água	2	2
Atividade de extração mineral	-	-

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

A proliferação de pragas foi a causa mais apontada em Sergipe (Tabela 60), e a sua segunda mais indicada foi o esgotamento do solo. Aquelas de menor incidência foram atividades de extração mineral e outras causas não explicitadas no questionário.

Na Bahia (Tabela 61), as causas mais apontadas foram a escassez de água e a proliferação de pragas. Aquelas menos indicadas foram a atividade de extração mineral e a poluição de água.

Tabela 60 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade agrícola em Sergipe

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	70	100
Proliferação de pragas	18	26
Esgotamento do solo	12	17
Escassez da água	12	17
Compactação do solo	9	13
Salinização do solo	7	10
Erosão do solo	4	6
Poluição da água	3	4
Processo de desertificação	2	3
Outras	2	3
Atividade de extração mineral	1	1

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

Tabela 61 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade agrícola na Bahia

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	518	100
Escassez da água	166	32
Proliferação de pragas	76	15
Esgotamento do solo	56	11
Compactação do solo	54	10
Erosão do solo	45	9
Processo de desertificação	41	8
Salinização do solo	30	6
Outras	23	4
Poluição da água	22	4
Atividade de extração mineral	5	1

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

2.2 – IMPACTOS AMBIENTAIS NOS MUNICÍPIOS DO NORDESTE QUE PREJUDICARAM AS ATIVIDADES PECUÁRIAS

Todos os estados do Nordeste possuem a pecuária como uma atividade econômica atuante (Tabela 62). Assim, em 1.657 municípios do Nordeste, ou 92% do total, as atividades pecuárias são relevantes do ponto de vista econômico, ao menos na visão dos informantes ao IBGE. Dentre os estados em que foi declarado que a atividade pecuária é importante e que tem as maiores frequências, destacam-se o Piauí e Maranhão, com 99% e 96% de seus municípios. Por outro lado, aqueles que apresentam menores percentuais de presença da atividade pecuária foram Pernambuco e Paraíba com 78% e 90%, respectivamente, de seus municípios, na percepção dos seus dirigentes consultados pelo IBGE (Tabela 62).

Tabela 62 – Presença da atividade pecuária no Nordeste

Unidades da Federação	Total de municípios	Municípios onde a pecuária possui expressão econômica	%
Nordeste	1.792	1.657	92
Piauí	222	219	99
Maranhão	217	208	96
Rio Grande do Norte	167	158	95
Bahia	417	394	94
Alagoas	102	95	93
Ceará	184	170	92
Sergipe	75	68	91
Paraíba	223	200	90
Pernambuco	185	145	78

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002. Elaboração do autor.

Os estados que possuem o maior percentual de municípios com desempenho da atividade pecuária ameaçado pela qualidade do meio ambiente, em relação àqueles do próprio estado que informaram a pecuária com expressividade econômica, foram Pernambuco e Bahia, com respectivamente 56% e 44%, enquanto que os menos afetados foram Piauí e Maranhão com 5% e 16%, respectivamente. Vale salientar que Lemos (2001, p. 425) concluiu que o Estado da Bahia apresenta a maior média estimada de ID (Índice de Degradação), 84,36%, corroborando com a percepção dos gestores municipais a partir da pesquisa do IBGE (2005, p. 167), evidenciada na Tabela 63.

Tabela 63 – Municípios com prejuízo na pecuária por causa de danos ao meio ambiente em relação àqueles que declararam a atividade com expressividade econômica

Unidades da Federação	Municípios onde a pecuária tem expressão econômica	Número de municípios afetados	%
Nordeste	1.657	539	33
Pernambuco	145	81	56
Bahia	394	173	44
Paraíba	200	85	43
Ceará	170	69	41
Alagoas	95	35	37
Rio Grande do Norte	158	37	23
Sergipe	68	15	22
Maranhão	208	33	16
Piauí	219	11	5

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002. Elaboração do autor.

A seguir serão apresentadas as causas que afetaram o meio ambiente e prejudicaram o desempenho da pecuária. Iniciamos com os dados agrupados na região Nordeste que apontaram a escassez de água e esgotamento/compactação do solo com 57% e 16%, respectivamente, como as causas mais importantes, enquanto que as duas com menor incidência foram poluição de água e outras causas não explicitadas no questionário com 6% e 9%, respectivamente (Tabela 64).

Tabela 64 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade pecuária no Nordeste

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	829	100
Escassez da água	472	57
Esgotamento/ compactação do solo	129	16
Processo de desertificação	103	12
Outras	74	9
Poluição da água	51	6

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002. Elaboração do autor.

No Maranhão, a escassez de água figurou como a primeira causa mais apontada pelos gestores municipais e como segunda ficou esgotamento/compactação do solo. Entre as menos citadas naquele Estado, informaram processo de desertificação e poluição de água (Tabela 65).

Tabela 65 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade pecuária no Maranhão

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	61	100
Escassez da água	22	36
Esgotamento/ compactação do solo	18	30
Outras	9	15
Poluição da água	7	11
Processo de desertificação	5	8

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002. Elaboração do autor.

No Piauí (Tabela 66), a causa com maior frequência foi escassez de água e como a segunda, os gestores municipais informaram outras causas não constantes do questionário. A menos citada foi esgotamento/compactação do solo. A poluição de água e o processo de desertificação não foram mencionados.

Tabela 66 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade pecuária no Piauí

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	17	100
Escassez da água	10	59
Outras	5	29
Esgotamento/ compactação do solo	2	12
Poluição da água	-	-
Processo de desertificação	-	-

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

A escassez de água e o processo de desertificação foram as causas mais mencionadas pelos gestores municipais no Ceará (Tabela 67). Por outro lado, as menos citadas foram outras causas não explicitadas no questionário e poluição da água.

Tabela 67 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade pecuária no Ceará

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	119	100
Escassez da água	66	55
Processo de desertificação	20	17
Esgotamento/ compactação do solo	15	13
Poluição da água	10	8
Outras	8	7

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

Igualmente ao Ceará, a escassez de água e o processo de desertificação foram as causas consideradas mais importantes pelos entrevistados no Rio Grande do Norte (Tabela 68). Por outro lado, as menos citadas foram esgotamento/compactação do solo e poluição da água.

Tabela 68 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade pecuária no Rio Grande do Norte

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	47	100
Escassez da água	28	60
Processo de desertificação	7	15
Outras	5	11
Poluição da água	4	9
Esgotamento/ compactação do solo	3	6

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

Na Paraíba, igualmente ao Ceará e Rio Grande do Norte, também a escassez de água e o processo de desertificação foram às causas consideradas mais importantes pelos entrevistados (Tabela 69). Enquanto que as menos citadas foram poluição da água e outras causas não constantes do questionário.

Tabela 69 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade pecuária na Paraíba

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	117	100
Escassez da água	74	63
Processo de desertificação	19	16
Esgotamento/ compactação do solo	10	9
Outras	10	9
Poluição da água	4	3

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

Em Pernambuco, as causas mais indicadas foram a escassez de água e o esgotamento/compactação do solo (Tabela 70). Enquanto que as menos citadas foram as outras causas não constantes do questionário e o processo de desertificação.

Tabela 70 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade pecuária em Pernambuco

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	119	100
Escassez da água	73	61
Esgotamento/ compactação do solo	18	15
Poluição da água	13	11
Processo de desertificação	8	7
Outras	7	6

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

Em Alagoas, as causas mais indicadas foram as mesmas de Pernambuco, escassez de água e o esgotamento/compactação do solo (Tabela 71). Enquanto que as menos citadas foram poluição da água e outras causas não constantes do questionário.

Tabela 71 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade pecuária em Alagoas

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	51	100
Escassez da água	32	63
Esgotamento/ compactação do solo	9	18
Processo de desertificação	5	10
Outras	4	8
Poluição da água	1	2

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

Em Sergipe, repetiram-se as mesmas causas de Pernambuco e Alagoas, escassez de água e o esgotamento/compactação do solo (Tabela 72). Enquanto que as menos citadas foram processo de desertificação e poluição da água.

Tabela 72 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade pecuária em Sergipe

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	23	100
Escassez da água	9	39
Esgotamento/ compactação do solo	7	30
Outras	3	13
Poluição da água	2	9
Processo de desertificação	2	9

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002.
Elaboração do autor.

As causas para o Estado da Bahia foram análogas às de Sergipe: as mais indicadas foram escassez e de água e o esgotamento/compactação do solo e aquelas com menos indicações foram poluição da água e outras causas não explicitadas no questionário (Tabela 73).

Tabela 73 – Problemas do meio ambiente em 2001/2002 que afetaram o desempenho da atividade pecuária na Bahia

Problemas	Ocorrência	%
TOTAL	275	100
Escassez da água	158	57
Esgotamento/ compactação do solo	47	17
Processo de desertificação	37	13
Outras	23	8
Poluição da água	10	4

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Perfil dos Municípios Brasileiros: meio ambiente 2002. Elaboração do autor.

CONCLUSÕES

A atividade agrícola esteve presente com expressividade econômica em 95% dos municípios da região Nordeste e a pecuária em 92%.

Os estados que apresentaram a maior quantidade de municípios em que a agricultura tem expressividade econômica foram o Piauí e o Rio Grande do Norte, com 99% e 97%, respectivamente, enquanto que com relação à pecuária, o Piauí esteve também em primeiro lugar com 99% e em segundo lugar mostrou-se o Maranhão com 96% de seus municípios.

A atividade agrícola se expressou mais vulnerável aos danos ambientais do que a pecuária, pois enquanto a pesquisa revelou que no Nordeste 733 municípios, ou seja, 43% daqueles onde a atividade foi declarada significativa, declararam prejuízos na agricultura em função de danos ambientais, na pecuária foram 539, representando 33%.

Os três estados que apresentaram o maior percentual de municípios com prejuízo na agricultura proveniente de problemas ambientais, em relação àqueles do próprio estado que afirmaram a atividade com expressividade econômica, foram Pernambuco, Paraíba e Bahia com, respectivamente, 74%, 54% e 52%, enquanto que na pecuária, Pernambuco também tem o maior percentual de municípios prejudicados com 56%, seguido da Bahia com 44% e da Paraíba com 43%.

Como se percebe, tanto na agricultura quanto na pecuária, os estados onde essas atividades econômicas são as mais afetadas por danos ao meio ambiente nos anos de 2001 e 2002, na percepção dos gestores municipais, são Pernambuco, Paraíba e Bahia. Pernambuco em primeiro lugar e a Paraíba e Bahia apresentam-se praticamente no mesmo nível de danos ambientais.

Dessa maneira, os estados referidos acima são indicados para a implantação de um programa-piloto de sustentabilidade ambiental ligado às atividades agrícolas e pecuárias, onde a extensão rural seria orientada pela pesquisa para difundir modelos agroecológicos, como por exemplo, o Sistema Agrossilvipastoril EMBRAPA Caprinos. Com base nesse programa, a

experiência seria ampliada para a toda a região Nordeste.

De uma maneira geral, as causas mais apontadas pelos municípios do Nordeste para os prejuízos na agricultura provenientes de danos ambientais, foram a escassez de água e a proliferação das pragas, enquanto que para a pecuária foi apresentado também com maior frequência a escassez de água e como segunda causa o esgotamento/compactação do solo e processo de desertificação.

As causas que têm prejudicado a atividade agrícola e pecuária: escassez de água, proliferação de pragas, esgotamento/compactação do solo, processo de desertificação, dentre outras, podem corresponder aos efeitos de práticas agrícolas ou tecnologias impróprias, que necessitam pesquisas futuras para investigar quais as principais tecnologias utilizadas nas explorações agrícolas ou pecuárias no Nordeste, os seus principais efeitos na preservação ou danos ao meio ambiente, e que sistemas de produção agroecológicos são recomendados pela pesquisa para a Região.

Portanto, conclui-se que o modelo como é feito, a exploração agropecuária poderá gerar efeitos que causam danos ao meio ambiente e como consequência à própria exploração econômica. Diferentemente, se a tecnologia é adequada, poderá provocar uma perspectiva crescente de efeitos benéficos ao ecossistema (mais matéria orgânica, melhor estrutura do solo, maior retenção de água no solo, mais produção, melhores condições de vida para os agricultores) e um cenário crescente de sustentabilidade ambiental e socioeconômica.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, A. Q; MENDES, B. V; XAVIER, J. I. D. **Recuperação de áreas degradadas pela “técnica do inoculo”**. Mossoró: UERN/ CEMAD, 2002.
- ANDRADE, M. C. **A terra e o homem do nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no nordeste. 7. ed., São Paulo: Cortez, 2005.
- ARAÚJO FILHO, J. A. Sistema agrossilvipastoril Embrapa caprinos. In: **Criação familiar de caprinos e ovinos no Rio Grande do Norte**: orientações para viabilização do negócio rural. Natal: EMATER-RN, EMPARN, Embrapa Caprinos, 2006.
- ARAÚJO FILHO, J. A. BARBOSA, T. M. L. **Sistemas agrícolas sustentáveis**

para regiões semi-áridas. Sobral: Embrapa Caprinos, 1999.

CARVALHO, F. C. **Sistema de produção agrossilvipastoril para a região semi-árida do nordeste do Brasil.** Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2003.

FERNANDES, R. T; LEMOS, J. J. S.; NETO, J. P. C. Degradação ambiental e condições socioeconômicas do município de Vitória do Mearim – Maranhão. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n. 2, p. 306-327, 2008.

FUNCEME, **Degradação ambiental e susceptibilidade aos processos de desertificação nos municípios de Alto Santo, Iracema, Potiretama e São João do Jaguaribe – CE.** Fortaleza: FUNCEME, 2003.

IBGE, **Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente 2002**, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

LEMONS, J. J. S. Níveis de degradação no nordeste brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 32, n. 3, p. 406-429, 2001.

_____. **Mapa da exclusão social no Brasil: radiografia de um país assimetricamente pobre**, 2. ed., Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

OLIVEIRA, C. M. S.; VIANNA, P. J. R. **Desenvolvimento regional: 50 anos do BNB.** Fortaleza: Banco do Nordeste, 2005.

PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano 2007/2008.** Lisboa, 2007.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Nova delimitação do semi-árido brasileiro.** Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/delimitacao.asp>>. Acesso em: 05 set. 2008.

SILVA, N. L.; ARAÚJO FILHO, J. A.; SOUSA, F. B. **Manipulação da vegetação da caatinga para produção sustentável de forragem.** Sobral: EMBRAPA, Circular Técnica n. 34, 2007.

VEIGA, J. E. Diretrizes para uma nova política agrária. In: SEMINÁRIO SOBRE REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Brasília: Paralelo 15/ Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento/ Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000.

AGRADECIMENTOS

A monografia que serviu de base para a elaboração deste artigo teve como orientador o professor José de Jesus Sousa Lemos e como participantes da Banca Examinadora os professores José Vanglesio de Aguiar e Raul dos Santos Filho. A esses professores, o autor da monografia Francisco Ribeiro Barroso agradece a colaboração na elaboração e crítica da mesma, defendida em 16/12/2008, na Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo (FEAAC).

