



Ensaaios Econômicos

Conceitos e Impasses do Desenvolvimento Regional





UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

REITOR

Josué Modesto dos Passos Subrinho

VICE-REITOR

Angelo Roberto Antonioli

Conselho Editorial

COORDENADOR PROGRAMA EDITORIAL

Luiz Augusto Carvalho Sobral

Alceu Pedrotti

Antonio Ponciano Bezerra

Maria Augusta Mundim Vargas

Mário Everaldo de Souza

Miguel André Berger

Terezinha Alves de Oliva

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

Coordenador do Programa Editorial

Luiz Augusto Carvalho Sobral

Em convênio com a

FUNDAÇÃO OVIÊDO TEIXEIRA

Presidente

João de Seixas Dória

APOIO

Norcon - Sociedade Nordestina de Construções Ltda.



Ricardo Oliveira Lacerda de Melo
Dean Lee Hansen
(ORGANIZADORES)

Ensaaios Econômicos

Conceitos e Impasses do Desenvolvimento Regional

Autores

Abraham B. Sicsú
Aldemir do Vale Souza
Cássio Rolim
Dean Lee Hansen
Denisia A. Chagas Tavares
Eliano Sérgio Azevedo Lopes
Elmer Nascimento Matos
Gerson Victor Silva
Ivana Maria de Lima Lopes
Jenny Dantas Barbosa
João Policarpo R. Lima
José Ricardo de Santana
José Roberto de Lima Andrade
Maria Helena Santana Cruz
Nilson Maciel de Paula
Ricardo Oliveira Lacerda de Melo
Rosalvo Ferreira Santos
Silvana Lúcia Santos Lima



Copyright by Editora Universidade Federal de Sergipe
Cidade Universitária "Prof. José Aloísio de Campos"
Av. Mal. Cândido Rondon, s/nº - CEP.: 49.100-00
São Cristóvão/SE

Este livro, ou parte dele, não pode ser reproduzido por
qualquer meio sem autorização escrita da Editora.

Centro de Educação Superior a Distância

Coordenação Gráfica
Giselda Santos Barros

Editoração eletrônica
Adilma Menezes

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca
Central da Universidade Federal de Sergipe

sdfkljlskçdjfsçld	
S sfsdf r	sdfçlskdfçlksd
	1.sdf.fksjdmçflkmsd
2009	
	CDU sfsfs

Assumindo o desafio de tratar de forma ampla e ao mesmo tempo aprofundada questões relevantes sobre desenvolvimento em Sergipe, a presente coletânea de artigos se propõe a discutir e analisar, a partir de um conjunto diferenciado de abordagens e perspectivas, temas como tecnologia, trabalho e desenvolvimento econômico, tomando como foco de análise as experiências brasileira, nordestina e, mais especificamente, a sergipana. Uma preocupação recorrente foi a de tentar aliar, na medida do possível, abordagens teóricas com análises de casos, de forma a contribuir para uma maior compreensão dos desafios que deverão ser enfrentados pelas políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional e local. O presente livro reúne trabalhos acadêmicos de pesquisadores associados ao Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Economia (NUPEC) da Universidade Federal de Sergipe. Cada capítulo buscou, entre outros fatores, ao apontar os elementos, condições e gargalos sócio-econômicos peculiares ao contexto nordestino, oferecer subsídios para a compreensão das dinâmicas que conformam os processos de desenvolvimento da região e, particularmente, do estado de Sergipe.

O livro está dividido em duas partes. A primeira parte, trata das visões conceituais do desenvolvimento regional e tecnológico. Os três artigos analisam questões mais teóricas que, em diferentes dimensões, assumem grande relevância para a contemplação de estratégias de desenvolvimento econômico em Sergipe, especificamente sobre desenvolvimento regional, desenvolvimento tecnológico e a economia agroalimentar. O primeiro capítulo, *Impasses e desafios na questão regional brasileira*, de Elmer Nascimento Matos, discute a questão regional brasileira, salientando as transições teóricas e a evolução do debate recente sobre políticas públicas. No segundo capítulo, *A aquisição de capacidade*

tecnológica por empresas e regiões, o autor, Dean Lee Hansen, traz uma análise dos conceitos de dependência tecnológica, de transferência de tecnologia e de desenvolvimento de capacidade tecnológica por empresas e regiões e dos problemas atinentes às suas aplicações no contexto de países em desenvolvimento. No terceiro capítulo, intitulado *Trajetoira tecnológica e a dinâmica do sistema agroalimentar: uma visão introdutória*, de Rosalvo Ferreira Santos e Nilson Maciel de Paula, os autores examinam as transformações ocorridas no sistema agroalimentar a partir da análise dos impactos da mudança tecnológica, da inovação e do processo de mundialização das grandes redes de supermercados.

Em seu conjunto, os sete artigos que integram a segunda parte do livro, compõem um importante retrato da atual situação econômica sergipana e nordestina, preenchendo, deste modo, uma significativa lacuna, sobretudo no que concerne ao estudo e compreensão da realidade econômica do estado de Sergipe. No capítulo quatro, *Análise retrospectiva da economia de sergipe (1970-2002)*, os autores, Ricardo Oliveira Lacerda de Melo e Aldemir do Vale Souza, oferecem ao leitor uma análise da economia do estado de Sergipe guiada pela exposição de um rico levantamento de dados sobre a trajetória da economia sergipana no período de 1970 a 2002. O quinto capítulo, intitulado *Construção de indicadores de pobreza: aplicação do índice de pobreza humana municipal no estado de Sergipe*, dos autores Cássio Rolim, José Roberto de Lima Andrade, José Ricardo de Santana e Ricardo Oliveira Lacerda de Melo, traz uma contribuição aos debates mais recentes que tratam das relações entre desenvolvimento e pobreza ao analisar os índices de Pobreza Humana (IPH) e de Desenvolvimento Humano (IDH) a partir dos dados da economia de Sergipe e de seus 75 municípios. O capítulo seis, *A “condição informal”: vulnerabilidades e potencialidades na atividade em aracaju*, de Maria Helena Santana Cruz, trata da problemática do trabalho informal, de seus processos e das formas de inserção no mercado de trabalho sob a perspectiva de gênero a partir da análise dos dados do município de Aracaju – SE. No capítulo sete, *Novas lógicas do planejamento regional e a valorização do local: estudos de casos em alagoas e*

pernambuco, os autores Abraham B. Sucsú, João Policarpo R. Lima, e Gerson Victor Silva, partem da experiência dos territórios produtivos em implantação no Estado de Alagoas e da experiência do PROMATA na Zona da Mata de Pernambuco para discorrer sobre as novas formas e visões atinentes ao planejamento regional, introduzidas a partir da década de 1970. O capítulo 8, *Análise do programa um milhão de cisternas rurais – PIMC, no município de Tobias Barreto, estado de Sergipe*, de Eliano Sérgio Azevedo Lopes e Silvana Lúcia Santos Lima, analisa a experiência do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (PIMC) no município de Tobias Barreto, no estado de Sergipe. No capítulo 9, *Características empreendedoras dos empresários do município de Lagarto*, as autoras, Jenny Dantas Barbosa e Ivana Maria de Lima Lopes, baseando-se num estudo de caso do município de Lagarto – SE, fazem uma avaliação do empreendedorismo e de como ele pode ser uma alternativa para a geração de empregos e para a formação de uma classe empresarial local. O décimo e último capítulo, *Uma análise da base científica e tecnológica de Sergipe*, de Denisia A. Chagas Tavares, aponta para as características do desenvolvimento tecnológico de Sergipe a partir da avaliação dos indicadores de suabase científica e tecnológica.

Ricardo Oliveira Lacerda de Melo
Dean Lee Hansen

||
—

||
—

—
||

—
||



Sumário

Apresentação	5
Capítulo Um - Impasses e desafios na questão regional brasileira	13
Elmer Nascimento Matos	
Capítulo Dois - Mecanismos e desafios do desenvolvimento da capacidade tecnológica de empresas e regiões nos países em desenvolvimento	51
Dean Lee Hansen	
Capítulo Três - Trajetória tecnológica e a dinâmica do sistema agroalimentar: uma visão introdutória	95
Rosalvo Ferreira Santos Nilson Maciel de Paula	
Capítulo Quatro - Análise retrospectiva da economia de Sergipe (1970-2002)	117
Ricardo Oliveira Lacerda de Melo Aldemir do Vale Souza	
Capítulo Cinco - Construção de indicadores de pobreza: aplicação do índice de pobreza humana municipal no estado de Sergipe	167
Cássio Rolim José Roberto de Lima Andrade José Ricardo de Santana Ricardo Oliveira Lacerda de Melo	



Ricardo Oliveira Lacerda de Melo; Dean Lee Hansen

Capítulo Seis - A "condição informal": vulnerabilidades e potencialidades na atividade em Aracaju 201

Maria Helena Santana Cruz

Capítulo Sete - Novas lógicas do planejamento regional e a valorização do local: estudos de casos em Alagoas e Pernambuco 241

Abraham B. Sucsú

João Policarpo R. Lima

Gerson Victor Silva

Capítulo Oito - Análise do programa um milhão de cisternas rurais – P1MC, no município de Tobias Barreto, estado de Sergipe 275

Eliano Sérgio Azevedo Lopes

Silvana Lúcia Santos Lima

Capítulo Nove - Características empreendedoras dos empresários do município de Lagarto 325

Jenny Dantas Barbosa

Ivana Maria de Lima Lopes

Capítulo Dez - Análise da base científica e tecnológica de Sergipe 375

Denisia Araujo Chagas Tavares



PARTE I

VISÕES CONCEITUAIS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TECNOLÓGICO



||
—

||
—

—
||

—
||

Capítulo Um Impasses e desafios na questão regional brasileira

Elmer Nascimento Matos*

Neste capítulo, será discutida a problemática regional brasileira, confrontando-a com o quadro de dificuldades com que tem convivido, sob o ponto de vista teórico e de políticas públicas que tem dominado o debate nos últimos anos. Dessa discussão será levantada a polêmica em torno da tese de concentração/desconcentração econômica regional brasileira, ponto de discórdia entre autores nesse tema da economia.

O artigo é composto de quatro itens. No primeiro, a questão da globalização é tratada como um processo limitador e agravante para a problemática heterogeneidade regional. A elevação da noção do desenvolvimento local ao *status* de força capaz de dinamizar a localidade, sem maiores mediações, é discutida e contrastada no segundo item. No terceiro, é debatida a temática do Estado nacional e a tendência em termos teóricos de sua visão na situação atual sobre a ótica do *mainstream* e o tema do federalismo na implicância sobre o aprofundamento dos desequilíbrios regionais. No item quatro, são discutidas a questão regional brasileira e a tese da continuidade ou não do processo de desconcentração regional. Por fim, são apresentadas algumas conclusões.

* Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe e doutorando em Economia Aplicada na Unicamp. E-mail: elmer@ufs.br.

1. O fenômeno da globalização

Nos últimos vinte e cinco anos, a problemática questão regional brasileira vem passando por um verdadeiro teste, aguçando a perplexidade daqueles atingidos por sua marcante agudização na expressão da heterogeneidade econômica, social e cultural. Ao mesmo tempo, o tratamento dado, tanto em termos teóricos como em termos de políticas públicas, tem sido o de pensar o assunto em termos microdecisórios, impossibilitando sua inserção como integrante da questão nacional, ou seja, da discussão sobre o desenvolvimento regional brasileiro.

Vários elementos têm contribuído para a falta de perspectiva e o agravamento da questão regional no Brasil. Alguns são de origem externa à nação e outros de origem interna. No primeiro caso, cabe frisar a globalização como fenômeno de mundialização da *rationale* econômica, produtiva, financeira e tecnológica alcançada pelo capitalismo, ou, como diria Chesnais (1996), assiste-se à mundialização do capital. Nessa lógica, os processos decisórios são impelidos a uma temática de convergência, abandonando as singularidades nacionais em prol da visão estilizada por essa mundialização, ao mesmo tempo em que os seus efeitos são divergentes, favorecendo poucos e penalizando muitos num processo acentuado de aprofundamento das desigualdades e hierarquização das esferas políticas, econômicas e culturais. No seio desse fenômeno, há a perda da identidade nacional e a assunção da avaliação do grau de integração do país aos preceitos da globalização.

A partir dos anos 1980 se assiste a uma série de mudanças no capitalismo e na geopolítica mundial – unipolar, mas concentrada na tríade EUA, União Européia e Japão -, com consequências assimétricas sobre os países e suas respectivas regiões. Na órbita econômica, há a hegemonia suprema da teoria neoclássica, com sua bandeira de tudo ao mercado e nada ao Estado. Na esfera política, uma onda liberal/conservadora toma conta. Ao mesmo tempo, as forças políticas e econômicas hegemônicas cunharam o termo globalização para designar a nova lógi-

ca de valorização do capital, pretendendo passar ou fazer imaginar aos menos cáusticos que essa é uma nova fase para a humanidade, acompanhada de um processo universal, contínuo, progressivo e homogêneo. Aos Estados nacionais caberia exclusivamente o papel de execução de uma política de inserção virtuosa, desde que a globalização fosse comum e atingisse igualmente a todos, principalmente aos países subdesenvolvidos, pegos pela crise da dívida externa nos anos oitenta, e ‘convidados’ a adotarem o receituário da política macroeconômica ortodoxa, centrada na estabilização (Fiori, p. 1997).

Na explicação para, usando uma expressão na moda, a onda da globalização ter varrido as nações como processo inevitável de inserção passiva de suas economias nacionais, dois pressupostos estão implícitos: “1. a globalização conduzirá à homogeneização das economias nacionais e à convergência para o modelo anglo-saxão de mercado; 2. esse processo ocorre de forma impessoal, acima da capacidade de reação das políticas decididas no âmbito dos Estados nacionais” (Belluzzo, 2004, p.85).

A análise da realidade do capitalismo mostrou, mais uma vez, a não convergência dos ideais apregoados pelo *mainstream* neoliberal. Não é preocupação discutir o conceito de globalização, mas apenas apontar essas divergências, tendo em conta que a “mundialização [do capital] deve ser pensada como uma fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, à escala do conjunto das regiões do mundo onde há recursos ou mercados, e só *a elas*” (Chesnais, 1996, p. 32). Em primeiro lugar, a globalização não é um fenômeno nascido exclusivamente das livres forças de mercado, decorrente do avanço da realidade econômica capitalista – a inovação na tecnologia microeletrônica e informacional atrelada ao aumento da vastidão e intensidade da competição microeconômica à escala global. Na verdade, a reformulação do capitalismo mundial tem sido fruto de decisões político-ideológicas e econômicas tomadas por algumas poucas potências mundiais, principalmente dos Estados Unidos na busca do dólar forte. Segundo Chesnais (1996, p. 34),

Sem a intervenção política ativa dos governos (...) [centrais], e também do conjunto dos governos que não aceitaram resistir a eles, e sem a implementação de políticas de desregulamentação, de privatização e de liberalização do comércio, o capital financeiro internacional e os grandes grupos multinacionais não teriam podido destruir *tão depressa e tão radicalmente* os entraves e freios à liberdade deles de se expandirem à vontade e de explorarem os recursos econômicos, humanos e naturais, onde lhes for conveniente.

Em segundo lugar, a globalização afeta de forma dissimétrica a soberania dos Estados nacionais, aprofundando e consolidando a hierarquia entre os mesmos. O capitalismo, ontem como hoje, articula-se em torno das hegemonias e supremacias exercidas pela forma do *big stick*, da política ou diretamente da economia. Enquanto muitos países não exercem nem agregam condições para expressar sua soberania, outros, poucos, vêm se fortalecendo e agregando graus de soberania.

Em terceiro lugar, a globalização não tem sido um fenômeno universal, aglutinador e homogêneo, tornando-se uma trilha natural a qual os países iriam se encaminhar para se inserir no bonde da história, adotando apenas os ajustes necessários para fazerem parte desse 'club'. A realidade econômica dessa nova etapa do capitalismo tem se caracterizado por taxas de crescimento do comércio e do PIB mundial inferiores aos anos dourados. Boa parte desse crescimento tem sido dependente dos investimentos realizados pelas grandes corporações pertencentes à tríade EUA/UE/Japão. Além do caráter concentrado da produção e do comércio, nessas empresas transnacionais, esses investimentos encontram-se condensados em seus países de origem. Os investimentos diretos externos têm sido direcionados aos países da tríade. Já parte representativa dos investimentos realizados fora da tríade tem se destinado a fusões e aquisições, muitas vezes fruto das privatizações, e há entre eles também grandes assimetrias; por fim, num último corte da análise, os investimentos realizados dentro dos países subdesenvolvi-

dos têm procurado e privilegiado as suas regiões mais desenvolvidas economicamente com consequências sobre o aspecto federativo das nações (Fiori, 1997).

Na verdade tem ocorrido um processo de escolha seleta das nações ganhadoras e perdedoras, aprofundando o grau hierárquico entre as mesmas. Essa seletividade decorre da polarização detonada pela globalização, conforme explica Chesnais (1996, p. 37):

(...) uma das características essenciais da mundialização é justamente integrar, como componente central, um duplo movimento de polarização, pondo fim a uma tendência secular, que ia no sentido da integração e da convergência. A polarização é, em primeiro lugar, interna a cada país. Os efeitos do desemprego são indissociáveis daqueles resultantes do distanciamento entre os mais altos e os mais baixos rendimentos, em função da ascensão do capital monetário e da destruição das relações salariais estabelecidas (sobretudo nos países capitalistas avançados) entre 1950 e 1970. Em segundo lugar, há uma polarização internacional, aprofundando brutalmente a distância entre os países situados no âmago do oligopólio mundial e os países da periferia.

Como afirma Fiori (1997, p. 235):

Como percebeu – com entusiasmo – K. Ohmae no seu artigo, “Rise of the region state”, publicado em 1993 no *Foreign Affairs*, os capitais privados preferem concentrar-se no que ele chama de vantagens em escala oferecidas pelos “region states”, áreas sub ou supra nacionais de maior riqueza e densidade econômica. Este movimento acaba estimulando, objetivamente, a “des-solidarização” econômica interna de cada espaço nacional, o que pode conduzir a uma fragmentação econômico-territorial dos países. Isto é, na medida em que os novos investimentos se-

guem o caminho dos anteriores, eles reforçam a tendência à criação de espaços econômicos descontínuos cada vez mais extrovertidos e cada vez menos integrados nacionalmente. Na contraface deste processo, acirram-se, cada vez mais, as competições intra e interestaduais [e municipais] pelos novos investimentos, leva à frente, muitas vezes na forma de guerras fiscais, desregulações e privatizações selvagens, entre outras.

O que se observa é o caráter desigual e hierárquico da globalização, distante do receituário pretendido como válido *urbi et orbi*¹. No balanço das suas transformações produtivas, financeiras, comerciais e tecnológicas observam-se rupturas e permanências do espaço de valorização, da integração/desintegração do território, da reprodução da dualidade centro-periferia e do jogo de hegemonias e contra-hegemonias.

À progressiva internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado foram sendo debilitados os espaços de decisão e de comando sobre os destinos da nação. Em países de dimensão continental e de fortes desigualdades estruturais – produtivas, sociais e regionais –, como é o caso do Brasil, tem se revelado mais dramática, numa conjunção de forças econômicas, políticas, sociais e culturais mantenedoras do círculo vicioso do subdesenvolvimento.

2. O discurso do desenvolvimento local

Nesse processo boa parte do discurso teórico e de prática concreta tem sido o de prescrever a adoção das exigências da globalização: ajustes, adaptações e submissão a essa inexorável “fatalidade”, para se tornar um espaço receptivo e conquistador da confiança dos agentes eco-

¹ Não se pode esquecer que esses processos são determinados em uma escala e se refletem em outra.

nômicos mais poderosos. Segundo esse discurso, negando totalmente a natureza das hierarquias de geração e apropriação da riqueza, que se tornou pensamento único no debate atual sobre desenvolvimento econômico, a escala nacional teria deixado de existir, ou, de outra forma, teriam acabado as escalas intermediárias e as mediações entre o local e o global. O pensamento único localista tem se tornado o centro das atenções na literatura e na adoção de políticas públicas, ao tempo que negligencia as questões estruturais e as especificidades de cada região.

Esse discurso, caracterizado por um forte invólucro de voluntarismo e modismo, encontra sustança teórica ao ressaltar os microprocessos e as microdecisões, não cabendo na sua agenda os aspectos políticos, os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, a Nação e o espaço nacional. O local teria um poder ilimitado na medida em que se mostrasse diferente e especial, disseminando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades, etc. (Brandão, 2003).

A literatura econômica nos últimos anos tem abordado a questão do desenvolvimento econômico de modo mais intenso, dada a crescente desigualdade econômica e social entre países e regiões, ganhando espaço a linha centrada na endogenia local, onde a escala local tem poder ilimitado. Nas palavras de Putnam (1993, p. 194), “concordamos com a prescrição da historiadora econômica italiana Vera Zamagni que insiste na transformação local das estruturas locais, para não depender das iniciativas nacionais”.

Ao centrar sua teoria na vertente analítica de capital social, Putnam defende as vantagens do acúmulo de confiança e solidariedade e o papel virtuoso da tradição da comunidade cívica, buscando o sentido do “bem comum” para o desenvolvimento local. Capital social entendido, nas suas palavras, como “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. Uma comunidade munida de capital social tende a agir cooperativamente de forma espontânea, ou seja, o voluntarismo é condição para essa abordagem. Outra condição é o processo de mobilização da comunidade para construir confiança, eficiência, rede, “atmosfera” etc.

O sistema de colaboração e as redes de compromisso, lealdade, comprometimento desenvolvidos no local são destacados, além da grande unidade de propósitos e lealdade entre os agentes envolvidos em uma comunidade. Segundo Putnam (1993, p. 186),

Os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Eis as características que definem a comunidade cívica.

Em linhas gerais, o desenvolvimento regional/local depende do seu grau de cultura cívica, não fazendo diferença as políticas destinadas àquela região/local. As regiões destituídas de características “genético-estruturais” estão fadadas ao subdesenvolvimento, de modo que eclode uma espécie de determinismo geográfico a lançar muitas regiões ao atraso econômico, social e cultural e, portanto, criar um círculo vicioso do subdesenvolvimento. Nas palavras de Putnam (1993, p. 188),

(...) o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está. A subordinação à trajetória pode produzir diferenças duradouras entre o desempenho de duas sociedades, mesmo quando nelas existam instituições formais, recursos, preços relativos e preferências individuais semelhantes.

Essa crença no desenvolvimento local tem recheado as abordagens de *clusters*, arranjos produtivos locais, distritos industriais marshallianos etc. A partir da conjugação de ilhas de produtividade (desenvolvimento local) é possível gerar arquipélagos (desenvolvimento regional e nacional).

A idéia do desenvolvimento endógeno destituiu o papel central do Estado como estruturante das políticas de desenvolvimento, colocando

em seu lugar a noção de “desenvolvimento de baixo para cima” ou de “contexto local” e considerando o quadro das pequenas e médias empresas. Esse novo modelo de desenvolvimento está estruturado em pequenas e médias empresas com fortes ligações com o meio social e econômico das regiões, com habilidades e dinâmicas capazes de capacitá-las a concorrer com os oligopólios dominantes.

Tomando como parâmetro a região secular setentrional italiana, caracterizada pela flexibilidade dos sistemas produtivos, os contatos pessoais e de confiança e as relações interindustriais intensas, ativa cooperação empresarial, especialização de atividades e processos de aprendizado interativo e coletivo, esse novo corpo teórico passou a dominar a discussão sobre o tipo de modelo ideal capaz de alçar determinada região/localidade na globalização. Para tornar possível esse sonho as regiões têm que apresentar uma “atmosfera” favorável para o surgimento dos arranjos organizacionais².

Esse processo requer o adensamento geográfico das empresas ao invés de se espriarem no território, constituindo *clusters*. Dessa concentração brotaria *spill over* (transbordamento), com rebatimentos positivos para agentes, atores, instituições etc., causado por essa sinergia, como a redução de custos de transação e o alcance de patamares mais elevados da eficiência coletiva.

A visão do desenvolvimento endógeno muitas vezes é tomada como panacéia, capaz de ser replicada em qualquer país e região e decretar o fim do Estado-Nação. No caso de países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil, convém realçar as suas especificidades na conformação de arranjos produtivos locais. Estão entre essas especificidades: a) a maior limitação, em relação aos países desenvolvidos, em termos de capacidade endógena de gerar progresso tecnológico; b) o ambiente organizacional é aberto e passivo, onde as funções estratégicas primordiais

² Novos termos foram cunhados para caracterizar essa noção de desenvolvimento, como empreendedorismo, governança, etc.

são realizadas externamente ao sistema, prevalecendo, localmente, uma mentalidade quase totalmente produtiva; c) o ambiente institucional (e macroeconômico) é mais volátil e permeado por constrangimentos estruturais; e d) o enfoque destes arranjos é basicamente de subsistência, baixa densidade urbana, baixo nível de renda *per capita*, baixos níveis educacionais, reduzida complementaridade produtiva e de serviços com o pólo urbano e frágil imersão social (Santos *et al*, 2002).

Assim, conforme afirma Brandão (2003, p. 27), ao Estado caberia:

Prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, regular e, sobretudo, desregular a fim de garantir o marco jurídico e o sistema normativo, atuando sobre as falhas de mercado. Além dessas ações de melhoria do ambiente institucional deve articular parcerias com o setor privado. Há controvérsias na literatura sobre o caráter das políticas públicas, a depender da origem baseada na espontaneidade ou no esforço institucional consciente/deliberado que teria ou não ocorrido em algum momento de sua implantação/nascimento.

Na carona desse imobilismo do governo federal, os demais governos subnacionais também apresentam o mesmo tipo de comportamento, mesmo porque a eles é impossível determinar fatores macroeconômicos (câmbio, salários, juros e demais preços balizadores das expectativas e decisões do capital). Às regiões restaria se transformarem em ofertantes de fatores microeconômicos para atrair investimentos – torneios locais -, não importando sua articulação com sua própria hinterlândia ou com outras porções do país. Dentro dessa lógica, seria parte do embate competitivo entre as várias regiões/locais na disputa pela atração da implantação de empresas (geralmente as grandes) por meio do que se convencionou chamar de guerra fiscal, enquanto sua vizinhança vai estar excluída dos benefícios gerados. São ofertadas pelo setor público desde terrenos até créditos tributários e financeiros, passando por infraestruturas para os grandes investimentos. Esse fenôme-

no só tende a aprofundar as desigualdades regionais/locais preexistentes, contribuindo, muitas vezes, para difundir e multiplicar os regionalismos, tanto entre os ganhadores como entre os perdedores, e as forças de desintegração da unidade federativa nacional.

A título ilustrativo não é preciso ir muito longe, na geografia ou na literatura, basta prestar atenção ao que tem ocorrido em termos de política de desenvolvimento econômico no Brasil. Na ausência de um projeto nacional de desenvolvimento desde os anos de 1980, o país tem assistido ao feroz embate entre as suas unidades federativas na atração por investimentos capazes de minorar o quadro de ausência de políticas regionais federais e de política macroeconômica anticíclica. O desdobramento disso pode gerar efeitos perversos sobre o pacto federativo, como explica Brandão (2003, p. 190):

Em um país onde não se processou “o desenvolvimento de forças produtivas modernas, nem desenvolvimento de direitos sociais”, que perenizou a negação, pelos detentores de riqueza, da acessibilidade à terra, à educação e ao trabalho, uma das primeiras manifestações desta desconstrução nacional se revela no esgarçamento do pacto federativo, desorganizando as articulações já frágeis entre o poder central e os poderes locais/regionais.

Neste contexto, reafirma-se a necessidade e a urgência de se resgatar a perspectiva de se pensar verdadeiramente as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e espaciais) de países como o Brasil, em processo de desconstrução nacional e de esgarçamento de seu já historicamente frágil pacto federativo. Para se pensar o fortalecimento da federação é preciso encarar a questão complexa de que, no caso brasileiro, “um dos fatores constitutivos da organização federal de nosso Estado é, também, uma ameaça à sua existência” (Affonso, 2000, p. 132), ou seja, a diversidade regional e a marginalização de uma imensa maioria da população, quando se transformam em assimetria

extrema podem desembocar em processos de fratura, inclusive federativa”.

Pacheco (1998), ao analisar o desenvolvimento regional brasileiro, indica como os fatores determinantes da localização produtiva, e responsáveis pelo bloqueio à desconcentração regional, a abertura comercial, o Mercosul, as políticas neoliberais –representada pelo imobilismo do Estado em adotar políticas regionais e industriais ativas, no estrangulamento da sua capacidade de financiamento e de coordenação, falência do sistema de incentivos fiscais- e os novos requisitos locacionais de caráter microeconômico para a inserção na Terceira Revolução Industrial.

Pacheco aponta, ainda, que o resultado desse processo é problemático por reforçar desequilíbrios regionais já existentes e por criar dificuldades até para áreas previamente dinâmicas. Sua conclusão principal é a da possibilidade de fragmentação do espaço nacional, em razão de algumas regiões mais dinâmicas, como São Paulo, poderem se beneficiar da forma regionalizada com que esse novo quadro tende a se manifestar; enquanto as demais teriam suas possibilidades de crescimento bloqueadas. O que é sancionado pelo caráter de debilitamento a que o Estado e a sociedade estão submetidos. Isso tende, segundo esse autor, a fraturar a nação e alicerçar o regionalismo, acirrando as disputas entre as regiões e unidades da federação.

Como ilustração da força e do modismo da vertente teórica sobre a escala local, Brandão (2003, p. 20) listou e distinguiu vinte e cinco derivações segundo o eixo analítico e os principais autores, desde teóricos das ciências sociais (nacionais e estrangeiros) até de organismos multilaterais internacionais.

Desse quadro de formulações teóricas é apreendido o seu caráter dual, em que o espaço local é um mero nó entrelaçado em uma imensa rede, apenas um ponto a mais, ou bem é um espaço singular, dotado de vantagens próprias e únicas, capaz de autopropulsão, identidade e autonomia (Brandão, 2003, p. 23).

2.1. Fordismo x produção flexível

Como desdobramento dessas visões sobre o localismo, a crise do fordismo, como regime de acumulação capitalista, leva ao surgimento do regime de acumulação flexível, criando um novo arcabouço estrutural da transformação. Dois fatores contribuíram para essa transformação: primeiro, a própria crise do fordismo e, segundo, as estruturas surgidas da produção flexível, agravando aquela crise. Dessas visões também surge a tendência para a aglomeração local, ou seja: “uma nova geografia da acumulação flexível”. Com base na redução dos custos de transação resultante do processo de desintegração vertical, ao mesmo tempo intensifica-se a flexibilidade das estruturas de organização, originando a tendência para a aglomeração geográfica de empresas. Em suma, por essa nova lógica da acumulação há “fortes tendências para a aglomeração nos setores de produção flexível e a “reafirmação da importância do local como suporte de aparelhos de produção eficazes”” (Amin e Robins, 1994, p. 83).

Algumas críticas são levantadas por Amin e Robins. Primeira, o processo econômico não está envolto numa análise binária opondo flexibilidade (pós-fordismo) e rigidez (fordismo), mas está assentado na combinação entre esses dois componentes. Segunda, o princípio norteador dessa nova ortodoxia não permite estruturar uma nova teoria do desenvolvimento e da mudança sócio-econômica. Isso porque essa nova visão é tautológica: elege a especialização e a aglomeração de empresas como explicação para todo processo em andamento e tudo que não pode ser explicado a partir desses elementos é atrasado ou são resíduos do regime fordista que tendem a desaparecer. Terceira, todas as formas locais de aglomeração são tratadas como único paradigma, como são os casos dos distritos industriais italianos, os tecnopólos e os focos industriais metropolitanos, levando a uma distância enorme entre o modelo e a realidade. Quarta, ao adotarem a tendência evolutiva para essa mudança estrutural (do regime de acumulação e do meio de regulação), acabam por excluir as classes sociais e as lutas de classes, supondo que

a sociedade viveria em harmonia. Nessa visão funcionalista, a regra é a estabilização e a crise é mero momento excepcional de transição para o novo paradigma. Quinta, o mundo da produção flexível e do localismo não será o centro do crescimento econômico mundial, isto é, o pós-fordismo não é um processo bem determinado e inexorável, enraizado na lógica do próprio capital. Longe disso, o novo modelo de desenvolvimento não encontrará no pós-fordismo o caminho para a regeneração das economias regionais.

Como se percebe, as teorias sobre o desenvolvimento local/regional não permitem nem acenam com a superação do subdesenvolvimento, tampouco agregam elementos que cooperem para o revigoramento da nação. Além disso, não é possível que o desenvolvimento e a expansão geográfica, pouco uniformes, resolvam as contradições internas próprias ao capitalismo. Nesse sentido é preciso pensar nas mediações existentes entre o global e o local, ou seja, a presença do Estado nacional. É sob o espaço nacional que ocorre a regulação dos preços básicos da economia, ocorrem os embates de fração de classe e de interesses num ambiente legal e constituído de forma dada, arena constituída para discussão e concentração de interesses. Estado nacional que garanta o exercício de sua soberania e as condições para o crescimento econômico como condição indispensável para a soldadura da cooperação inter-regional e o fortalecimento do pacto federativo.

3. O estado nacional

O estudo do desenvolvimento deve passar pela mediação do Estado nacional, uma vez que, como indica Sampaio Jr. (1997, p. 67-8):

O estudo do desenvolvimento estrutura-se a partir da constatação de que o Estado nacional constitui a única força capaz de “civilizar” o capitalismo, pois somente o império do poder político sobre a matriz espacial e temporal da sociedade pode submeter a

racionalidade abstrata do lucro individual à racionalidade substantiva da coletividade. Por isto, o estado nacional individualiza-se como uma realidade própria dentro do sistema capitalista mundial.

Em defesa dessa mediação da nação cabe citar List (1983, p. 123-4):

(...) entre cada indivíduo e a humanidade inteira existe A NAÇÃO, com sua língua e literatura específicas, com sua origem e história, com suas maneiras e costumes, leis e instituições, sendo que todos esses elementos reclamam existência própria, autonomia, aperfeiçoamento e continuidade para o futuro – acrescentando ainda que cada nação tem o seu território específico, uma sociedade que, unida por milhares de vínculos intelectuais e de interesses, se constitui em um todo independente, que reconhece a lei do direito para si mesma, e em seu caráter de unidade se opõe ainda a outras sociedades do tipo similar no que concerne à liberdade nacional, e, por conseguinte, nas atuais condições do mundo, só pode manter sua existência própria e sua autonomia por meio de sua própria força e de seus próprios recursos. Assim como o indivíduo adquire sobretudo por meio da nação e na nação a cultura intelectual, capacidade de produção, segurança e prosperidade, assim também o processo de civilização da espécie humana só é concebível e possível pela civilização e desenvolvimento das diversas nações. Constitui tarefa da Economia Política realizar o *desenvolvimento econômico da nação* e prepará-la para ser admitida na sociedade universal do futuro.

Além da tarefa de realizar o desenvolvimento econômico, o Estado nacional deve ter capacidade de ser o avalista da unidade territorial, exercendo funções sistêmicas fundamentais para a preservação da unidade federativa (Fiori, 1995, p. 33). Neste sentido, é mister discutir a questão federativa e o federalismo, com seus desdobramentos sobre centralismo/descentralização.

Em artigo elaborado em comemoração aos 500 anos do descobrimento do Brasil, Furtado (1999, p. 39) assim define: “Federalismo é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a idéia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, não na compulsão³”.

Na busca da pactuação territorial do poder político estão atreladas tanto a noção de identidade nacional como a de identidade regional. Mas a busca dessa pactuação assume tons divergentes de acordo com o espaço construído. Segundo Affonso (2000, p. 149):

(...) as arquiteturas federativas têm suposto ou entes equipotentes (ainda que diversificados), o que possibilita uma coordenação mais descentralizada ou, então, entes federados muito heterogêneos, que normalmente implicam coordenações federativas mais centralizadas, e não raro, autoritárias.

A tensão descentralização-federalização-rescentralização é motivada além da reação do próprio governo central, pela dificuldade de enfrentar os mesmos desafios nos quais o Estado Nacional-desenvolvimentista centralizado fracassou: as desigualdades sociais – pessoais e inter-regionais – e o problema do desenvolvimento econômico.

Portanto, a questão em torno do binômio centralização/descentralização carece de maiores amplitudes à sua execução para o seu sucesso ou fracasso. São, assim, as condições políticas, econômicas, sociais e culturais que matizam tal bipolaridade. Em épocas de regimes ditatoriais é comum a centralização e quando a arquitetura política legal volta à cena o federalismo acaba sendo sinônimo de descentralização.

³ “O federalismo, no seu conceito amplo, refere-se aos laços constitutivos de um povo e de suas instituições construídos através do consentimento mútuo e voltados para objetivos específicos, sem, contudo, significar a perda de identidades individuais”, Souza (1996: 104) citando Harman. Elazar (1987) apresenta uma ampla discussão do conceito de federalismo.

O termo federalismo quase sempre é identificado e confundido com descentralização, principalmente quando o tema é estudado pela teoria do *mainstream* (neoclássica). Os dois termos não precisam andar sempre juntos, mesmo por que não são sinônimos, mas quando o assunto é economia acaba ocorrendo essa equivalência⁴.

É desse viés econômico que a descentralização tem tomado voga das federações, mesmo ao se levar em conta que em países federativos isso implica cooperação política e financeira entre os níveis de governo – central ou federal, estados e municípios.

Segundo a *Public Choice*, ao estender as premissas da microeconomia ao comportamento político dos indivíduos, estendendo as regras de comportamento privado ao setor público, este atingiria também a eficiência, “ao estabelecer maior concorrência no âmbito de cada esfera descentralizada de governo e ao propiciar melhores condições para a cobrança de serviços públicos eficientes por parte dos ‘usuários-contribuinte’” (Affonso, 2000, p. 128-9). No fundo, há um redirecionamento para o mercado e para os atores locais, reduzindo as instâncias de politização.

Além do *mainstream*, a descentralização passou a ser defendida por outras escolas de pensamento. Para a América Latina superar o seu atraso econômico e vinculá-lo ao desenvolvimento social, na visão desenvolvimentista da CEPAL, seria preciso a descentralização do aparelho de Estado (Affonso, 2000, p. 129). Para os marxistas, o pêndulo da centralização/descentralização corresponderia aos movimentos mundiais do capitalismo (Souza, 1996, p. 105).

A defesa da descentralização está determinada por fatores como a crítica ao poder excessivo dos governos centrais, a necessidade da desconcentração administrativa, como uma questão política que envolve efetiva transferência de autoridade para setores, parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos do processo decisório (Souza, 1996, p. 104).

⁴ Para uma análise sob o ponto de vista da teoria econômica mais detalhada sobre essa questão ver Affonso (2003), principalmente o capítulo 1.

No plano econômico a descentralização ganhou ares de *status* no tratamento sobre o desenvolvimento econômico. Segundo Affonso (2000, p. 129):

Para alguns o “desenvolvimento econômico regional descentralizado” consistiria numa reação possível do Estado Nacional subdesenvolvido à globalização fragmentadora, a qual dificulta, ainda mais, a adoção de políticas uniformes para o país.

Outros reconceituam o desenvolvimento econômico, no sentido abrangente utilizado pelo nacional-desenvolvimentismo, para defini-lo nos “interstícios” das grandes decisões de investimento (...). O grosso da atividade econômica, seu direcionamento estratégico, o ordenamento do espaço econômico e suas implicações redistributivas interpessoais e inter-regionais seriam determinados pela lógica do mercado.

Em função das experiências concretas de descentralização bem como do avanço da literatura sobre o tema, vários problemas foram identificados: “inadequação do desenho e/ou estratégia de implementação dos processos de descentralização, o que se manifesta na falta de capacitação das unidades subnacionais para assumir novos encargos; ao excesso ou insuficiência de controle e acompanhamento das políticas pró-descentralização, à incongruência entre a descentralização, a qual pressupõe o aumento do poder de comando dos governos subnacionais sobre o gasto público, e a política de estabilização macroeconômica [preocupada com a estabilização e em obter superávit nas contas públicas]; e às dificuldades para articular a descentralização com as políticas redistributivas interpessoais e inter-regionais”, e também como indica Souza (1996, p. 105):

(...) as vantagens e as limitações da descentralização são, em geral, apresentadas em termos normativos sem relacioná-las com contextos políticos e econômicos mais amplos, gerando, portan-

to, uma despolíticação do debate; a literatura tende a ignorar níveis intermediários de governo, focalizando apenas nas relações entre o centro e as esferas locais.

Assim, o chamado princípio da subsidiariedade, segundo o qual um órgão de instância superior só deve e pode entrar em ação quando um objetivo-competência não puder ser alcançado satisfatoriamente a um nível inferior, não é aplicado e esquecem das “rugosidades” que o local/região possui, ou seja, trabalham com o espaço dado esquecendo que o mesmo é construído.

O que tem se observado concretamente, pelo menos no caso brasileiro, é que sua estruturação descentralizada não tem alcançado avanços sistêmicos, embora em pontos isolados possam ser localizados alguns ganhos. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico, com seus desdobramentos em termos de redistribuição de renda interpessoal e inter-regional, bem como de avanços sociais, precisa ser repensado levando em conta ingredientes políticos, institucionais e estruturais. Lembremos que tal situação se processa em presença de falta de articulação e pactuação entre as esferas de governo, além da ausência de idealização nacional acompanhada do planejamento regional.

Como afirma Furtado (1999, p. 41),

(...) convém não perder de vista que o revigoramento do federalismo na forma aqui referida requer, ao lado da restauração da autonomia estadual e do contrapeso de um poder regional, o fortalecimento da instituição parlamentar. Somente o poder que reúne representantes do povo⁵ de todas as regiões pode originar um consenso que traduza as aspirações dessas regiões em uma vontade nacional.

⁵ Para alguns autores, como Norberto Bobbio em o Futuro da Democracia, há uma incompatibilidade crescente entre o neoliberalismo econômico atual e a preservação das democracias atuais, que tem se acentuado com o avanço do processo de globalização.

4. A questão regional brasileira e seus impasses

No âmbito interno, houve ao longo dos últimos anos a adoção de políticas econômicas de cunho neoliberal, expressas em políticas estruturais – como a abertura financeira, a abertura comercial e a reformulação do papel do Estado na economia, com a perda de sua capacidade de coordenação na produção direta de bens e serviços através das privatizações e desnacionalização e pela mudança na sua capacidade de realizar política fiscal anticíclica – e de políticas macroeconômicas (monetária, cambial e fiscal) de cunho restritivas (Belluzzo e Carneiro, 2003). O resultado disso tem sido o medíocre crescimento econômico e o agravamento da questão social, como o aumento da taxa de desemprego e da pobreza.

Dada a inflexão na política de desenvolvimento brasileira, em que a questão da equidade foi substituída pela da eficiência, houve um rebatimento na questão setorial e na questão regional. À medida que foi se acentuando e se aprofundando o modelo liberal adotado, houve queda na taxa de investimento industrial, desde que a abertura comercial e a desregulamentação do mercado nacional abriram as fronteiras à acumulação internacional e submeteu o espaço econômico brasileiro às leis de mercado. Esse processo resvalou em efeitos perversos sobre a estrutura industrial brasileira, em que os efeitos de bloqueio ou inibição e os de destruição sobrepujaram os de estímulo.

No tocante aos efeitos regionais há convergência entre diversos autores quanto à inflexão do processo de desconcentração regional a partir dos anos noventa, com o abrandamento do processo de integração do mercado nacional e a escolha mais seletiva da localização das atividades mais dinâmicas, sob o aspecto setorial e espacial. Dessa forma, as regiões com níveis de desenvolvimento capitalista menos intenso, com baixa infraestrutura, baixa oferta de economias de aglomeração, de ausência de economia de escala e de bases logísticas mínimas estariam alijadas da concorrência pelos investimentos industriais de ponta e da produção de serviços modernos. Essa seletividade do investimento destrona a ideia disseminada de que a competitividade e a modernidade do neoliberalismo trariam à periferia mundial.

Nesse sentido, por exemplo, o Nordeste brasileiro dificilmente participará do novo processo de atração de capitais atrelados a setores industriais e de serviços modernos (Azzoni, 2005, p.570), tornando ainda mais problemática a sua capacidade de articular externalidades atrativas aos investimentos. Como afirma Guimarães (2005, p.11):

A partir da segunda metade dos anos 80, com o agravamento das crises econômica, fiscal e financeira do Estado, as transformações relevantes deixara de existir na região, salvo a continuidade de um ou outro investimento estatal que garantiu a expansão de alguns segmentos produtivos na economia regional. Esgotou-se também, nesse período, o processo de desconcentração espacial na economia brasileira, que desde 1975 vinha sendo registrado por vários.

A economia do Nordeste brasileiro sofreu profundas transformações nas últimas décadas, principalmente a partir do momento em que se viu integrada ao mercado nacional a partir dos anos 50. De economia dominada pelo setor agropecuário exportador passou a ampliar as atividades econômicas, estruturando um determinado parque industrial, embora de limitada complexidade, uma agricultura mais voltada para o mercado, atividades minerais e a ampliação do setor terciário *pari passu* com o aumento do seu grau de urbanização.

Aquelas transformações não foram exclusivas do Nordeste, mas atingiram todas as macrorregiões brasileiras. O processo de desconcentração produtiva, que permitiu às regiões apresentarem certa dinâmica econômica, teve para Cano (1998, p.314-6) como determinantes: o processo de integração nacional com seus efeitos de estímulo, a expansão da "fronteira agrícola", as políticas de desenvolvimento regional que criaram incentivos ao capital para o Nordeste (Sudene), Amazônia (Sudam e Suframa) e Espírito Santo, o investimento público federal em infraestrutura, as políticas de incentivo às exportações, a política de crédito rural, incentivos e investimentos no período do II PND (objetivando subs-

tituir importações de insumos básicos e bens de capital e contornar os problemas cambiais decorrentes da crise do petróleo), a intensificação do processo de urbanização nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e a crise da década de 80 que afetou mais a economia de São Paulo.

Esse processo de desconcentração econômica imprimiu avanços nos indicadores econômicos das regiões periféricas, como foi o caso do Nordeste, com a ampliação na participação do PIB industrial nacional, de 7,5% em 1959 passa para 12% em 1985, no PIB terciário, de 12,7% em 1959 aumenta para 13,6% em 1985, e no PIB total, passando de 12,0% em 1970 para 13,7% em 1985 (CANO, 1998, p.318). Tendo ocorrido o auge da desconcentração econômica em 1985, a partir daí esse processo passa por um abrandamento. A questão regional e urbana passa a ser pautada não mais pelo critério de equidade, mas pelo de eficiência competitiva, com a instituição de políticas neoliberais e a crise econômica que afeta a economia brasileira. Desde então se assiste ao fim das políticas regionais de desenvolvimento, ao debilitamento fiscal e financeiro do Estado nacional, à dominância da ideologia do Estado mínimo, ao liberalismo econômico adotando políticas macroeconômicas sem caráter anticíclico e piorando o problema da demanda efetiva no país, à desregulamentação para os fluxos internacionais de capitais, à abertura comercial, à flexibilização das relações de trabalho e ao processo de reestruturação produtiva.

Essa série de fatores parece contribuir para configurar um possível processo de desconcentração regional menos intenso, ao lado de outros mais pontuais como a maturação dos grandes investimentos do II PND, a queda dos investimentos em infraestrutura causados pela debilidade fiscal e financeira do governo federal e dos estaduais, a redução dos preços reais de produtos básicos de exportação, a diminuição do ritmo de crescimento das exportações de manufaturados.

Como resultado desse processo algumas conseqüências surgiram. A primeira foi a tendência da reconcentração espacial e produtiva moderna e mais dinâmica em São Paulo e adjacências em detrimento da periferia nacional, como é o caso do Nordeste. Guimarães (2005, p. 11) alerta para o fato de:

(...) que as transformações ocorridas de forma seletiva - setorial e espacialmente - poderão ser aprofundadas, provavelmente ampliando o seu caráter restrito com a abertura econômica, o predomínio cada vez maior das forças do mercado e, no contexto da globalização, com o acirramento da competição internacional. Nas condições atuais do país, sem um projeto claro de inserção gradual e negociada na economia mundial, com um Estado em crise e incapaz de definir políticas econômicas (agrícola, industrial, regional, de ciência e tecnologia) que estabeleçam o conteúdo dessa inserção, com uma administração que tende cada vez mais a deixar para o mercado auto-regulado o comando da atividade produtiva e de sua localização, são bastante concretas as possibilidades de crescente marginalização das economias regionais periféricas, as quais, com estruturas produtivas bem mais frágeis, podem ser varridas do mapa sem a presença regulatória do Estado.

Setores produtivos industriais e terciários dinâmicos são seletivos na escolha de sua localização, requerendo condições especiais de atratividade, encontradas mais facilmente em centros mais desenvolvidos e com a maior complexidade de atividades econômicas e de maior densidade das cadeias produtivas (Caiado, 2002, p.187).

Esses setores industriais e terciários modernos requisitam melhor oferta de recursos humanos qualificados, maior proximidade com centros de produção de conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente dotação de infra-estrutura econômica, proximidade com os mercados consumidores de alta renda, insumos qualificados e condições físicas e institucionais desenvolvidas (Araújo, 2000, p.328; Storper, 1990, p.129).

Uma segunda consequência foi imputar aos poderes locais, em substituição ao Estado nacional, capacidade mobilizadora de ações capazes de engendrar a retomada do desenvolvimento econômico. Exemplo típico dessa atomização de política de desenvolvimento regional no Brasil é a guerra fiscal travada entre as unidades federativas, através de incenti-

vos fiscais, creditícios e financeiros, para atrair investimentos. Os amplos incentivos concedidos embora tenham conseguido algum resultado, não foram capazes de se contrapor à escolha seletiva do capital mais dinâmico por espaços mais densamente estruturados economicamente e nem de garantir crescimento sustentado de suas economias. Assim, o processo de desconcentração econômica mais ameno não impediu a especialização produtiva do Nordeste em bens e serviços tradicionais. Uma exceção na atuação recente do Estado nacional é a política de incentivo ao turismo no Nordeste, próxima de uma política do tipo vertical, gerando efeitos positivos (Cano, 1998, p.332).

Uma terceira consequência foi a suspeita sobre o processo de soldagem da integração do mercado nacional, porque o foco do crescimento passou a ser buscado na economia internacional, diminuindo e enfraquecendo os pontos de complementaridade e integração das regiões do Brasil, em que os efeitos de bloqueio e destruição superaram os de estímulo (CAIADO, 2002:186). Autores como Pacheco (1998), Guimarães (1995, 1997, 2005) e Araújo (2000) pensaram até em fragmentação da nação, por conta de que poucos espaços das regiões terem obtido melhor inserção internacional ou por terem se beneficiado de investimentos privados que se localizaram neles. Guimarães (2005, p. 11) afirma:

Na ausência de um projeto nacional de inserção da economia nacional na economia mundial as possibilidades de fragmentação, nos termos antes referidos, ou de crescente marginalização das regiões periféricas são muito grandes. Em especial quando se considera a dimensão continental do país e sua heterogeneidade do ponto de vista espacial. Heterogeneidade raramente encontrada na experiência internacional.

Mas como explica Cano (1998, p.309), não existe fragmentação da nação, mesmo porque o processo de acumulação e de reprodução do capital nacional está voltado também para ocupar espaços nacionais de forma recíproca.

Para Diniz (2002, p.88), há uma tendência à reconcentração do dinamismo em determinados espaços do território brasileiro, ao qual ele chamou de polígono. Em sua análise, das 68 aglomerações urbanas com grande dinamismo recente quase 80% estão situadas nas regiões Sul-Sudeste, 15% no Nordeste e nas regiões Norte/Centro-Oeste apenas 6%, e sendo em sua maioria capitais ou cidades de porte médio de bases dinâmicas mais recentes. Os fatores responsáveis por essa reconcentração na área mais desenvolvida do país seriam as mudanças tecnológicas, estruturais e políticas. As regiões dotadas de boas condições locais, como a presença de grande sistema acadêmico-universitário, instituições de pesquisa, serviços urbanos modernos e base industrial e proximidade dos mercados, são aquelas que têm atraído os investimentos em atividades tecnologicamente modernas, enquanto as demais receberam investimentos em busca de trabalho barato e incentivos fiscais, com pequeno efeito na cadeia produtiva local.

Ou seja, as regiões periféricas brasileiras, como é o caso da nordestina, ao centrar esforços na guerra fiscal, não tem soldado elos produtivos internos, impossibilitando efeitos para frente e para trás, como tratado na literatura por autores clássicos como Perroux, Myrdal e Hirschman. Dessa forma, economias externas geradas localmente ou regionalmente, ou mesmo, como resultado de um processo de complementaridade do espaço nacional não são aproveitadas, tornando volátil boa parte dos investimentos atraídos pelo leilão de incentivos fiscais patrocinados pelas Unidades Federativas. Embora as empresas levem em conta fatores locais na definição do local do investimento, esses fatores tornam-se marginais diante da imensa oferta de incentivos fiscais, creditícios, financeiros e de infraestrutura.

No Brasil, as políticas estaduais de incentivo ao desenvolvimento industrial, parecem ter sido, em alguns casos, capazes de elevar a taxa de crescimento da economia, e foram, em geral, tentativas isoladas de retomar a tendência de desconcentração econômica, embora ainda sejam nítidas as disparidades econômicas e sociais intrarregionais e interregionais.

4.1. As desigualdades regionais de renda

A desigual distribuição de renda no país é um dos seus problemas estruturais mais graves, seja a nível pessoal, funcional ou regional. A Tabela 1 mostra isso: das cinco macrorregiões, apenas duas se situam acima do índice de renda média brasileira por habitante, o Sudeste e o Sul, enquanto o Norte (63% da nacional) e o Nordeste (50%) possuem níveis baixos, e o Centro-Oeste (exclusive o Distrito Federal), embora em nível mais alto (80%), também se encontra abaixo da média do Brasil. Esse quadro deriva das desigualdades econômicas regionais, da ausência de políticas redistributivas de ativos e de renda mais abrangentes, de políticas sociais ineficientes, da reprodução permanente de sua estrutura fundiária, e, ainda, da estrutura tributária nacional.

Chama a atenção a abrupta queda da renda média por habitante de São Paulo - a região mais duramente afetada por nossa longa crise econômica -, passando de 172% da renda do país, em 1990, para 145%, resultado de fatores como a crise e a desconcentração econômica. Por outro lado, também afetou aquela proporção o fato de que o aumento de sua população foi ligeiramente maior do que o do país, agravado pelo forte aumento das migrações nacionais que tiveram como destino esse estado.

Ao contrário, e no mesmo período, a renda per capita do RJ sobe, de 124% da média nacional para 146% entre 1990 e 2003, resultante do seu crescimento econômico dos últimos anos e de sua menor taxa de crescimento demográfico. No caso do DF, sua renda média - a maior do país - passa de 149% para 195% da nacional, em função dos benefícios por ser a capital federal, de seu elevado grau de urbanização e do maior desenvolvimento relativo de seu setor de serviços.

Tabela 1 – Diferenças regionais da renda média por habitante (Brasil = 100)

	1939	1970	1990	2003
Norte*	79	56	73	63
Nordeste	33	38	44	50
Minas Gerais	61	69	86	89
Espírito Santo	62	69	94	101
Rio de Janeiro	239	163	124	146
São Paulo	179	200	172	145
Paraná	96	75	109	114
Santa Catarina	78	88	121	126
Rio Grande do Sul	127	119	130	139
Centro-Oeste**	69	67	81	88
Distrito Federal	-	175	149	195

Fonte: FGV/FIBGE - Censo Demográfico e Contas Regionais. apud Matos (2006)

*Norte: inclui TO a partir de 1990; **Centro-Oeste: exclui DF; inclui TO em 1939-1970.

A distribuição do PIB total

A participação regional no PIB (ver Tabela 2) tem se caracterizado por movimentos distintos, em função da dinâmica da economia e das políticas regionais de desenvolvimento implementadas no país. Até a década de 1970, São Paulo apresentou tendência de concentração, fruto de seu antecedente e maior processo de industrialização, do desenvolvimento da sua moderna agricultura e do avanço da sua urbanização, que resultaram também em expressiva ampliação e modernização do setor de serviços. A partir de então, até a de 1990, as demais regiões aumentaram suas participações, à exceção do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, e a concentração paulista arrefeceu. Isso resultou de uma série de fatores, dentre os quais: a política de incentivos fiscais implementada pela Sudene e Sudam no Nordeste e Norte; o deslocamento da fronteira agrícola e mineral em direção ao Centro-Oeste, Norte e Nordeste; e dos os vultosos investimentos em infraestrutura e na indústria de insumos básicos implementada pelo II PND.

A partir de 1970 as demais regiões passam a crescer a taxas superiores às de São Paulo, reforçando o processo de desconcentração econômica regional que se iniciara no período anterior. Esta desconcentração, contudo, foi, em parte, de caráter estatístico, dado que, em alguns anos e em vários setores, as quedas de produção em São Paulo foram maiores do que as verificadas na média do restante do Brasil, em decorrência tanto do período da crise da dívida como, a partir dos anos 90, do dismantelamento do Estado nacional e auge das políticas neoliberais.

No último período da série (1990-2003), o processo de desconcentração é atenuado: o Norte mantém sua participação; o Nordeste ganha, “recuperando” a participação de 1949; no Sudeste, Minas Gerais a reduz, enquanto o Rio de Janeiro a aumenta e São Paulo perdia cerca de cinco pontos porcentuais. Os estados do Sul também ganharam e a região Centro-Oeste foi das que mais a aumentaram.

Tabela 2 – Participação Regional no PIB Total (Brasil = 100%)

	1939	1949	1959	1970	1980	1985	1990	2003
Norte*	2,6	1,7	2,0	2,2	3,2	4,1	4,9	5,0
Nordeste	16,7	13,9	14,4	12	12,2	13,7	12,9	13,8
Minas Gerais	10,0	10,4	7,9	8,3	9,4	9,7	9,3	9,3
Espírito Santo	1,2	1,3	0,8	1,2	1,5	1,7	1,7	1,8
Rio de Janeiro	20,9	19,5	18,5	16,1	13,6	11,6	10,8	12,2
São Paulo	31,2	36,4	37,9	39,5	37,7	35,8	37,0	31,8
Paraná	2,9	4,0	5,4	5,5	5,9	6,2	6,3	6,4
Santa Catarina	2,2	2,5	2,4	2,8	3,3	3,3	3,7	4,0
Rio Grande do Sul	10,2	8,6	8,4	8,7	8,1	7,9	8,1	8,2
Centro-Oeste**	2,1	1,7	2,3	2,7	3,6	3,7	3,8	5,1
Distrito Federal	-	-	-	1,0	1,5	2,3	2,3	2,4

Fonte: FGV/FIBGE (1939-1985); FIBGE (1985-2003), apud Matos (2006).

*NO: inclui TO a partir de 1985-2003; **CO: exclui DF; inclui TO em 1939-1980.

Ainda persiste, apesar de alguns avanços, fortes disparidades de renda, e por extensão, de desenvolvimento social e de pobreza. As regi-

ões Sul e Sudeste concentraram 73,8% do PIB brasileiro em 2003 -enquanto a população correspondia a 57,3% e o seu território a 17,7% do total nacional- e as demais regiões, ditas periféricas, apenas 26,2% - detendo 42,7% da população e 82,3% da área territorial.

A distribuição do PIB agrícola

Na participação regional deste setor (ver Tabela 3) persiste ainda forte concentração. O Norte, embora inserido na fronteira agropecuária nacional, ainda apresenta baixa participação. O Nordeste tem tendência redutora de sua participação, seja pelo estrutural problema climático, pela decadência produtiva e comercial de algumas de suas lavouras e pelas relações produtivas e sociais vigentes em moldes atrasados; essa situação é apenas abrandada pela agricultura irrigada e pela produção de grãos nos cerrados da Bahia, Maranhão e Piauí.

Tabela 3 – Participação Regional no PIB Agrícola (Brasil = 100%)

	1939	1949	1959	1970	1980	1985	1990	1998	2003
Norte*	3,3	1,7	2,4	4,1	5,0	6,5	11,5	7,0	6,5
Nordeste	23,0	19,3	27,9	20,9	19,5	20,6	18,8	14,7	14,6
Minas Gerais	15,3	17,3	10,5	11,9	16,3	17,0	12,5	11,3	7,1
Espírito Santo	2,2	2,4	1,6	1,9	2,1	2,9	1,2	1,9	0,6
Rio de Janeiro	4,8	4,9	4,1	2,4	2,0	1,8	1,5	1,2	0,7
São Paulo	24,7	30,0	21,9	18,0	14,2	16,7	20,3	23,7	23,9
Paraná	4,9	6,9	11,6	12,1	11,7	11,9	9,0	11,1	12,1
Santa Catarina	3,7	3,9	4,1	5,4	5,2	4,3	6,0	5,8	6,4
Rio Grande do Sul	13,6	10,4	11,2	15,9	12,6	10,9	11,7	13,2	14,8
Centro-Oeste**	4,5	3,2	4,7	7,4	11,4	7,4	7,3	9,9	14,1
Distrito Federal	-	-	-	0	0	0	0,2	0,1	0,2

Fonte: FGV/FIBGE (1939-1985); FIBGE (1985-2003), apud Matos (2006).

*NO: inclui TO a partir de 1985-2003; **CO: exclui DF; inclui TO em 1939-1980.

Na região Sudeste, os estados, à exceção de São Paulo com sua agropecuária diversificada, altamente intensiva em capital, centrada em produtos de alto valor e apoiada por vários órgãos de pesquisas, têm diminuído suas participações. O Sul após sofrer sérias perdas, voltou a se recuperar a partir dos anos noventa com a produção mais intensiva e pela introdução de lavouras mais rentáveis, como é o caso da produção de grãos. Principal área de penetração da fronteira agropecuária, o Centro-Oeste tem aumentado sua participação, graças a grãos, pecuária bovina e algodão.

A distribuição do PIB terciário

O setor terciário tem acompanhado as mudanças estruturais da economia brasileira e de sua urbanização, crescendo entre as áreas metropolitanas e cidades que possuam infraestrutura urbana mínima, em especial as de porte médio. As regiões Sudeste e Sul concentram 71,9% do PIB terciário (ver Tabela 4), em função de seu maior desenvolvimento e urbanização. O Centro-Oeste tem aumentado sua participação ao longo dos anos beneficiado pela construção da capital da República, pelo crescimento econômico e pelo fluxo imigratório. O NO e o NE também a tem aumentado, graças a seu crescimento urbano-industrial.

Esse setor é beneficiário direto das principais transformações econômicas recentes, não tanto pela industrialização, que pouco cresceu, mas pela reestruturação produtiva ocorrida nas empresas (como a terceirização, por exemplo), o forte aumento do grau de urbanização generalizado no país, além de representar o maior “colchão amortecedor” do desemprego aberto e oculto no Brasil, reinante das mais frágeis relações trabalhistas, como é o caso de nosso alto grau de informalidade ocupacional. Frise-se que ao setor terciário são imputadas atividades desenvolvidas dentro dos setores industrial e agrícola (como os serviços de apoio) que tem sido beneficiado pelo setor financeiro, cujo peso na economia aumentou nas últimas décadas.

Tabela 4 – Participação Regional no PIB Terciário (Brasil = 100%)

	1939	1949	1959	1970	1980	1985	1990	1995	1998	2003
Norte*	2,4	2,0	2,3	2,3	2,8	3,5	3,8	4,1	5,0	4,4
Nordeste	14,9	13,0	12,7	12,2	12,4	13,6	13,0	12,8	12,3	14,3
Minas Gerais	7,8	8,3	7,8	8,2	8,4	8,9	8,0	8,1	8,9	9,5
Espírito Santo	0,9	1,0	0,7	1,4	1,5	1,7	1,4	1,5	1,7	1,9
Rio de Janeiro	27,6	26,7	24,8	20,6	18,2	13,9	15,4	12,6	12,6	12,2
São Paulo	32,7	33,8	35,4	35,0	34,8	32,9	33,9	36,7	35,0	32,9
Paraná	2,1	3,1	4,2	5,3	5,4	5,7	4,9	5,6	5,5	5,5
Santa Catarina	1,5	1,8	1,8	2,1	2,2	2,8	2,8	2,7	2,7	2,8
Rio G. do Sul	8,9	8,0	8,1	8,2	7,5	8,0	7,0	7,2	7,0	7,1
Centro-Oeste**	1,2	1,3	2,2	2,5	3,3	4,4	4,3	4,8	4,1	4,4
Distrito Federal	-	-	-	2,2	3,5	4,6	5,5	3,9	5,0	5,0

Fonte: FGV e FIBGE (1939 - 1985); IPEA (1990 - 1995); Contas Regionais - IBGE (1998 - 2003), apud Matos (2006).

*NO: inclui TO a partir de 1985-2003; **CO: exclui DF; inclui TO em 1939-1980.

A distribuição do PIB industrial

O maior grau dessas disparidades ocorre no setor industrial, como demonstra a Tabela 5. Mais de 78% de seu PIB estão concentrados no Sudeste e Sul, enquanto apenas 22% estão nas outras três regiões.

A partir dos anos 80, com o fim do sonho do projeto nacional desenvolvimentista, o país entra em crise. A indústria, ao mergulhar na crise, altera profundamente o vigoroso processo de desconcentração anterior. A indústria paulista – o “eixo central” da industrialização nacional - ao entrar em crise teria enfraquecido boa parte dos elos da correia de transmissão inter-regional, enfraquecendo aquele processo, sendo em parte substituído pela “guerra fiscal”, pelos grandes projetos de descentralização industrial contemplados no II PND e pela agroindustrialização (resultante da expansão da fronteira agropecuária).

Tabela 5 – Participação Regional no PIB Industrial (Brasil = 100%)

	1939	1949	1959	1970	1980	1985	1990	1995	1998	2003
Norte*	2,3	0,9	1,2	1,1	3,0	4,0	4,4	4,5	4,9	5,0
Nordeste	12,1	9,7	7,5	7,0	9,5	12,0	12,4	11,5	11,8	12,9
Minas Gerais	8,0	6,9	6,1	6,9	8,7	8,7	9,1	9,1	10,4	9,5
Espírito Santo	0,4	0,5	0,3	0,5	1,2	1,4	1,5	1,5	1,6	1,8
Rio de Janeiro	26,9	20,0	17,4	15,2	11,9	11,8	10,5	9,4	10,6	15,4
São Paulo	36,4	47,9	54,4	56,4	47,3	44	43,6	41,0	38,3	33,3
Paraná	2,2	2,8	3,0	3,0	4,9	5,2	5,0	8,0	6,4	6,0
Santa Catarina	2,0	2,6	2,4	2,6	3,9	3,6	3,3	4,0	4,4	4,6
Rio G. do Sul	8,7	8,0	6,9	6,3	7,4	6,9	6,4	6,9	7,8	7,9
Centro-Oeste**	1,0	0,7	0,8	0,9	1,7	2,1	3,3	3,6	2,8	3,2
Distrito Federal	-	-	-	0,1	0,5	0,3	0,5	0,5	0,6	0,5

Fonte: FGV e FIBGE (1939 - 1985); IPEA (1990 - 1995); Contas Regionais - IBGE (1998 - 2003)., apud Matos (2006).

*NO: inclui TO a partir de 1985-2003; **CO: exclui DF; inclui TO em 1939-1980.

5. Conclusões

Trazendo à discussão questões atuais sobre a dinâmica econômica e política, como o processo de globalização; a problemática do desenvolvimento endógeno local; a polêmica sobre a crise do processo de produção fordista em direção à produção flexível e a controvérsia sobre o papel do Estado nacional, procurou-se perquirir seus efeitos sobre o problema regional brasileiro.

Os temas levantados apresentam uma série de barreiras e suscitam falsas ilusões sobre o desenvolvimento econômico nacional e, por extensão, regional. Como agravante assiste-se a quase plena ausência de políticas públicas capazes de direcionar o país rumo ao crescimento e ao desenvolvimento econômico. Em vez disso, o Brasil tem sido dizimado, há mais de duas décadas, pelos ideais econômicos e políticos liberais, à espera de ser atraído pelo centro de gravidade da globalização.

Nesse ambiente perverso da globalização financeira e da atuação desastrosa do Estado nacional assiste-se ao aprofundamento da heterogeneidade estrutural regional brasileira, com o esgarçamento dos elos de integração e complementaridade produtiva. Nessa balada, os pontos de soldagem entre as regiões enfraquecem-se e as mesmas são expostas aos efeitos de bloqueio e destruição, principalmente o Nordeste brasileiro.

O que se tem observado é o abrandamento do processo de desconcentração produtiva das chamadas regiões desenvolvidas –Sul e Sudeste- em direção às demais regiões, sobretudo o Norte e o Centro-Oeste, centros de expansão da fronteira agrícola e da agroindústria. Cabe destacar também que esse processo de desconcentração produtiva veio acompanhado do crescimento da participação das regiões Norte e Centro-Oeste nos três setores econômicos. Já as regiões Sudeste e Nordeste foram as mais afetadas pela crise de desenvolvimento que domina a economia brasileira.

Referências Bibliográficas

AFFONSO, Rui de B. A. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. (orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, FUNDAP, 1995.

_____. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. In O Novo Município - economia e política local, revista **São Paulo em Perspectiva**, SEADE, Volume 10/nº 3, p. 3-10, jul.-set/1996.

_____. Os Estados e a Descentralização no Brasil. In **Proyecto Regional de Descentralización Fiscal**, Santiago, Chile, CEPAL/GTZ, Série política fiscal nº 93, 1997.

_____. A Federação na encruzilhada. In **Revista Rumos** - Os caminhos do Brasil em debate. Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V centenário do descobrimento do Brasil - Itamaraty - ano 1, nº 2, p. 29-38. São Paulo mar/abr. 1999

_____. Descentralização e Reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada, in: **Economia e Sociedade - Revista do Instituto de Economia da UNICAMP**, nº 14, p. 127-152, junho/2000.

_____. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 2003.

AMIN, Ash e ROBINS, Kevin. Regresso das economias regionais? A geografia mítica da acumulação flexível. In BENKO, G. e LIPIETZ, A. (orgs.). **As regiões ganhadoras: distritos e redes - os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras, Celta, 1994.

ARAÚJO, T. B. de.. **Ensaio sobre o desenvolvimento regional brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro, Revan, 2000.

AZZONI, C. R. Setor terciário e concentração regional no Brasil. In DINIZ, C. C. e LEMOS, M. B. (orgs.). **Economia e território**. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2005.

BELLUZZO, L.G.M. E CARNEIRO, R. Globalização e integração perversa. **Política Econô­mica em Foco**. No 1, maio-agosto, Instituto de Economia da Unicamp. Disponível em www.eco.unicamp.br. Acesso em 01/05/2004.

BELLUZZO, Luiz G. de M. **Ensaí­os sobre o capitalismo no século XX**. São Paulo, Editora Unesp; Campinas, Unicamp-Instituto de Economia, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BOISER, S. A política regional na América Latina bajo el signo de la globalización. In Konrad Adenauer Stiftung, IPEA, **Debates** ano 1996, n° 12.

BRANDÃO, Carlos A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais**. Tese de Livre-Docência apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 2003.

BRITO, A. F. e BONELLI, R. **Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil**. Texto para discussão. Rio de Janeiro, IPEA, jun./1997.

CAIADO, A. C. S. **Desconcentração industrial regional no Brasil (1985-1998): pausa ou retrocesso?**. Tese de doutorado. Instituto de Economia- Unicamp. Campinas-SP, 2002.

CANO, W. Algumas implicações espaciais da terceira revolução industrial no Brasil. In Gonçalves, M. F. (org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1995.

_____. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. **Economia e Sociedade**, n o 8, pg. 101-41, Campinas-SP, 1997.

_____. **Raí­zes da Concentração Industrial em São Paulo**. Campinas, Unicamp/ Instituto de Economia, 1998a.

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930 – 1995**. Campinas, Unicamp/Instituto de Economia, 1998b.

_____. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo, Editora Unesp, 2000.

Impasses e desafios na questão regional brasileira

CARVALHO, Otamar de. A falta que o planejamento faz. In GONÇALVES, Maria F. e BRANDÃO, C. A. (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo, Editora UNESP, 2003.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo, Xamã, 1996.

COUTINHO, Luciano. O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação. In GONÇALVES, Maria F. e BRANDÃO, C. A. (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo, Editora UNESP, 2003.

DINIZ, C. C. **Dinâmica regional da indústria no Brasil: início de desconcentração, risco de reconcentração**. Belo Horizonte: UFMG, Tese de professor Titular, 1991.

_____. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, . 3, n. 1, set./ 1993.

_____. A nova configuração urbano-industrial no Brasil. In KON, A. (org.). **Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil**. São Paulo, Editora perspectiva, 2002.

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

ELAZAR, Daniel J. **Exploring Federalism**. Tuscalosa, The University of Alabama Press, 1987.

FIORI, José L. O federalismo diante do desafio da globalização. In AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. (orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, FUNDAP, 1995.

_____. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, Vozes, 1997.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.

_____. A Federação por fazer. In **Revista Rumos** - Os caminhos do Brasil em debate. Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V centenário do descobrimento do Brasil - Itamaraty - ano 1, nº 2, p. 39-41. São Paulo mar/abr. 1999

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B., (org.) **Desigualdades regionais e desenvolvimento (Federalismo no Brasil)**. São Paulo: FUNDAP/Ed. UNESP, 1995.

_____. Desigualdades e polí­ticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Polí­ticas Pú­blicas**, n.º . 15, jun. de 1997.

_____. **Trajeto­ria econô­mica de uma região perifé­rica**. Disponível em www.fundaj.gov.br. Acesso em 12/02/2005.

IBGE. **Contas regionais do Brasil 2002**. Rio de Janeiro, Ministério do Planejamento, Orç­amento e Gestão/Brasileiro de Geografia e Estatística, 2004.

IBGE. **Contas regionais do Brasil 2003**. Rio de Janeiro, Ministério do Planejamento, Orç­amento e Gestão/Brasileiro de Geografia e Estatística, 2005.

LIST, Georg F. **Sistema nacional de economia polí­tica**. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

MARTINS, Carlos. E. Da globalização à falé­ncia da democracia. In **Economia e Sociedade**, n.º 6, IE - UNICAMP, 1996.

MATOS, Elmer N. As desigualdades regionais de renda diminuiram? In Ministério da Integração Nacional. **Boletim Regional**. Brasília, jan./abr. 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. (orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, FUNDAP, 1995.

_____. A Federação Desfigurada. In **Revista Rumos** - Os caminhos do Brasil em debate. Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V centenário do descobrimento do Brasil - Itamaraty - ano 1, n.º 2, p. 4-12. São Paulo mar/abr. 1999

PACHECO, Carlos A. **Fragmentação da nação**. Campinas, IE/Unicamp, 1998.

PIANCASTELLI, M. e PEROBELLI, F. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal**. Texto para discussão no 402, Brasília, IPEA, fev. 1996.

PRADO, Sérgio e CAVALCANTI, Carlos E. G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo, Fundap:Fapesp; Brasília:IPEA, 2000.

Impasses e desafios na questão regional brasileira

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia – experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

SAMPAIO Jr., Plínio de A. **Entre a nação e a barbárie: uma leitura das contribuições de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Celso Furtado à crítica do capitalismo dependente**. Tese de doutorado apresentada no Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 1997.

SANTOS, Fabiana, CROCCO, Marco e LEMOS, Mauro B. Arranjos e sistemas produtivos locais em “espaços industriais” periférico: estudo comparativo de dois casos brasileiro. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, 6(2): 147-180 jul./dez. 2002.

SARTI, F. E LAPLANE, M. F. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. In Laplane, M.F., Coutinho, L. e Hiratuka, C. (orgs.). **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2003.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. In O Novo Município - economia e política local, revista **São Paulo em Perspectiva**, SEADE, Volume 10/nº 3, p. 103-112, jul.-set/1996.

STORPER, M. A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo: lições do pós-imperialismo; perspectivas do pós-fordismo. In Valladares, L. e Preteceille, E. (coords.). **Reestruturação urbana: tendências e desafios**. São Paulo, Nobel, 1990.

Capítulo Dois

Mecanismos e desafios do desenvolvimento da capacidade tecnológica de empresas e regiões nos países em desenvolvimento¹

Dean Lee Hansen²

1. Introdução

Ao colocarem em movimento uma poderosa combinação de processos e forças de mudança, os avanços tecnológicos fizeram com que as análises dos variados impactos, positivos e negativos, dos processos globais nos países em desenvolvimento ganhassem destaque como uma importante área de pesquisa. As implicações das novas tecnologias são de longo alcance e englobam, inclusive, transformações diretas e indiretas de natureza social, cultural, política e urbana. A abrangência e a complexidade dessas transformações contribuíram para que questões como, por exemplo, as referentes à contribuição das novas tecnologias para a solidificação ou para o declínio da posição econômica dominante de centros urbanos e industriais ainda não tenham sido claramente compreendidas. Do mesmo modo, elas também dificultam a compreensão dos novos padrões de dependência induzidos pelas novas tecnologias, bem como das possíveis vias para o desenvolvimento tecnológico em regiões periféricas.

Mantendo essas questões em perspectiva, o presente trabalho analisa conceitualmente os processos de mudança tecnológica e de desenvolvimento da capacidade tecnológica em países em desenvolvimento.

¹ Tradução do texto de Messiluce da Rocha Hansen, professora do Departamento de Comunicação e Artes da Universidade Federal de Sergipe.

² Professor Doutor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe.

Argumenta-se que a atividade econômica e a infra-estrutura econômica geral definem os parâmetros iniciais da capacidade tecnológica das regiões. Ressalta-se que a tecnologia se corporifica em produtos e processos, mas que ela também está incorporada de forma significativa em pessoas. O que implica em dizer que a capacidade tecnológica é promovida através do incremento dos conhecimentos e habilidades dos recursos humanos. Mais especificamente, a capacidade tecnológica de uma região é promovida pelo aumento da qualidade de seus recursos humanos, o que envolve a educação formal, treinamento no trabalho, experiência e os esforços específicos para adaptar, assimilar, modificar, melhorar ou criar tecnologias (Dahlman, 1984; McNamara *et al*, 1988). Estruturas locais como universidades, centros de pesquisa, instituições e organizações figuram de modo proeminente na definição da infra-estrutura humana regional. Isto porque essas estruturas empregam, geram recursos humanos e proporcionam um ambiente para o trabalho inovativo, incluindo instalações físicas como laboratórios, equipamentos de pesquisa, bibliotecas e instalações de apoio para consultoria e serviços especializados de informação tecnológica (Thomas, 1979, p. 5). Desse modo, a capacidade tecnológica regional mantém uma relação de dependência com as instalações de educação e de pesquisa e com a infra-estrutura das redes de difusão de informação que as conecta com o ambiente econômico geral.

Características regionais, amplamente baseadas em capacidades tecnológicas, são significativas para a compreensão de como as localidades interagem com a escala maior dos processos globais. Regiões com capacidades tecnológicas, ou regiões que instituem políticas locais para promover capacidades tecnológicas, possuem maiores chances de se adaptarem com sucesso às mudanças globais, enquanto que as regiões desprovidas de capacidade tecnológica ou que não possuem políticas específicas para esse setor tornam-se mais suscetíveis à estagnação econômica. Recursos e habilidades locais são, mais do que nunca, vitais para os processos de ajustamento das regiões aos processos globais (Storper, 1990; Boisier, 1996). O dilema imposto às regiões periféricas

baseia-se, pois, no poder persuasivo das forças globais de mudança e de suas habilidades para, direta ou indiretamente, afetar as regiões pressionando-as a mudar, indiferentemente às suas especificidades. Uma questão crucial que emerge dessa configuração é a de como regiões periféricas desprovidas de capacidades tecnológicas poderão sobreviver aos atuais padrões de sucesso econômico baseados, por exemplo, na automatização, na informação e no conhecimento.

Mudanças regionais baseadas em processos globais estão em evidência. Claramente, as novas tecnologias conduziram à criação de novas regiões de crescimento econômico nos países industrializados como, por exemplo, as regiões do Sunbelt (cinturão de Sol) e sul dos Estados Unidos, esta última relativamente semelhante à região nordeste do Brasil. Contudo, tendências identificadas nos países industrializados podem não encontrar reflexo nos países em desenvolvimento. Embora sistemas novos de produção possam criar novos centros de crescimento, freqüentemente em cidades secundárias (Markusen *et al*, 1999), e, conseqüentemente, reduzir a polarização espacial econômica, a tarefa para as regiões periféricas é a de criar as políticas necessárias para atrair estas novas atividades e promover o crescimento endógeno.

Neste trabalho, conceitos teóricos são combinados de modo a esclarecer os processos de desenvolvimento da capacidade tecnológica. A primeira seção trata da dependência tecnológica, aspecto fundamental para analisar a tecnologia no contexto dos países em desenvolvimento. A segunda seção aborda o tema da transferência de tecnologia e de suas relações como a capacidade tecnológica. A seção final discute a noção de capacidade tecnológica que, para propósitos de classificação, foi subdividida em estágios de sofisticação. O processo de aquisição de capacidade tecnológica é explicado como sendo o resultado, em grande parte, do aprendizado e do acúmulo de conhecimento tecnológico através do desenvolvimento industrial.

2. Dependência tecnológica

A dependência tecnológica é geralmente associada ao predomínio de tecnologias originadas de países estrangeiros em um país. Entretanto, ela também se manifesta na dependência externa de fontes de informação técnica, maquinário e equipamentos de capital. Mas, no contexto dos países em desenvolvimento, uma das formas mais significativas de dependência tecnológica é aquela decorrente dos investimentos estrangeiros que incluem, por exemplo, conhecimento de processos, especificações de produto, marcas registradas, sistemas de administração e treinamento. A diferença entre dependência tecnológica e interdependência é ilustrada, em parte, pela balança comercial. Isto porque as economias avançadas tendem a comercializar tecnologias entre si e estas relações tendem a ser mais equilibradas que as relações de comércio tecnológico das economias avançadas com as em desenvolvimento (Stewart, 1988).

Uma definição mais completa de dependência tecnológica, contudo, não apenas enfatiza os fluxos assimétricos de tecnologia e conhecimento técnico, mas também o seu efeito de inibição dos esforços tecnológicos locais (Alschuler, 1988, p. 18).

O indicador central de dependência tecnológica é a incapacidade para usar, adaptar, assimilar, modificar e criar tecnologias novas, habilidades, por sua vez, não apenas claramente essenciais para o desenvolvimento tecnológico, mas, também, para o progresso socioeconômico mais geral (Ernst, 1981). O baixo nível da “capacidade” tecnológica identificado em países “dependentes”, originado do insucesso do sistema local em demandar mudanças tecnológicas endógenas, torna-se evidente na escassez de incentivos que poderiam estimular os empresários locais a inovar (Halty-Carrere, 1979).

Essa situação de pouca, ou nenhuma, demanda, pressão ou estímulo para a inovação é o ponto de partida para um círculo vicioso de subdesenvolvimento que, por sua vez, é posto em movimento pelos seguintes fatores (ver Figura 1):



Figura 1: Círculo vicioso do subdesenvolvimento tecnológico

Fonte: Elaboração própria.

A inversão desse processo vicioso de subdesenvolvimento tecnológico pode ser conseguida mediante o aumento da demanda doméstica por mudanças técnicas capazes, por sua vez, de dar início a uma provisão gradualmente maior e efetiva de tecnologia local. Contudo, na maioria dos países em desenvolvimento, os setores industriais tecnologicamente mais sofisticados tendem a estar nas mãos de corporações transnacionais (TNCs).

Muitos autores enfatizaram os efeitos negativos da dependência tecnológica relacionados ao peso excessivo das corporações

transnacionais nas áreas de tecnologia e produção (Vaitsos, 1976; Müller, 1979). Uma crítica comum é a de que as TNCs levam técnicas de produção capital-intensivas para países com mão-de-obra abundante sem modificar o design dos produtos ou ajustar as técnicas às situações específicas dos países em desenvolvimento (Evans, 1979; Storper, 1984; Helleiner, 1977). Mas, talvez, o fator mais importante é que essa transferência da capacidade de produção para países em desenvolvimento não implica numa transferência da capacidade para adaptar essas tecnologias e muito menos para inovar.

Tradicionalmente, os países em desenvolvimento dependem das corporações transnacionais para a transferência de tecnologias mais avançadas, ao passo que alimentam a esperança de adquirirem capacidades para pesquisa e desenvolvimento (P&D). Entretanto, pesquisas indicam que os investimentos das TNCs em países em desenvolvimento tipicamente redundam em pouca transferência de tecnologia de alto-nível e a um custo severo imposto pelo controle externo da tecnologia (Frame, 1983; Kobrin, 1979). A transferência de tecnologia geralmente limita-se ao simples desenvolvimento de produtos ou à mera inserção de produtos no ambiente local, enquanto as atividades de P&D das TNCs permanecem concentradas no país matriz (Malecki, 1981; Baranson e Roark, 1985). Tigre (1983), Massey (1984), Britton (1985) e Jacobsen (1987), entre outros, mostraram vigorosamente que quando não inibem, as TNCs gerem pouca P&D endógena e capacitação tecnológica.

No curto-prazo, porém, uma dependência tecnológica pode complementar um objetivo a longo-prazo para uma maior autonomia tecnológica (Watanabe, 1985). Esse foi o caso do Japão que usou o emprego maciço de tecnologias estrangeiras nas décadas de 1950 e 1960 como uma forma de elevar rapidamente sua capacidade tecnológica endógena. Outros casos de importações tecnológicas maciças que complementaram o desenvolvimento tecnológico suscitam a necessidade de estabelecer distinções entre os conceitos de “dependência tecnológica” e “importação de tecnologia”:

Technological dependence, although it presupposes technological importation, is conceptually different: it is mainly the impossibility of initiating and maintaining a self-sustained process of technological development... It is the lack of capacity to make appropriate choices between technology importation and local production, or an appropriate combination of both. Consequently, an initial approximate indicator of technological dependence is the ratio between the expenses for foreign technology royalties and licensing costs and the internal investment in local sources of technology (R&D investment) (Halty-Carrere, 1979, p. 22).

A redução das importações tecnológicas pode não ser a melhor estratégia para reduzir uma dependência tecnológica. Para esse fim, o mais importante é que os países em desenvolvimento agreguem valor à tecnologia importada. Contudo, esse acréscimo de valor ou mesmo o emprego de estratégias de *catch-up* com os países tecnologicamente mais avançados, pressupõem que esses países desenvolvam uma capacidade tecnológica endógena.

3. Transferência de tecnologia e aquisição de capacidade tecnológica

Grosso modo, existem duas maneiras para se obter tecnologia, a saber: localmente ou no exterior. Claro que há muitas possíveis combinações e graus de participação das tecnologias estrangeiras e locais. A tecnologia de origem estrangeira está associada à ocorrência de uma transferência de tecnologia. Já o processo de desenvolvimento de uma tecnologia endógena é menos claro, sendo, portanto, um conceito relativo. Em alguns países em desenvolvimento as únicas tecnologias verdadeiramente endógenas são as tradicionais. Porém, as tecnologias que usam mais recursos locais são consideradas mais endógenas, mesmo quando a inovação ou até mesmo determinados componentes são estrangeiros. Neste

sentido, tecnologias estrangeiras podem se tornar relativamente endógenas se houver um aprendizado e se seus melhoramentos se tornarem crescentemente dependentes das contribuições locais.³

3. 1. Canais de transferência de tecnologia estrangeira

A variedade e a complexidade das tecnologias são ilustradas pelos seus meios de transferência que incluem: (a) ativos físicos, como fábricas, maquinaria e equipamentos; (b) informações técnicas e comerciais, como a venda de patentes, *know-how* de processo, padrões de controle de qualidade, organização e métodos operacionais, etc.; (c) habilidades humanas, freqüentemente na forma de profissionais especializados e engenheiros – este componente é o mais crucial uma vez que todo o conhecimento é gerado por e está contido nas pessoas (Kng *et al.*, 1986). Os fornecedores potenciais de tecnologia também são variados, incluindo indivíduos, corporações, agências de governo, universidades e institutos de pesquisa (Smith, 1981).

Contudo, não há apenas uma gama diferenciada de elementos de transferência de tecnologia, mas também diferentes canais através dos quais as tecnologias podem ser transferidas, com níveis discrepantes de participação estrangeira e local, e que incluem:

- Investimento estrangeiro direto (IED)
- *Joint ventures*
- Licenciamento

³ Uma distinção importante é se a tecnologia “endógena” está baseada em uma inovação, num produto ou num processo. Os produtos e os processos são ingredientes da tecnologia que podem ser comprados, vendidos e transferidos. As inovações de processo são mais facilmente assimiladas e se difundem espacialmente de forma mais rápida, pois estão relativamente menos sujeitas à confidencialidade que cerca as inovações de produtos. Por isso, a potencialidade para desenvolver inovações de produto é um indicador mais preciso para medir o potencial inovativo endógeno de uma região (Oakey, Thwaites e Nash, 1982; Kim, 2005).

- *Franchising*
- Contratos de gerenciamento
- Contratos de *marketing*
- Serviços técnicos e contratos de assistência
- Treinamento e contratos educacionais
- Sub-contratação internacional
- Contratos arquitetônicos e de engenharia
- Contratos de pesquisa e desenvolvimento
- Contratos com supervisão da construção
- Contratos *turnkey* (“chave na mão”), ou seja, contratos com planta ou projeto de operação pré-determinado e que englobam todas as etapas do empreendimento
- Contratos *turnkey plus*, ou seja, contratos que incluem o treinamento das equipes e técnicos locais, possibilitando a manutenção da planta ou do projeto e sua operacionalização
- Exportação de hardware (tecnologia incorporada) (UNCTC, 1987, p. 2; Robinson, 1988, p. 5-6).

Geralmente, os contratos *turnkey*⁴ são concebidos para envolver uma maior participação estrangeira e uma menor participação local. De modo que um problema comumente identificado nas operações *turnkey* é que a tecnologia é transferida em sua forma incorporada (*embodied technology*) (por exemplo, a tecnologia está incorporada à planta, ao processo produtivo ou à linha de montagem, ou é adquirida na forma *off-the-shelf*, ou seja, sem nenhuma aplicação específica), o que limita os efeitos do *learning-by-doing*, quer dizer, do aprendizado decorrente da utilização de novas tecnologias de produção. Investimento estrangeiro direto (IED) e transferências internas de tecnologia nas TNCs também podem transferir tecnologia incorporada e limitar o *know-how* recebido.

⁴ Os contratos ou os sistemas de venda *turnkey* denotam, por exemplo, que o parceiro estrangeiro construirá toda a planta do projeto e somente posteriormente as chaves serão entregues ao parceiro importador.

Por sua vez, licenciamentos, contratos de *know-how*, serviços técnicos e outras formas de transferência de tecnologia desincorporada (*disembodied technology*) podem envolver menos participação estrangeira e mais participação local do que os investimentos estrangeiros diretos. As transferências de tecnologia desincorporada também podem envolver significativas transmissões de experiência e conhecimento, mas apenas se o país receptor possuir uma sólida capacidade de ciência e tecnologia (Kin, 2005).

Deve-se notar que esses não são os melhores mecanismos de transferência de tecnologia. A efetividade das transferências para as subsidiárias de uma TNC é freqüentemente questionada, embora o papel de cada subsidiária varie significativamente. Os papéis desempenhados pelas subsidiárias podem ir desde o de uma sucursal de produção até o de uma filial que opera de forma quase-autônoma com inovação, fabricação e com direitos de *marketing*, sendo que as ocorrências deste último modelo são mais prováveis em países industrializados (Young et al, 1988).

Formas passivas de transferência de tecnologia requerem uma participação local mais ativa e são, de acordo com Lyons (1987, p. 177), quase tão importantes quanto as invenções como fontes de progresso tecnológico. Formas passivas de transferência de tecnologia surgem quando estudantes se deslocam para países estrangeiros em busca de educação, treinamento ou de experiência de trabalho, com o uso de publicações técnicas estrangeiras e em processos de engenharia reversa, quer dizer, de engenharia imitativa de produtos estrangeiros (Dahlman e Westphal, 1982). A educação no exterior é historicamente um importante, embora caro, meio de promoção de transferência de tecnologia no longo prazo (Frame, 1983). Formas passivas de transferência de tecnologia normalmente baseiam-se em *know-how* tecnológico de natureza não-proprietária ou em informações publicamente disponíveis. O *know-how* proprietário, por outro lado, baseia-se em conhecimentos privados e torna-se disponível apenas nos casos em que é posto à disposição por um preço (King et al, 1986).

A engenharia reversa foi extensamente utilizada no Japão durante os anos de 1950 e 1960, e envolve a fabricação de um produto semelhan-

te a outro já existente no mercado e, neste caso, o produto é desmontado para que se possa aprender como foi ele originalmente fabricado. A engenharia reversa não envolve uma transferência formal de tecnologia. De acordo com Freeman (1988b), a engenharia reversa teve um significativo efeito de aprendizagem para as empresas japonesas e continua influenciando o sistema japonês de inovação.

Independentemente do mecanismo adotado, a marca de uma transferência de tecnologia bem sucedida é denotada pela completa assimilação da tecnologia pelas empresas receptoras, por sua adaptação às condições econômicas locais (como preços, fornecedores e características de mercado) e por sua difusão ao longo do sistema econômico (UNCTC, 1987, p. 33; Smith, 1981).

3.2. Condições de acesso à tecnologia estrangeira

A transferência de tecnologia pode ser cara e restritiva. É importante fazer uma distinção entre a transferência do conhecimento relacionado à operacionalização de uma tecnologia específica daquele que permite dar continuidade ao desenvolvimento da indústria ou do produto ao longo de sua trajetória tecnológica (Unger, 1988). Por exemplo, acordos de licenciamento podem incluir cláusulas que limitam as oportunidades de *learning-by-doing*, promovendo, desse modo, o subdesenvolvimento da capacidade inovativa interna dos países que adquiriram as licenças (Mytelka, 1979, p. 129-35). Quem transfere a tecnologia muitas vezes impõe uma variedade de restrições ou condições relativas ao uso da tecnologia transferida, incluindo, por exemplo, providências que obrigam o comprador a adquirir determinados insumos da empresa que vendeu a tecnologia, como também restrições à exportação dos produtos feitos com a tecnologia (Robinson, 1988, p. 74-76).

Uma transferência de tecnologia bem sucedida ou efetiva demanda não apenas uma capacidade local para usar a tecnologia estrangeira de forma eficaz, mas, também, a habilidade para negociar com o detentor da tecnologia condições de acesso à tecnologia e ao conhecimento.

3.3. Condições para uma transferência de tecnologia bem sucedida

O poder de barganha de um receptor, a exemplo de uma empresa que importa tecnologia, depende de vários fatores que foram bem resumidos por Frame (1983, p. 86-87). O primeiro deles é a sua capacidade tecnológica. Uma compreensão da tecnologia coloca o receptor numa melhor posição de barganha de modo a forçar o vendedor a revelar os princípios da tecnologia (*know-why*), permitindo que, eventualmente, ele possa melhorar a tecnologia transferida. Nos casos em que as aptidões técnicas do receptor são muito boas, a engenharia reversa pode ser empregada como um caminho para evitar completamente a negociação. O segundo fator é a habilidade do receptor para barganhar, que é ditada pelo conhecimento que este detém da tecnologia e pela posição do vendedor no mercado. O conhecimento permite que o receptor possa calcular melhor o que pode ser exigido do vendedor de modo a assegurar uma transação mais satisfatória. O terceiro é o poder de compra do receptor, incluindo sua posição de crédito e reservas de moeda conversível, que exercem influência sobre sua habilidade para obter concessões para transferências. O quarto fator é o mercado do receptor. Um mercado local grande e uma demanda alta para o produto colocam o receptor numa posição mais favorável. Para contratos de licenciamento, nos quais os *royalties* estão baseados em vendas, a força de mercado do receptor é especialmente importante. O quinto é a posição dos competidores do vendedor. A posição de um vendedor monopolista limita prováveis concessões; enquanto a existência de vários competidores amplia a probabilidade de concessões mais substantivas.

Políticas públicas frequentemente ajudam as empresas a se beneficiarem com a transferência de tecnologia e a adquirirem um maior domínio tecnológico para assimilar e adaptar a tecnologia importada (Dahlman e Westphal, 1982). Atentos a essas questões, governos de países em desenvolvimento estão crescentemente adotando políticas para: (a) revisar as tecnologias importadas de modo a assegurar que estas sejam as mais apro-

priadas; (b) aumentar o poder de barganha das empresas locais quando elas compram tecnologias estrangeiras; (c) remover cláusulas restritivas de contratos de licenciamento; (d) limitar os pagamentos de *royalties* e o período dos contratos; (e) promover o desempacotamento de tecnologia; (f) limitar o capital estrangeiro, especialmente nos casos em que o capital é totalmente estrangeiro, de modo a permitir a aprendizagem local; (g) providenciar incentivos para os processos de assimilação e melhoramento das tecnologias importadas; (h) encorajar a utilização de tecnologias locais e (i) ampliar o uso de trabalho e insumos locais (Behrman e Fischer, 1980; UNCTC, 1987, p. 69; Fransman, 1985). Essas políticas reconhecem a necessidade dos processos de transferência de tecnologia, assim como a importância de evitar a dependência mediante o aprendizado da tecnologia importada.

3.4. Aprendizado por meio de tecnologia estrangeira

Há várias atividades envolvidas no processo de incorporação de uma tecnologia estrangeira ao ambiente local. As mudanças técnicas podem acontecer em decorrência das diferenças entre os ambientes econômicos do receptor e do fornecedor. Quando transferidas, as tecnologias geralmente não são aplicadas de um modo completamente original, mas numa forma adaptada: são feitas mudanças para apropriá-las às escalas locais, aos materiais, ao clima, às aptidões e às necessidades do mercado. Nesse contexto, a mudança tecnológica é o resultado da resolução de problemas criados pelas diferenças entre ambientes. São essas relativamente simples mudanças técnicas desenvolvidas durante a experiência de produção que podem contribuir para a passagem para uma fase mais complexa, mais sofisticada, de mudança técnica (Weiss, 1988).

A aplicação bem sucedida de uma tecnologia forânea requer aprendizagem e um esforço consciente do receptor. Em cada processo de transferência são realizadas mudanças iniciais para a comercialização e refinamento da tecnologia, de modo que inovações mínimas de vários tipos podem melhorar a produtividade. A própria tecnologia pode ser eventu-

almente alterada pela importação de *know-how* tecnológico e pelo equipamento requerido ou pela obtenção de aptidões operacionais (*know-how*) localmente (Lall, 1987; 2005).

Os casos bem sucedidos de transferência de tecnologia incluem os seguintes processos: adoção, absorção, assimilação, adaptação, melhoramento e difusão da tecnologia. A adoção envolve desde a avaliação inicial de uma tecnologia estrangeira até o estágio em que esta é endogenamente dominada. A absorção é o processo de aprendizado e incorporação do conhecimento técnico importado até o ponto em que este possa ser usado em seu estado original e melhorado (Enos e Park, 1988). Assimilação é a integração das técnicas importadas ao ambiente local, por exemplo, quando um sistema de produção importado utiliza fornecedores locais para a obtenção de seus insumos (Enos e Park, 1988). Uma assimilação positiva balanceia a tecnologia importada com a *expertise* local, num processo em que são estabelecidas complementaridades tecnológicas (Rothwell, 1986). Quando a tecnologia assimilada é dominada, futuras transferências de tecnologias relacionadas contarão com uma maior participação endógena, aumentando a efetividade da assimilação (Dahlman e Westphal, 1982). A adaptação acontece quando são realizadas mudanças técnicas locais às tecnologias importadas, no processo de transferência ou durante seu uso inicial de modo a adequar a tecnologia a fatores locais, costumes sociais, etc. (UNIDO, 1984). O melhoramento ocorre quando produtos, processos e outras atividades das empresas são aperfeiçoados mediante avanços (Enos e Park, 1988).

Ao contrário do que ocorre com as transferências de tecnologia, as invenções são economicamente significantes apenas quando são aplicadas pela primeira vez como inovações e quando as inovações bem sucedidas conduzem a um processo de difusão por empresas e países, promovendo produtividade e ganhos econômicos. Imitação e adoção durante o processo de difusão podem conduzir a melhoramentos e inovações. A experiência dos usuários, a competição entre fornecedores e a aplicação da inovação em um ambiente novo podem estimular os receptores a fazerem melhoramentos tecnológicos e a inovarem (Thomas, 1985;

Freeman, 1988a). Os diferentes tipos de complexidade associados a cada tecnologia podem intensificar estes processos:

The more radical the innovation the greater the number, cost, and significance of the changes brought about in the environments of the innovator and adopting firms. Adoption usually requires adaptation and even further innovation. Some innovations also require considerable investment in infrastructure by the public sector, and often they bring about changes in technologically linked firms in the private sector. These induced changes in turn frequently generate further innovations (Thomas and Le Heron, 1975, p. 247).

O crescimento econômico depende significativamente da difusão de novas tecnologias nos níveis internacional e nacional. Por exemplo, um novo setor tecnológico não funcionará adequadamente como uma ferramenta de desenvolvimento a menos que haja uma capacidade tecnológica nacional/regional capaz de difundir as novas idéias para outros setores da economia. A difusão de novos conhecimentos através da educação é um meio útil para promover a saúde econômica, mas a expansão de novos produtos e métodos de produção requer que não haja nenhuma barreira artificial à difusão das inovações para empresas, setores e regiões (Heertje, 1988). A importância da difusão assenta-se no fato de que novas idéias devem ser transmitidas entre indústrias e universidades, e através da mobilidade de pessoal tecnologicamente qualificado.

3.5. Condições para o aumento da contribuição endógena nas transferências de tecnologia

Enquanto a seção anterior apontou os perigos e limitações das transferências de tecnologia, esta abordará um foco alternativo baseado na importância das políticas de P&D, na inovação local, no desenvolvi-

mento tecnológico endógeno e no fato de que mesmo nos países desenvolvidos mais industrializados a P&D geralmente é direcionada para a adaptação da tecnologia importada ao ambiente local em detrimento da inovação.

O aumento nos custos de inovações provocado pela desvantagem locacional é uma causa importante para o baixo nível de desenvolvimento tecnológico endógeno (Perez e Soete, 1988). Grosso modo, a capacidade para inovar, ou até mesmo para assimilar tecnologia, é influenciada pelas características tecnológicas da região. Se uma localidade não possui habilidades essenciais, elas serão importadas ou adquiridas através do treinamento local das pessoas, o que é associado aos custos e riscos adicionais. É importante lembrar que as variações regionais de infra-estrutura resultam em custos diferenciados para empresas igualmente dotadas de capacidade para adquirir conhecimento científico e técnico.

O uso de tecnologias mais endógenas pode ser gradual e depende em parte de como a tecnologia é importada. Como mostra a Tabela 1, em que o número mais alto indica uma maior contribuição endógena, os maiores benefícios obtidos com a importação de tecnologia são verificados nos estágios finais desse processo. Ou seja, quanto maior for a presença de componentes locais, maiores serão os benefícios decorrentes da aprendizagem.

TABELA 1: Combinações entre engenharia e formas de obtenção de know-how para aquisição de tecnologia

O conhecimento tecnológico é adquirido através:	A ENGENHARIA É EXECUTADA:			
	Pelo vendedor ou licenciador da tecnologia	Por equipes estrangeiras de engenharia contratadas pelo empreendimento que patrocina o projeto	Por equipes locais de engenharia contratadas pelo empreendimento que patrocina o projeto	Pelas equipes de engenharia que atuam no empreendimento que patrocina o projeto
Aluguel com pagamentos proporcionais às vendas	1	2	3	4
Aluguel com avançamento de pagamentos por taxas de produção máxima	5	6	7	8
Compra	9	10	11	12
Desenvolvimento de uma tecnologia especial para o projeto por uma equipe de pesquisa estrangeira contratada		13	14	15
Desenvolvimento de uma tecnologia especial para o projeto por uma equipe local de pesquisa contratada		16	17	18
Desenvolvimento de uma tecnologia especial para o projeto pela equipe de pesquisa que trabalha no empreendimento que patrocina o projeto		19	20	21

Fonte: Kamenetzky (1979, p. 54).

Para obter sistemas de inovação mais endógenos, ou uma capacidade para industrialização em setores mais sofisticados, as regiões em desenvolvimento são forçadas a criar capacidades locais de P&D. Embora vários países em desenvolvimento estejam, de forma ativa, buscando substituir tecnologias de origem estrangeira por tecnologias mais endógenas, reconhece-se que as tecnologias estrangeiras continuam e continuarão sendo importadas, formalmente ou informalmente. Além de limitarem os efeitos do *learning-by-doing*, o uso de tecnologias importadas em situações em que a tecnologia poderia ter sido produzida localmente implica em perdas para as localidades, tanto em termos de oportunidade de emprego quanto dos gastos decorrentes da conversão de moeda (Britton, 1985; Benson e Lloyd, 1983). Por isso, os acordos de transferência de tecnologia que maximizam o *know-how* transferido tornam-se fundamentais para justificar a compra de tecnologia estrangeira.

A pergunta fundamental para os países em desenvolvimento que estão entrando em setores industriais tecnologicamente avançados deve ser: “quais tecnologias serão importadas e sob quais condições”? Nas indústrias de base científica, a inovação é viabilizada pelos avanços científicos. O conhecimento científico é acumulado através de esforços formais de busca, por isso, deve-se esperar que as mudanças técnicas dependam da procura e de processos de P&D relativamente caros (Dosi e Orsenigo, 1988). Quando as empresas possuem capacidades de P&D, o licenciamento de tecnologia estrangeira pode ser muito benéfico, com um benefício adicional de reduzir as desvantagens das caras despesas de P&D, diluindo, desse modo, os riscos. Capacidades de P&D permitem que as empresas obtenham melhores condições de licenciamento, aumentem a aprendizagem e reduzam os riscos (Erber, 1981). Por isso, a opção mais favorável para os países em desenvolvimento é a de subtrair o mais possível da tecnologia importada e importar apenas quando isso for favorável à capacidade tecnológica da nação. A bem sucedida relação entre importação de tecnologia e acumulação de capacidade tecnológica verificada no Japão oferece um importante modelo para os países em desenvolvimento (Choi, 1988).

As transferências de tecnologia contribuem para o desenvolvimento da capacidade tecnológica quando as empresas receptoras aprendem como mudar ou adaptar a tecnologia recebida. Por isso é preciso tomar alguns cuidados com os licenciamentos de tecnologia, sobretudo porque as empresas que vendem a tecnologia freqüentemente impõem uma variedade de restrições ou condições relativas ao uso da tecnologia transferida. Além disso, como acordos de licenciamento podem limitar as oportunidades de *learning-by-doing*, eles também contribuem para o aumento ou manutenção do subdesenvolvimento das capacidades internas de produção de tecnologia. Neste contexto, as políticas governamentais podem erguer salvaguardas contra os efeitos negativos da transferência de tecnologia: (1) regulando as importações de tecnologia através do registro de processos de transferência de tecnologia, do controle das importações e dos investimentos estrangeiros e através de *joint ventures*; (2) removendo cláusulas restritivas de contratos de transferência de tecnologia, como também limitando o pagamento de *royalties* e o prazo dos contratos; (3) concedendo privilégios de licenciamento especiais e isenções de tarifas alfandegárias para os insumos importados por empresas inovativas e (4) delegando a instituições de pesquisa, ou outros atores relacionados à infra-estrutura, a capacidade de deliberar sobre a transferência de tecnologia, com o fim de assegurar uma melhor procura por tecnologia e eliminar transferências supérfluas.

Em linhas gerais, o uso eficiente da tecnologia estrangeira contribui para a capacidade tecnológica das empresas. A avaliação do uso da tecnologia estrangeira baseia-se na análise das habilidades para assimilar, adotar e melhorar a tecnologia. Métodos indiretos para julgar a habilidade técnica de empresas importadoras de tecnologia baseiam-se: (1) na habilidade das empresas para acessar tecnologias estrangeiras de fronteira com líderes internacionais e (2) o poder de barganha da empresa para fazer acordos tecnológicos desempacotados. A habilidade de uma empresa para selecionar a melhor mistura tecnológica, com níveis variados de participação local e estrangeira, é um sinal de um aumento de sua capacidade tecnológica – noções que serão discutidas na seção seguinte.

4. Capacidade tecnológica

A mudança tecnológica, que é um resultado da inovação, desempenha um papel significativo na elevação do crescimento econômico e da produtividade (Thomas, 1987; DeBresson, 1989). Embora a inovação possa dar origem a mudanças técnicas incrementais, como também a outras de maior significado capazes de induzir mudanças radicais, a relevância da inovação para a mudança tecnológica, freqüentemente, não é claramente destacada.

Nos países industrializados, uma parte significativa da mudança tecnológica não é desencadeada, como muitas vezes se presume, por grandes inovações feitas por cientistas e engenheiros altamente treinados. Mais comumente, as mudanças tecnológicas baseiam-se em incrementos de tecnologias já existentes e se manifestam na maioria dos países. Contudo, as tecnologias que conduzem a modos radicalmente novos de resolver problemas e a soluções técnicas de ponta tendem a surgir, quase exclusivamente, em países industrializados (Fransman, 1985, p. 638; Thomas, 1987).

O estudo da mudança tecnológica em países em desenvolvimento não inclui apenas uma avaliação de suas habilidades para produzir inovações, produtos ou mesmo os superiores processos de produção 'na' fronteira da tecnologia, mas também qualquer esforço tecnológico para 'ir além' da fronteira de uma tecnologia particular. A fronteira tecnológica é definida como o nível mais alto possível de uma tecnologia (Cimoli e Dosi, 1988; Lall, 1987; 2005). Uma mudança tecnológica acontece quando uma empresa, através de esforços tecnológicos ativos, resolve um problema técnico ultrapassando seus próprios limites tecnológicos, mesmo que esse problema técnico já tenha sido resolvido por outras empresas ou que ele esteja situado no interior da fronteira tecnológica.

Desse modo, as mudanças tecnológicas em países em desenvolvimento podem incluir mudanças menores ou incrementos de tecnologia resultantes: de processos de *learning-by-doing*; de outros esforços tecnológicos informais que talvez tenham incluído, ou não, gastos for-

mais em P&D; da adoção de tecnologia por empresas individuais ou qualquer outro esforço tecnológico que mude determinadas características da tecnologia ou que até mesmo introduza modificações inovadoras (Lall, 1987; 2005).

A capacidade para levar a cabo estas mudanças tecnológicas endógenas e para usar uma tecnologia de forma efetiva é conhecida como capacidade tecnológica e dois de seus elementos mais centrais são o conhecimento e as habilidades incorporadas em pessoas. A capacidade tecnológica de uma empresa (e por extensão de uma região ou país) depende de sua habilidade para executar as seguintes atividades relacionadas às tecnologias: (a) identificar a tecnologia requerida pelo produto e pela produção; (b) procurar, selecionar e avaliar tecnologias; (c) manter processos de produção; (d) modificar e adaptar produtos e processos de produção; (e) integrar a produção através da manufatura e produção de componentes, ferramentas, equipamentos e maquinaria; (f) implementar instrumentos de controle de qualidade; (g) desenvolver novos produtos e métodos de produção e (h) adquirir as capacidades administrativas e organizacionais necessárias para executar de forma efetiva todas as atividades listadas acima (Watanabe, 1987, p. 526).

Para aumentar sua capacidade tecnológica, uma empresa precisa se esforçar para ultrapassar a fronteira tecnológica em que opera. Ela precisa, portanto, adquirir o conhecimento necessário para assimilar, adaptar e melhorar uma determinada tecnologia. Enquanto uma capacidade tecnológica inclui as habilidades para fazer as modificações e adaptações necessárias em tecnologias transferidas de fontes estrangeiras, uma capacidade tecnológica crescente indica uma maior capacidade para introduzir mudanças técnicas endógenas, essenciais para a eficiência e para o crescimento econômicos em longo prazo (Weiss, 1988). É essa capacidade tecnológica crescente que é comumente conhecida como desenvolvimento tecnológico.

O desenvolvimento tecnológico acontece mesmo que a empresa (região ou país) esteja, ou não, na fronteira do conhecimento tecnológico internacional e mesmo que ela dependa de importantes inovações feitas

em outros países (Lall, 1987). As estratégias para “seguir” e para “alcançar” (*catch-up*) a fronteira do conhecimento tecnológico estão implícitas na definição de Hayter (1988) de capacidade tecnológica como a habilidade das indústrias para resolver, seguir e avaliar problemas e desenvolvimentos científicos e tecnológicos.

O conceito de capacidade tecnológica pode ser empregado em diferentes níveis. No nível nacional, a capacidade tecnológica determina até que ponto um país pode utilizar habilidades acumuladas e estabelecidas, como também as capacidades através das quais poderá desenvolver novas tecnologias (Cimoli e Dosi, 1988). É possível identificar similaridades entre os processos de aquisição de capacidade tecnológica de nações e empresas, que incluem a procura, a seleção, o domínio, a adaptação, o desenvolvimento adicional de tecnologia através de inovações secundárias e o desenvolvimento de capacidades nacionais de P&D (Fransman, 1984, p. 10).

A aquisição de capacidades tecnológicas é geralmente compartimentada em estágios. O primeiro estágio, ou a fase da procura, é associado à capacidade de procurar e selecionar a tecnologia mais apropriada a um preço mais favorável. O segundo estágio, ou a fase do uso eficiente, é alcançado através do desenvolvimento da capacidade para usar uma tecnologia de forma bem sucedida e eficaz. O terceiro estágio, ou a fase da adoção, é atingido quando a tecnologia é endogenamente dominada, o que inclui o desenvolvimento das capacidades para modificar ou adaptar a tecnologia de acordo com os fatores do preço local, com os regulamentos governamentais e com as mudanças nas demandas de mercado. O quarto estágio, ou a fase do melhoramento, é relacionado à capacidade para melhorar o *design* da tecnologia através de inovações secundárias. Finalmente, o quinto estágio a ser alcançado, o da inovação, inclui a capacidade para criar novos conhecimentos tecnológicos e outras atividades inovadoras (novos produtos e processos) mediante esforços formais de P&D. O domínio de qualquer uma destas variadas atividades tecnológicas contribui para a aquisição de capacidade tecnológica. Mas dominar o processo de aquisição desde o primeiro até o

quinto e último estágio não só implica numa capacidade tecnológica mais alta, como também numa maior confiança na tecnologia endógena. Dois fatores são considerados fundamentais para que uma indústria se mova nessa direção: primeiro, a aprendizagem e acumulação de conhecimento tecnológico pelas pessoas, empresas, indústrias e regiões e, segundo, a existência de políticas que promovam este tipo de desenvolvimento industrial. A seção seguinte se deterá no exame do primeiro desses fatores.

4.1. Processos de aprendizado e mudança tecnológica

Como discorrido nas seções anteriores, a industrialização tanto pode levar a um maior grau de dependência tecnológica quanto fortalecer a capacidade tecnológica. O que distingue a “dependência” da “capacidade” é, em geral, o esforço tecnológico dos receptores de tecnologia para promover mudanças. Para atingir os estágios mais elevados de capacidade tecnológica, é crucial que os receptores aprendam através desses esforços e acumulem *know-how* tecnológico.

De forma mais geral, o nível tecnológico de uma região pode ser predeterminado, em parte, por suas experiências passadas com atividades industriais e pelo papel da tecnologia em suas estratégias de desenvolvimento (Lall, 1980, p. 42). Geralmente, a existência de uma indústria doméstica de bens de capital é aceita como uma pré-condição para o desenvolvimento e adoção de inovações (Unger, 1988). Países e regiões com um grau mais sofisticado de capacidade tecnológica geralmente possuem um setor de bens de capital altamente desenvolvido, maior experiência com diferentes formas de atividades industriais, incluindo a capacidade para assimilar tecnologia, como também maior experiência organizacional e administrativa.

O refinamento da capacidade tecnológica exige uma investigação mais profunda da natureza da atividade industrial. De acordo com Ranis (1984), a capacidade tecnológica é identificada por sua funcionalidade. De forma similar ao que acontece com o empreendedorismo, é difícil

definir esta capacidade sem uma remissão à existência de atividade tecnológica endógena. Por conseguinte, os variados estágios de aquisição de capacidade tecnológica são demonstrados de forma mais clara pelas evidências dadas pela existência de atividades tecnológicas locais nas indústrias. Por sua vez, a distinção entre os diferentes estágios de capacidade tecnológica em relação a diferentes atividades tecnológicas relacionadas pode ser feita mediante um delineamento dos processos de aprendizado (Lall, 1980, 1982; Fransman, 1985; Bell, 1984).

O aprendizado tecnológico pode ser definido como o processo de aquisição consciente e intencional de conhecimentos através de processos tecnológicos subjacentes e produtos, ou como a passagem de *know-how* para *know-why* (Lall, 1987; 2005)⁵. *Know-how* é a capacidade para implementar e modificar *designs* de produtos importados, e envolve o aprendizado de processos. Já o *know-why* é a capacidade para mudar substancialmente o *design* de um produto e para introduzir novos produtos que requerem P&D aplicado, ou seja, é o conhecimento dos princípios da tecnologia e envolve o aprendizado de produtos. O *know-why* aprofundado, por sua vez, é o aprendizado na fronteira do conhecimento tecnológico, o que requer P&D básico (Lall, 1987; Teubal, 1984; Weiss, 1988).

Os processos de aprendizado são freqüentemente usados para apoiar a proteção de indústrias infantis (Westphal, 1982). De acordo com Teubal (1984), o milagre brasileiro de exportações ocorrido entre 1968 e 1973 pode ser explicado, em parte, pelo conhecimento acumulado durante a fase de substituição das importações. Favorecidas por políticas protecionistas, as empresas brasileiras infantis adquiriram capacidade industrial, ou *know-how* baseado no aprendizado de processos e, posteriormente, a capacidade de *design* industrial, ou *know-why* baseado no aprendizado de produtos. A aquisição do *know-how* permitiu que as empresas se adaptassem e melhorassem suas tecnologias; já a aquisição de *know-*

⁵ Para uma crítica dessa definição, ver Lundvall (2005).

why possibilitou-lhes fazer a substituição por produtos mais novos e sofisticados. A proteção das indústrias infantis permitiu, neste caso, que estas empresas passassem a ocupar, gradualmente, atividades tecnologicamente relacionadas e a acumular conhecimentos essenciais para torná-las competitivas internacionalmente.

Embora o aprendizado tecnológico ativo seja vital para o desenvolvimento industrial, a maioria das análises econômicas aborda apenas o *learning-by-doing*, ou o aprendizado automático e sem custos por meio da prática, que implica num papel passivo da empresa que passa a acumular conhecimentos e habilidades simplesmente executando suas rotinas normais. Nessa perspectiva, o aumento da prática levaria a um aumento do aprendizado, entretanto, não há um mecanismo de causalidade que una satisfatoriamente essa relação entre prática e aprendizado com uma mudança tecnológica (Bell, 1984; Fransman, 1985).

A mudança tecnológica pelo aprendizado envolve esforços explícitos e investimentos, enquanto a acumulação de conhecimento apenas cria um ambiente para que a mudança tecnológica aconteça (Bell, 1984). Um fato lamentável é que muitos governantes associam o aprendizado, baseado em esforços tecnológicos ativos, com o *learning-by-doing* e passam a aplicar de forma indiscriminada políticas protecionistas em situações em que a própria prática do aprendizado seria uma importante fonte para o aumento da capacidade tecnológica. Em algum ponto, uma indústria infante requererá investimentos explícitos (por exemplo, um novo conhecimento de base pode ser exigido, devendo ser adquirido fora da indústria existente) em sua capacidade tecnológica para superar problemas e para progredir em termos de maturação (Bell, 1984). Por exemplo, muitas empresas em países em desenvolvimento ganharam a capacidade para adaptar tecnologias importadas, mas dominar as habilidades alhures designadas, detalhadas e requeridas para a adaptação não assegura uma progressão evolutiva para uma capacidade para introduzir inovações através de P&D (Erber, 1981). Conseqüentemente, políticas protecionistas podem não ser suficientes para a promoção da aprendizagem ativa.

Esta distinção entre aprendizado e aprendizado baseado na prática é importante, contudo, o aprendizado através da prática ainda é um importante mecanismo inicial para o aumento da capacidade tecnológica. O desenvolvimento industrial, porém, possui estágios sucessivos de aprendizagem. Lall (1987) identificou um percurso tecnológico empregando vários tipos de processos de aprendizado, a saber: (1) O aprendizado através da prática; (2) O aprendizado através da adaptação; (3) O aprendizado através do *design*; (4) O aprendizado através do aperfeiçoamento do *designs*; (5) O aprendizado através da montagem de sistemas de produção completos e (6) O aprendizado através da criação de novos processos ou por meio da inovação.

Estas formas progressivamente avançadas de aprendizado transcorrem paralelamente aos processos de endogeneização industrial e de aprofundamento do capital. As fases iniciais do desenvolvimento industrial são dependentes de tecnologias estrangeiras que permanecem inalteradas, embora a experiência acumulada dos trabalhadores torne-as mais eficientes. Os técnicos, gerentes e engenheiros da planta que elevam a produtividade da tecnologia ao adaptarem o processo de produção ou o produto para satisfazer necessidades particulares locais, efetuam pequenas, mas importantes, mudanças tecnológicas. Enquanto engenheiros, técnicos e gerentes adquirem conhecimento dos processos industriais, equipamentos e processos, inclusive aqueles que foram formalmente importados, podem ser projetados e reproduzidos endogenamente. Com a existência de um setor endógeno de bens de capital, as mudanças tecnológicas passam a ser crescentemente baseadas num departamento de P&D próprio. As mudanças tecnológicas e o aprendizado baseiam-se no aumento da produtividade, no *design* de produção para mercados locais e na adoção de processos adequados aos materiais, condições e aptidões locais. A experiência acumulada é utilizada para emular tecnologias particulares ou famílias de tecnologias para produzir e projetar bens de capital que eventualmente conduzirão à habilidade de produzir equipamentos e engenhar fábricas ou plantas inteiras de acordo com necessidades específicas. Possuir um nível avançado e diversifi-

cado de produção significa deter a capacidade para desenvolver processos e produtos novos. Esta capacidade requer, por sua vez, esforços significativos em pesquisas baseadas em habilidades científicas elevadas, em departamentos próprios de P&D ou em instituições de pesquisa. Embora estas pesquisas não estejam, necessariamente, na fronteira do conhecimento tecnológico, elas podem conduzir a processos ou produtos muito diferentes daqueles primeiramente importados. (Lall, 1980, p. 39-40; Lall, 1982, p. 170).

Cada uma destas fases gera capacidades tecnológicas mediante o acúmulo de conhecimentos e habilidades. Isto pode acontecer quando atividades que geram novas informações se traduzem em aprendizado e em mudanças técnicas. Contudo, o conhecimento e as habilidades recentemente acumulados e que estão incorporados nas pessoas podem não tomar de modo imediato e evidente a forma de mudanças técnicas, embora contribuam para o estoque da capacidade tecnológica de uma região ou nação. Para que o aprendizado se reverta em benefícios significativos de longo-prazo, as empresas ou indústrias precisam elevar conscientemente sua capacidade para entender, adaptar e melhorar as tecnologias em uso ou, mais essencialmente, procurar formas ativas de aprendizado, ações para as quais, na maioria das vezes, as indústrias protegidas recebem poucos incentivos.

Um passo adicional poderia ser o que Teubal (1987, p. 196) chama de “estágio de exploração” (*scanning stage*), em que as habilidades iniciais de empreendedorismo, o conhecimento e as capacidades são utilizados para procurar um produto no qual eles possam basear seu subsequente crescimento e lucratividade. Processos de *scanning* pressupõem um papel ativo das empresas, como também a presença de incertezas (Fransman, 1985). O processo de exploração emprega bases de conhecimento variadas. Por exemplo, a exploração pode acessar conhecimento científico disponível publicamente, envolver atividades de monitoração e imitação de outras empresas, utilizar as informações resultantes das ligações de empresas com seus fornecedores e clientes, como também empregar o conhecimento e capacidades internas da

empresa (Dosi e Orsenigo, 1988). O estágio de exploração cresce em importância à medida que acessa tecnologias mais sofisticadas. Os empresários em países em desenvolvimento precisam escolher dentre uma variedade de fontes e empresas aquelas das quais irão adquirir tecnologia. A escolha deve ser feita de modo a reduzir os enormes riscos que envolvem a aquisição de tecnologias que se tornam rapidamente obsoletas (Teubal, 1987; Nichols, 1984).

Ao estudar os processos de aprendizagem em empresas eletrônicas, Teubal (1987, p. 171) identificou que o conhecimento tecnológico ganho através da P&D, a experiência em *marketing* e a reputação da firma tornam-se cada vez mais importantes ao longo do período em que a empresa passa por várias gerações de produtos. Conhecimento tecnológico acumulado e experiências passadas combinados com investimentos em P&D e fortes interações com os clientes, também contribuiriam para o sucesso de uma performance inovativa. Além disso, a capacidade das empresas para se adaptarem rapidamente às mudanças tecnológicas, como ocorre no setor de eletrônicos em que novos e velhos produtos compartilham conhecimentos complementares, depende de um conjunto de intangíveis disponibilizados pelos investimentos passados e atuais em P&D, *marketing* e infra-estrutura.

Entretanto, as bases de conhecimento apresentam grandes variações de indústria para indústria e são específicas à tecnologia particular em questão. Estas diferenciações têm significativas implicações para os processos de exploração. Em algumas indústrias o processo de exploração baseia-se em P&D formal, em outras, na engenharia de *design* e desenvolvimento, enquanto em outras indústrias as atividades de *learning-by-doing* e *learning-by-using* são suficientes (Dosi e Orsenigo, 1988). Assim, a P&D formal é eficaz para a promoção de mudanças tecnológicas em áreas inerentemente progressistas e ineficaz em áreas relativamente estáveis. A sofisticação tecnológica e a evolução da indústria em questão determinam a relevância da P&D para o fortalecimento da inovação tecnológica (Sahal, 1983). Conseqüentemente, a contribuição da P&D requerida é influenciada pelo ciclo de vida do produto.

O ciclo de vida do produto diz respeito a três fases⁶ da evolução do produto: a de P&D ou lançamento, a de crescimento do mercado e a de mercado maduro (Malecki, 1981b; 1991). No início, ou no estágio de inovação ou de lançamento, o desenvolvimento do produto e os processos de produção dependem de aglomerações de trabalho de P&D muito qualificado e técnico, da melhoria de produto e da engenharia de produção. A fase inicial do produto é, portanto, caracterizada por altas contribuições de P&D e trabalho altamente qualificado (*skill-intensive labor*). Esta fase é caracterizada por empresas financeiramente seguras, capazes de sobreviver à deseconomia de escala e à baixa elasticidade da demanda. Na segunda fase, ou de crescimento do mercado, o desenvolvimento do produto é menos dependente de uma produção baseada em trabalho altamente qualificado e em contribuições de P&D. A fase final, ou a de mercado maduro, tem início com a padronização do produto. Esta fase baseia-se em processos de produção rotineiros, é capital-intensiva e utiliza trabalho pouco qualificado (*low-skilled labor*). A produção é executada por trabalhadores sem habilidades e com baixos salários, freqüentemente sob más condições de trabalho e com limitadas oportunidades para o desenvolvimento de habilidades (Tödtling, 1984). E uma vez que o ciclo do produto envolve desde uma mão-de-obra altamente qualificada e com altos salários (incluindo os trabalhadores dos setores produtivo, administrativo e técnico) até uma mão-de-obra com pouca habilidade, baixos salários e produção padronizada, ele também produz efeitos sobre as oportunidades de aprendizado e sobre a natureza da mudança técnica.

Além dos processos de aprendizagem e dos ciclos de produto, existem ainda outros processos técnicos e fases que são associados a uma tecnologia particular. Foram identificadas diferentes formas de mudança técnica em países em desenvolvimento. As primeiras três atividades tecnológicas listadas abaixo envolvem *know-how* (1-3), enquanto as duas

⁶ Também é possível encontrar na literatura a referência a uma quarta fase identificada como a “fase de declínio”, que ocorre quando o produto desaparece ou é substituído por outro (Beuren e Schaffer, 1997).

últimas requerem *know-why* (4-5). Grosso modo, o movimento de cima para baixo requer um maior conhecimento e compreensão dos processos tecnológicos. Contudo, a sofisticação ou a maior complexidade de uma tecnologia pode exigir uma maior capacidade tecnológica para executar o primeiro passo, enquanto uma tecnologia relativamente simples pode exigir, por sua vez, uma capacidade tecnológica menor para executar o quarto passo. As atividades tecnológicas mais comuns em regiões em desenvolvimento envolvem os estágios de 1 a 3, ver Figura 2:

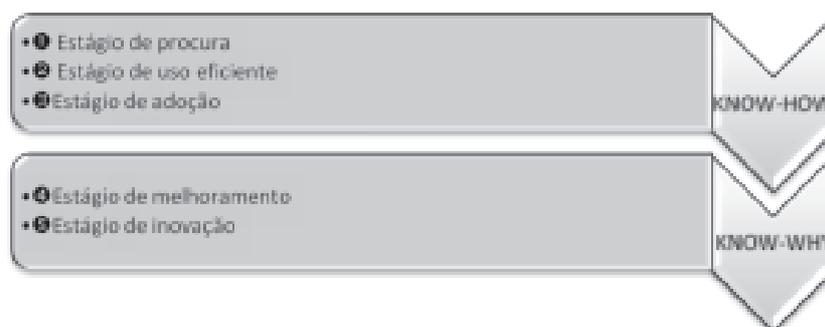


Figura 2: Estágios de atividades tecnológicas presentes num processo de mudança técnica
Fonte: Elaboração própria.

O estabelecimento de padrões universais quantitativos para a capacidade tecnológica é difícil e depende do tipo e extensão de cada tecnologia considerada (Roman e Puett, 1983). O grau de capacidade tecnológica exigido para produzir e/ou adotar de modo eficaz inovações depende da base de conhecimento específica para cada tecnologia. Cada tecnologia requer diferentes tipos e níveis de aprendizado tecnológico da firma e diferentes estágios de desenvolvimento industrial no país. Dependendo da base de conhecimento da tecnologia em questão, níveis diferentes de atividade industrial influenciam o grau do aprendizado e o estágio da capacidade tecnológica. Por exemplo, o bem sucedido desenvolvimento de uma indústria de alfinete não é comparável com o sucesso de uma indústria de engenharia genética.

Apesar das ambigü­idades, uma compreensão dos vários tipos de aprendizado e das atividades tecnológicas que compõem o desenvolvimento da capacidade tecnológica nos permite delinear importantes componentes da mudança tecnológica em países em desenvolvimento. Por exemplo, no caso de uma tecnologia singular, o movimento do estágio 1 para o 5 indica que, provavelmente, está ocorrendo uma aprendizagem tecnológica. Na medida em que desce na lista de estágios da mudança técnica, a empresa passa a confiar em fatores mais endógenos para o desenvolvimento de produtos e o desenvolvimento industrial torna-se mais avançado. Especialmente, tende-se a limitar a introdução de uma nova tecnologia às regiões centrais com acesso ao trabalho qualificado e a instalações de P&D. Da mesma forma, os benefícios do aprendizado também são inicialmente difundidos para o centro das regiões. Conseqüentemente, a capacidade tecnológica e o desenvolvimento industrial são significativamente determinados por elementos espaciais.

5. A influência do fator espaço na capacidade tecnológica

A capacidade tecnológica é significativamente afetada pela geografia. Uma perspectiva geográfica ou espacial da capacidade tecnológica não apenas acentua a importância da mudança tecnológica no interior das empresas, mas também dos elementos externos à empresa que influenciam o progresso tecnológico. A Figura 3 descreve os elementos da capacidade tecnológica a partir de diferentes escalas geográficas. De particular importância são os sistemas de estruturas de tecnologias relacionadas e as ligações entre eles, que tendem a se concentrar espacialmente no país, ou a se aglomerarem, em vez de se difundirem de forma equitativa ao longo do seu território.

A dimensão espacial da capacidade tecnológica enfatiza que as empresas ou regiões não são independentes das características internacionais da tecnologia, como conhecimento e propriedade, indica a importância de fatores regionais baseados em habilidades locais, institu-

tos de pesquisa e universidades, como também a relevância da estrutura econômica local e da cultura regional no que tange à educação e ao empreendedorismo. As características tecnológicas de uma região não são facilmente transferíveis para outras (Malecki, 1988). Conseqüentemente, a região, ou a infra-estrutura tecnológica regional, é uma variável fundamental e uma dimensão da capacidade tecnológica.

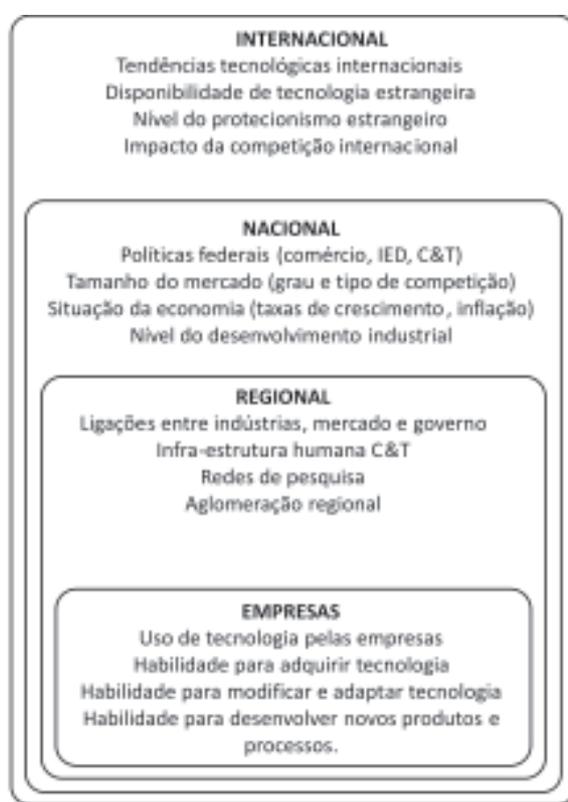


Figura 3: Fatores definidos pela dimensão espacial que influenciam e estimulam o desenvolvimento da capacidade tecnológica.

Fonte: elaboração própria.

O uso de ligações (*linkages*) vai além do conceito tradicional de acoplamentos industriais. Como sugerido por Krumme (1984, p. 112), interações financeiras, corporativo- organizacionais, políticas, inter-governamentais, educacionais, ou mesmo as estritamente pessoais podem eventualmente oferecer explicações e predições de processos de desenvolvimento locais mais satisfatórias desde que elas pareçam representar alguns dos adicionais canais cruciais através dos quais, no curto e no longo prazo, são transmitidos os impulsos de desenvolvimento.

Ligações funcionais e territoriais não só identificam os *inputs*, mas também os constrangimentos da capacidade tecnológica regional. A região opera em conjunção com outros fatores como a tecnologia estrangeira e sua transferência, a saúde da economia nacional e as estratégias de desenvolvimento tecnológico. É a infra-estrutura tecnológica, entretanto, que significativamente define o potencial tecnológico e ilustra o aprendizado e a acumulação tecnológica que acontece em pessoas, empresas e regiões.

6. Conclusões

A assunção da importância do desenvolvimento de capacidades tecnológicas endógenas é um fenômeno dos anos 1970 que ganhou terreno na década de 1980. Antes dos anos setenta, a literatura sobre desenvolvimento tecnológica dirigia seu foco para os problemas dos países em desenvolvimento decorrentes da transferência de tecnologia de países mais avançados. Discutia-se que a transferência de tecnologia era excessivamente cara, inapropriada para as condições locais e mal utilizada nos novos ambientes.

O foco nas implicações das importações de tecnologias forâneas determinou o escopo das análises dos anos 1970 que examinaram até que ponto as tecnologias transferidas foram adaptadas, modificadas e posteriormente melhoradas pelos esforços endógenos. Fransman (1984, p. 5-6) afirma que foi a partir de então que uma maior atenção começou

a ser dada aos processos envolvidos no domínio e adoção das tecnologias importadas. Sobretudo porque, embora os processos de assimilação e de reprodução das tecnologias pelas empresas locais fizessem com que estas passassem a precisar das empresas estrangeiras para resolver seus numerosos problemas, nem sempre o vendedor da tecnologia dava respostas para cada um desses problemas. O que fez com que a assimilação e a reprodução de tecnologia passassem a envolver um processo de mudança tecnológica, apesar de secundário.

Estas pesquisas sobre mudanças tecnológicas locais associadas com importações tecnológicas conduziram diretamente à pergunta de como países em desenvolvimento poderiam, mais adiante, substituir a tecnologia estrangeira por tecnologia local. A resposta dada foi: mediante o desenvolvimento de uma capacidade tecnológica endógena (James e Watanabe, 1985; Lall, 1987; Unger, 1988; Watanabe, 1987; Sino, 1984; Dahlman, 1984). Essa literatura enfatiza que a capacidade tecnológica começa e se desenvolve quando uma empresa adapta tecnologia estrangeira ao ambiente local e eventualmente constrói seu *know-how*. A capacidade tecnológica nacional permite a opção de usar tecnologias estrangeiras ou endógenas para aumentar o crescimento da capacidade tecnológica nacional, incluindo as habilidades para escolher, adquirir, gerar e aplicar tecnologias que são muito vantajosas para aquela firma ou país particular.

Embora seja difícil determinar quantitativamente, ou até mesmo descrever com precisão estatística, os benefícios da capacidade tecnológica, ela é um componente fundamental da industrialização. Ela beneficia a industrialização regulando efetivamente e reduzindo os custos das importações de tecnologia, conduzindo o desenvolvimento e produção de tecnologias mais apropriadas, estimulando a criação no setor industrial de importantes ligações para trás, aumentando o uso de matérias-primas locais e a formação de novas habilidades e criando um senso mais forte de autoconfiança e confiança. Não surpreendentemente, um constrangimento fundamental para o desenvolvimento endógeno de tecnologia (pela importação e assimilação de tecnologia estrangeira)

é a ausência da C&T requerida pelas capacidades regionais, ou o conhecimento e habilidades incorporados nas pessoas e localidades.

A industrialização mais tecnologicamente sofisticada requer que as regiões destinem uma atenção especial para o desenvolvimento local de pesquisas e de uma capacidade inovativa, para as ligações espaciais, bem como para as fortes ligações, tanto explícitas como tácitas, entre ciência, tecnologia, produção, mercados e as estratégias governamentais. Várias condições e processos são considerados importantes para o crescimento da capacidade tecnológica, a exemplo da proteção e dos incentivos para que as firmas invistam em esforços tecnológicos, na aprendizagem, na acumulação tecnológica e na importação seletiva de tecnologia. As mudanças tecnológicas decorrem dos esforços explícitos das firmas para adquirir e acumular *know-how* tecnológico. Desse modo, as políticas governamentais ajudam na aquisição de capacidade tecnológica ao promoverem ou estimularem esforços tecnológicos, bem como ao permitirem o desenvolvimento de uma maior capacidade para que as empresas assimilem, adotem e melhorem as tecnologias estrangeiras e endógenas.

Referências Bibliográficas

ALSCHULER, Lawrence (1988) **Multinationals and Maldevelopment**. London: The MacMillan Press Ltd.

AZZONI, Carlos Roberto (1995) "Formação Sócio-Espacial Metropolitana: Novas Tendências ou Novas Evidências?," In:- Maria Flora Gonçalves (organizadora) **O Novo Brasil Urbano: Impasses, Dilemas, Perspectivas**, Porto Alegre: Mercado Aberto.

BARANSON, Jack and ROARK, Robin, (1985) "Trends in North-South Transfer of High Technology," In:- Nathan Rosenberg and Claudio Frischtak (eds) **International Technology Transfer: Concepts, Measures, and Comparisons**, New York: Praeger Special Studies.

BEHRMAN, Jack N. and FISCHER, William A. (1980) **Science and Technology for Development**, Cambridge: Oelgeschlager, Gunn and Hain Publishers, Inc..

BELL, Martin (1984) "'Learning' and the Accumulation of Industrial Technological Capacity in Developing Countries," In:- Martin Fransman and Kenneth King (eds) **Technological Capability in the Third World**. London: Macmillan Press.

BENSON, Ian and LLOYD, John (1983) **New Technology and Industrial Change**, New York: Nichols Publishing Company.

BEUREN, I. M. ; SCHAFFER, V. (1997) Análise dos custos do ciclo de vida do produto: uma abordagem teórica. **Revista do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre/RS, v. 26, n. 90, p. 28-34.

BHALLA, A. S. and JAMES, D. (1988) "Some Conceptual and Policy Issues," In:- A. S. Bhalla and D. James (eds) **New Technologies and Development**. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

BOISIER, Sergio. (1996) "Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: Entre a Caixa-Preta e o Projeto Político." **Planejamento e Políticas Públicas**. N° 13, p. 111-145..

BRITTON, John N. H. (1985) "Research and Development in the Canadian Economy: Sectoral, Ownership, Locational and Policy Issues," In:- A. T.

Thwaites, and R. P. Oakey (eds) **The Regional Economic Impact of Technological Change**, London: Frances Pinter Publishers.

CHOI, Hyung Sup (1988) "Science Policy Mechanism and Technology Development Strategy in the Developing Countries," **Technological Forecasting and Social Change**, 33, pp. 279-292.

CIMOLI, M. and DOSI, Giovanni (1988) "Technology and Development: Some Implications of Recent Advances in the Economics of Innovation for the Process of Development," In:- Atul Wad (ed) **Science, Technology and Development**, Boulder: Westview Press, Inc.

DAHLMAN, Carl and WESTFALL, Larry (1982) "Technological Effort in Industrial Development - An Interpretative Survey of Recent Research," In:- Frances Stewart and Jeffrey James (eds) **The Economics of New Technology in Developing Countries**, London: Frances Pinter Publishers.

DAHLMAN, Carl J. (1984) "Foreign Technology and Indigenous Technological Capability in Brazil," In:- Martin Fransman and Kenneth King (eds) **Technological Capability in the Third World**, London: Macmillan Press.

DEBRESSON, Chris (1989) "Breeding Innovation Clusters: A Source of Dynamic Development," **World Development**, January, pp. 1-16.

DICKEN, Peter (1992) **Global Shift**, New York: The Guilford Press.

DOSI, Giovanni and ORSENIGO, Luigi (1988) "Industrial Structure and Technical Change," In:- Arnold Heertje (ed) **Innovation, Technology, and Finance**, Oxford: Basil Blackwell.

ENOS, J. L. and PARK, W. -H. (1988) **The Adoption and Diffusion of Imported Technology: The Case of Korea**, London: Croom Helm.

ERBER, Fabio (1981) "Science and Technology Policy: A View from the Periphery," In:- Joseph S. Szliowicz (ed) **Technology and International Affairs**, New York: Praeger Publishers.

ERNST, Dieter (1981) "Technology Policy for Self-Reliance: Some Major Issues," **International Social Science Journal**, No. 3, pp. 466-480.

EVANS, Peter (1979) **Dependent Development** Princeton: Princeton University Press

FRAME, J. Davidson (1983) **International Business and Global Technology**, Lexington: Lexington Books.

FRANSMAN, Martin (1985) "Conceptualising Technical Change in the Third World in the 1980s: An Interpretive Survey." **The Journal of Development Studies**, July, pp. 572-652.

FRANSMAN, Martin (1984) "Technological Capability in the Third World: an Overview and Introduction to some of the Issues Raised in this Book," In:- Martin Fransman and Kenneth King (eds) **Technological Capability in the Third World**, London: Macmillan Press.

FREEMAN, Chris (1988a) "Diffusion: The Spread of New Technology to Firms, Sectors, and Nations," In:- Arnold Heertje (ed) **Innovation, Technology, and Finance**, Oxford: Basil Blackwell.

FREEMAN, Christopher (1988b) "Japan: A New National System of Innovation?," In:- Giovanni Dosi, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg, and Luc Soete (eds) **Technical Change and Economic Theory**, London: Pinter Publishers.

GEIGER, Pedro P. (1995) "A Urbanização Brasileira nos Novos Contextos Contemporâneos," In:- Maria Flora Gonçalves (organizadora) **O Novo Brasil Urbano: Impasses, Dilemas, Perspectivas**, Porto Alegre: Mercado Aberto.

GONÇALVES, Maria Flora (1994) "Uma de Muitas Facetas da Paradoxal Urbanização Brasileira," In:- Francisco Capuano Scarlato, Milton Santos, Maria Adélia A. de Souza, e Monica Arroyo (organizadores) **Globalização e Espaço latino-americano**, São Paulo: Editora HUCITEC.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo e CASTRO, Nadya A. (1990) "Classes, Regimes Fabris e Mudança Social no Nordeste Brasileiro," In:- Licia Valladares e Edmond Preteceille (organizadores) **Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios**, São Paulo: Livraria Nobel, S. A.

HANSEN, Dean Lee (1990) **Acquiring High-Technology Capability: The Case of the Brazilian Informatics Industry**, The University of Washington, Ph.D. dissertation.

HALTY-CARRERE, Maximo (1979) **Technological Development Strategies for Developing Countries**, Montreal: Institute for Research on Public Policy.

HAYTER, Roger (1988) **Technology and the Canadian Forest-Product Industries: A Policy Perspective**, Background Study 54.

HEERTJE, Arnold (1988) "Technical and Financial Innovation," In:- Arnold Heertje (ed) **Innovation, Technology, and Finance**, Oxford: Basil Blackwell.

HELLEINER, G.K. (1977) "International Technology Issues: Southern Needs and Northern Responses," In:- Jagdish N. Bhugwati (ed) **The New International Economic Order: The North-South Debate** Cambridge: The MIT Press.

JACOBSEN, John Kurt (1987) "Peripheral "Postindustrialization": Ideology, High Technology, and Dependent Development," In:- James A. Caporaso (ed) **A Changing International Division of Labor**, Boulder; Lynne Rienner Publishers.

JAMES, Jeffrey and WATANABE, Susumu (1985) "Introduction," In:- Jeffrey James and Susumu Watanabe (eds) **Technology, Institutions and Government Policies**, London: Macmillan.

JARAMILLO, Samuel e CUERVO, Luis Mauricio (1990) "Tendências Recentes e Principais Mudanças na Estrutura Espacial dos Países Latino-Americanos," In:- Licia Valladares e Edmond Preteceille (organizadores) **Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios**, São Paulo: Livraria Nobel, S. A.

KAMENETZKY, Mario (1979) "Preinvestment Work and Engineering as Links Between Supply and Demand of Knowledge," In:- D. Babatunde Thomas and Miguel S. Wionczek (eds) **Integration of Science and Technology with Development**, New York: Pergamon Press.

KAPLINSKY, Raphael (1984) **Automation: The Technology and Society**, Essex: Longman Group Limited.

KIN, Linsu. (2005). **Da imitação à inovação**: a dinâmica do aprendizado na Coréia. Campinas, SP: Unicamp.

KNG, Chng Meng; LOW, Linda, NGA, Tay Boon; and TYABJI, Amina (1986) **Technology and Skills in Singapore**, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

KOBRIN, Stephen J. (1979) "Multinational Corporations, Sociocultural Dependence, and Industrialization: Need Satisfaction or Want Creation?," **Journal of Developing Areas**, January, pp. 109-125.

KRUMME, Günter (1984) "Turbulent Environments, Corporate Strategies and Local Employment Perspectives," **GeoJournal**, 9.2, pp. 111-119.

LALL, Sanjaya. (2005). A mudança tecnológica e a industrialização nas economias de industrialização recente da Ásia: conquistas e desafios. In KIN, Linsu e NELSON, Richard R. (orgs.). **Tecnologia, aprendizado e inovação**. Campinas, SP: Unicamp. p. 25-99

LALL, Sanjaya (1987) **Learning to Industrialize: The Acquisition of Technological Capability by India**, London: Macmillan Press.

LALL, Sanjaya (1982) "Technological Learning in the Third World: Some Implications of Technology Exports," In:- Frances Stewart and Jeffrey James (eds) **The Economics of New Technology in Developing Countries**, London: Frances Pinter Publishers.

LALL, Sanjaya (1980) "Developing Countries as Exporters of Industrial Technology," **Research Policy**, 9, pp. 24-52.

LEBORGNE, Danielle e LIPIETZ, Alain (1990) "Flexibilidade Defensiva ou Flexibilidade Ofensiva: Os Desafios das Novas Tecnologias e da Competição Mundial," In:- Licia Valladares e Edmond Preteceille (organizadores) **Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios**, São Paulo: Livraria Nobel, S. A.

LUNDVALL, Bengt-Åke. (2005). Comentários. In KIN, Linsu e NELSON, Richard R. (orgs.). **Tecnologia, aprendizado e inovação**. Campinas, SP: Unicamp. p. 135-178

LYONS, Bruce (1987) "International Trade and Technology Policy," In:- Partha Dasgupta and Paul Stoneman (eds) **Economic Policy and Technological Performance**, Cambridge: Cambridge University Press.

MALECKI, Edward J. (1991) **Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional, and National Change**, Essex: Longman Scientific and Technical.

MALECKI, Edward J. (1988) **Research and Development and Technology Transfer in Economic Development: The Role of Regional Technological Capability**, Paper prepared for the 1988 European Summer Institute of the Regional Science Association, Arco, Italy.

MALECKI, Edward J. (1981a) "Product Cycles, Innovation Cycles, and Regional Economic Change," **Technological Forecasting and Social Change**, 19, pp. 291-306.

MALECKI, Edward J. (1981b) "Science, Technology, and Regional Economic Development: Review and Prospects," **Research Policy**, 10, pp. 313-334.

MARKUSEN, Ann R. LEE, Yong-Sook e DIGIOVANA, Sean (1999) Reflections on Comparisons Across Countries, In: Ann R. Markusen, Yong-Sook Lee e Sean DiGiovana (editors) **Second Tier Cities: Rapid Growth Beyond the Metropolis**, Minneapolis: University of Minnesota Press.

MASSEY, Doreen (1984) **Spatial Divisions of Labour**, London: Macmillan.

MCNAMARA, Kevin T.; KRIESEL, Warren P.; and DEATON, Brady J. (1988) "Human Capital Stock and Flow and Economic Growth Analysis: Note," **Growth and Change**, Winter, pp. 61-66.

MYTELKA, Lynn K. (1979) **Regional Development in a Global Economy: The Multinational Corporation, Technology, and Andean Integration**, New Haven: Yale University Press.

MÜLLER, Ronald (1979) "Poverty is the Product," In:- George Modelski (ed) **Transnational Corporations and World Order**, San Francisco: W.H. Freeman and Company.

NICHOLS, Rodney W. (1984) "Linking R&D with Production in the Third World," **Technology in Society**, Vol. 6, pp. 95-108.

OAKLEY, R.P., THWAITES, A.T. and NASH, P.A. (1982) "Technological Change and Regional Development: Some Evidence on Regional Variations in Product and Process Innovation," **Environment and Planning A**, 14, pp. 1073-86.

PEREZ, Carlota and SOETE, Luc (1988) "Catching Up in Technology: Entry Barriers and Windows of Opportunity," In:- Giovanni Dosi, Christopher

Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg, and Luc Soete (eds) **Technical Change and Economic Theory**, London: Pinter Publishers.

RANIS, Gustav (1984) "Determinants and Consequences of Indigenous Technological Activity," In:- Martin Fransman and Kenneth King (eds) **Technological Capability in the Third World**, London: Macmillan Press.

ROBINSON, Richard D. (1988) **The International Transfer of Technology: Theory, Issues, and Practice**, Cambridge: Ballinger Publishing Company.

ROMAN, Daniel D. and PUETT, Joseph F., Jr. (1983) **International Business and Technological Innovation**, New York: Elsevier Science Publishing Co., Inc.

ROTHWELL, Roy (1986) "Technological Change and Reindustrialization: In Search of a Policy Framework," In:- Jerry Dermer (ed) **Competitiveness through Technology**, Lexington: Lexington Books.

SAHAL, Devendra (1983) "Technology, Productivity, and Industry Structure," **Technological Forecasting and Social Change**, 24, pp. 1-13.

SASSEN, Saskia (1991) **The Global City**, Princeton: Princeton University Press.

SMITH, Charles H. (1981) **Japanese Technology Transfer to Brazil**, Ann Arbor: UMI Research Press.

STEWART, Frances (1988) "Comments on 'Technology, Productivity Growth, and Economic Development'," In:- Gustav Ranis and T. Paul Schultz (eds) **The State of Development Economics: Progress and Perspectives**, Oxford: Basil Blackwell.

STORPER, Michael (1994) "Desenvolvimento Territorial na Economia Global do Aprendizado: o Desafio dos Países em Desenvolvimento," In:- Luiz César de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Júnior (organizadores) **Globalização, Fragmentação, e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise**, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A..

STORPER, Michael (1990) "A Industrialização e a Questão Regional no Terceiro Mundo," In:- Lucia Valladares e Edmond Preteceille (organizadores) **Rees-**

truturação Urbana: Tendências e Desafios, São Paulo: Livraria Nobel, S. A.

STORPER, Michael (1984) "Who Benefits from Industrial Decentralization? Social Power in the Labor Market, Income Distribution and Spatial Policy in Brazil;" **Regional Studies** vol.18.2, pp. 143-164.

TEUBAL, Morris (1987) **Innovation Performance, Learning, and Government Policy**, Madison: The University of Wisconsin Press.

TEUBAL, Morris (1984) "The Role of Technological Learning in the Exports of Manufactured Goods: The Case of Selected Capital Goods in Brazil," **World Development**, Vol. 12, No. 8, pp. 849-865.

TIGRE, Paulo Bastos (1983) **Technology and Competition in the Brazilian Computer Industry**, London: Frances Pinter Publishers.

THOMAS, Morgan D. (1987) "The Innovation Factor in the Process of Microeconomic Industrial Change: Conceptual Explorations," In:- Bert Van Der Knapp and Egbert Wever (eds) **New Technology and Regional Development**, London: Croom Helm.

THOMAS, Morgan D. (1985) "Regional Economic Development and the Role of Innovation and Technological Change," In:- A. T. Thwaites, and R. P. Oakey (eds) **The Regional Economic Impact of Technological Change**, London: Frances Pinter Publishers.

THOMAS, Morgan D. (1979) "Economic Development, Technological Change, and the New International Economic Order," **Geoforum**, Vol. 10, pp. 129-140.

THOMAS, Morgan D. and LE HERON, Richard B. (1975) "Perspectives on Technological Change and the Process of Diffusion in the Manufacturing Sector," **Economic Geography**, 51, pp. 231-251.

TÖDTLING, Franz (1984) "Organizational Characteristics of Plants in Core and Peripheral Regions of Austria," **Regional Studies**, Vol. 18.5, pp. 397-412.

UNCTC (1987) **Transnational Corporations and Technology Transfer: Effects and Policy Issues**, ST/CTC/86, United Nations Publication.

UNGER, Kurt (1988) "Industrial Structure, Technical Change and Microeconomic Behaviour in LDCs," In:- Giovanni Dosi, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg, and Luc Soete (eds) **Technical Change and Economic Theory**, London: Pinter Publishers.

UNIDO (1984) "Technological Self-Reliance of the Developing Countries: Toward Operational Strategies," In:- Pradip K. Gosh (ed) **Technology Policy and Development: A Third World Perspective**, Westport: Greenwood Press.

VAITSOS, Constantine V. (1976) "Power, Knowledge and Development Policy: Relations between Transnational Enterprises and Developing Countries," In:- G.K. Helleiner (ed.) **A World Divided**, Cambridge: Cambridge University Press.

WATANABE, Susumu (1987) "Technological Capability and Industrialisation: Effects of Aid and Sanctions in the United Republic of Tanzania and Zimbabwe," **International Labour Review**, pp. 525-541.

WATANABE, Susumu (1985) "The Patent System and Indigenous Technology Development in the Third World," In:- Jeffrey James and Susumu Watanabe (eds) **Technology, Institutions and Government Policies**, London: Macmillan.

WEISS, John (1988) **Industry in Developing Countries: Theory, Policy and Evidence**, London: Croom Helm.

WESTPHAL, Larry E. (1982) "Fostering Technological Mastery by Means of Selective Infant-Industry Protection," In:- Moshé Syrquin and Simón Teitel (eds) **Trade, Stability, Technology, and Equity in Latin America**, New York: Academic Press.

WORLD BANK (1997) **Global Knowledge Conference - 1997**, <http://www.worldbank.org>.

YOUNG, S.; Hood, N. and DUNLOP, S. (1988) "Global Strategies, Multinational Subsidiary Roles and Economic Impact in Scotland," **Regional Studies**, Vol. 22.6, pp. 487-497.

Capítulo Três

Trajetória tecnológica e a dinâmica do sistema agroalimentar: uma visão introdutória

Rosalvo Ferreira Santos¹

Nilson Maciel de Paula²

1. Introdução

As análises que privilegiam os aspectos sócio-estruturais do sistema agroalimentar chamam atenção para o fato de que as transformações pelas quais passam o sistema estão profundamente imbricadas em tendências que atingem o conjunto da economia e da sociedade³. Para captar a profundidade das transformações que afetam o sistema agroalimentar, é preciso olhar para além da desregulação dos mercados agroalimentares, uma vez que o processo de reestruturação do sistema agroalimentar envolve aspectos como o padrão tecnológico e os modos de consumo que, por sua vez, alteram radicalmente a organização da estrutura produtiva e de distribuição dos agroalimentos (Maluf e Wilkinson, 1999).

¹ Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe e Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da UFPR. E-mail: rosalvo.santos@gmail.com

² Professor Doutor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná – UFPR. E-mail: nilson@ufpr.br.

³ Análises de espectro multidisciplinar têm enfatizado que a reestruturação do sistema agroalimentar é resultado de processo determinado por mudanças na base sócio-econômica, em que as relações entre produção, distribuição e consumo são alteradas em função das inter-relações que moldam as transações em diferentes tipos de mercados, sendo estes estruturados a partir de complexas redes sociais. A esse respeito, ver o excelente trabalho organizado por Maluf, R. e Wilkinson, J. Reestruturação do sistema agroalimentar: questões metodológicas e de pesquisa. Rio de Janeiro: Redcapa, 1999.

A reestruturação do sistema agroalimentar é, contudo, um fenómeno ainda pouco explorado em termos da pesquisa académica, sobretudo, no campo da economia. O esforço analítico tem sido no sentido de explicar as especificidades organizacionais e institucionais inerentes aos mercados agrícolas, a partir da análise dos custos de transação. Essa abordagem representa um avanço em relação à ortodoxia da teoria neoclássica, na medida em que incorpora ao seu corpo teórico aspectos como racionalidade limitada, assimetria de informação e incerteza, porém seu método analítico não incorpora a noção de dinâmica, como base explicativa do processo de mudança do sistema agroalimentar.

O que se pretende neste *paper* é mostrar a necessidade de se examinar as transformações porque passa o sistema agroalimentar à luz de uma reflexão teórica que contemple categorias analíticas que possam elucidar os aspectos relativos à estruturação dos diversos segmentos que compõem o sistema e, principalmente, identificar os determinantes do processo de mudança. Isto é, o esforço analítico consiste em mostrar que a reestruturação do sistema agroalimentar e, em particular, o processo de distribuição obedece a condicionantes decorrentes do paradigma tecnológico, caracterizando-se por um intenso processo de inovações, tanto no sentido tecnológico quanto organizacional, sob o comando das grandes redes de supermercados. Para tanto, o trabalho apóia-se na contribuição neo-schumpeteriana, destacando-se o papel da inovação na dinâmica do sistema agroalimentar.

O trabalho parte da ideia central de que a reestruturação do sistema agroalimentar constitui um processo em movimento, de carácter complexo e multifacetado, caracterizando-se por um amplo espectro de matizes, com destaque para os novos padrões de consumo alimentar, o papel do sistema de distribuição, a reorganização da base produtiva e as formas de regulação.

Por uma questão de foco, a análise concentra-se em dois aspectos. O papel do sistema de distribuição, em torno do grande varejo, uma vez que constitui o segmento onde a presença das tecnologias da informação e da comunicação tem se mostrado mais intensa e cujos efeitos repercutem sobre a dinâmica do sistema agroalimentar. Além de que, há

certa tendência em se abordar a distribuição agroalimentar como atividade meramente mercadológica, com destaque para o marketing e a logística, ou no máximo como uma espécie de elo entre produção e consumo. Em grande medida, as atividades de distribuição dão continuidade a atividades produtivas, como ocorre com o processo de seleção e classificação de produtos agrícolas realizado por fornecedores de grandes supermercados, por exemplo. Ao mesmo tempo em que a distribuição representa o canal privilegiado para captar informações acerca das preferências e idiosincrasias dos consumidores, constituindo-se em elemento chave na tomada de decisões dos agentes que compõem o sistema agroalimentar. O segundo aspecto refere-se à importância dos novos modos de consumo e do padrão de demanda na dinâmica do sistema agroalimentar, tendo em conta os mecanismos de comunicação existentes entre o padrão de demanda e o sistema de distribuição, viabilizados pela trajetória tecnológica baseada na microeletrônica.

2. O aporte analítico em discussão

O argumento principal da análise dos custos de transação é a ocorrência de altos custos de informação e os diferentes níveis de acesso a ela, o que torna a relação de troca favorável para alguns agentes e prejudicial para outros.

O custo da quantificação dos atributos de valor dos bens e serviços ou do desempenho dos agentes é a chave dos custos de transação. Esse valor provém dos diversos atributos do bem ou serviço ou, no caso do desempenho de um agente, das inúmeras atividades isoladas que constituem esse desempenho (North, 1994, p. 10).

A abordagem dos custos de transação reconhece que embora os agentes ajam racionalmente, tal racionalidade é limitada, dada a im-

possibilidade de preverem todas as contingências futuras relativas ao contrato num ambiente econômico marcado pela incerteza, daí porque os contratos serem intrinsecamente incompletos. Ao estabelecer o contrato como unidade básica do sistema de coordenação, tal enfoque procura demonstrar que o que se passa no ambiente institucional, tecnológico e organizacional, estaria refletido, de alguma forma, no contrato, dada a condição deste em responder aos atributos das transações – frequência, incerteza e ativos específicos, os quais, por sua vez, dependem do próprio ambiente. Os ambientes sofrem influência das estratégias dos agentes econômicos envolvidos, as quais podem alterar os atributos das transações, gerando mudanças na organização dos sistemas⁴.

Na mensuração dos custos, não só as dimensões físicas do objeto de troca são consideradas, mas também as dimensões dos direitos de propriedade, que definem os usos, a renda potencial e a alienação. Em razão de tais custos serem altos ou imprevisíveis, dificilmente se pode especificar de modo completo a incidência dos direitos de propriedade. Para tanto, seria necessário identificar a forma de intercâmbio se é pessoal ou impessoal, conforme o tamanho do mercado. O caráter impessoal da troca eleva o custo dos contratos, dada a necessidade de especificações mais minuciosas dos direitos cedidos, em face do comportamento oportunista dos agentes.

Ao se adotar a teoria dos custos de transação na análise do sistema agroalimentar, o foco é o comportamento e desempenho das cadeias produtivas, a partir do exame das unidades produtivas individualizadas, tendo por base as relações contratuais específicas a cada caso. Nesse sentido, o sistema agroindustrial de alimentos é visto como “um nexus de contratos formais e informais, cujo objetivo é coordenar a cadeia produ-”

⁴ O esforço analítico no sentido de aproximar a Teoria dos Custos de Transação à abordagem evolucionista (schumpeteriana) tem sido tentado por autores que se opõem à ortodoxia neoclássica. Um exemplo é o artigo “Teoria dos custos de transação e abordagem evolucionistas: análise e perspectivas de um programa de pesquisa pluralista”, de autoria de Fernandez, R. e Pessali, H.

va, promovendo estímulos, controles e agilizando o fluxo de informação do mercado para todos os segmentos componentes do sistema” (Farina *et al.*, 1997, p. 16)⁵.

De acordo com o modelo proposto, a coordenação do sistema agroindustrial estaria vinculada à existência de contratos formais e informais, na medida em que estes constituem um continuum de soluções, abrangendo as relações impessoais do mercado até a integração vertical, onde a noção de causalidade dos atributos das transações exerce papel central.

Ao priorizar a análise do sistema agroalimentar a partir do comportamento de um dado agente econômico em particular, o enfoque dos custos de transação assume uma perspectiva relativamente estática, na medida em que o método consiste em traçar uma radiografia de cada estudo de caso, em momentos seqüenciados. No limite, a análise ‘contratualista’ capta o que se processa num dado momento ao nível de produtos específicos, o que caracteriza uma abordagem segmentada do sistema agroalimentar. Ainda que se reconheça a sua importância para se compreender o *modus operandis* das empresas num dado contexto, esse enfoque não consegue explicar o movimento dinâmico do qual o sistema agroalimentar faz parte⁶.

A tradição neo-schumpeteriana⁷, ao tratar do processo de mudança no ambiente sócio-econômico, ressalta que uma das características

⁵ O conceito de sistema agroindustrial como um fluxo de contratos e informações, sendo definido pelos ambientes institucional e organizacional, é base de referência para os pesquisadores que integram o Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial (PENSA) da USP, do qual a autora citada faz parte.

⁶ Do ponto de vista analítico, é fundamental reconhecer que as transformações no âmbito do sistema agroalimentar não podem ser reduzidas à mera exemplificação setorial, na medida em que são parte de tendências que atingem o conjunto da economia e da sociedade simultaneamente (Maluf e Wilkinson, 1999).

⁷ A vertente neo-schumpeteriana ou evolucionista, como também é chamada, parte da contribuição original Schumpeter acerca da dinâmica econômica, constituindo-se numa abordagem alternativa à teoria neoclássica, tanto da perspectiva da teoria da firma, como da teoria do desenvolvimento econômico.

marcantes do sistema de produção é que os agentes tomam decisões num ambiente de incerteza⁸, refletindo-se em processos tecnológicos cada vez mais complexos, os quais vão culminar em mudanças estruturais no interior das firmas e do próprio ambiente econômico.

Ao enfatizar a inovação tecnológica como fator chave do processo econômico, a abordagem neo-schumpeteriana procura, fundamentalmente, explicar as circunstâncias e condicionantes que conduzem ao processo de inovação no âmbito da firma e em termos nacionais. Malerba (2003) propõe uma análise a partir de sistemas setoriais de inovação, examinando três aspectos: conhecimento, domínio e fronteiras tecnológicas; interação entre agentes e redes, e instituições. O esforço consiste em construir, no interior da abordagem evolucionária, uma base para explicar as diferenças existentes nos setores produtivos. Essas diferenças estariam associadas a regimes tecnológicos distintos que definem a natureza dos problemas da firma em relação às atividades inovativas.

Um aspecto importante na identificação do processo inovativo diz respeito à distinção entre setores que são *net suppliers of technology* e setores que são *users of technology*. Os setores *supplier dominated*, conforme taxonomia proposta por Pavit (1984) (*apud* Malerba, 2003), são aqueles onde as novas tecnologias são incorporadas através de novos componentes e equipamentos, e onde a difusão das novas tecnologias e seu aprendizado se dá, simultaneamente, via *learning-by-doin* e *by-using*. Além de que o conceito de inovação proposto por Dosi (1984) abarca tanto os aspectos tecnológicos e organizacionais⁹.

⁸ Para se compreender o significado da inovação é preciso reconhecer que o ambiente econômico não se orienta por uma racionalidade ilimitada, nem opera sob padrões de equilíbrio nos termos da economia neoclássica.

⁹ Dosi (1988, p. 222) define a inovação em sentido bastante amplo, não estando circunscrita à noção física (material) da tecnologia. Segundo ele, "in na essencial sense, innovation concerns the search for, and the discovery, experimentation, development, imitation, and adoption of new products, new production de processes and new organizational set-ups."

Prevalece no enfoque neo-schumpeteriano, a percepção de que estabelecido o paradigma tecnológico¹⁰, as trajetórias a ele associadas têm caráter irreversível, ou seja, a inovação técnica se orienta por um padrão de rotinas e aprendizado cumulativo. De acordo com Dosi (1982), há forças que tornam as trajetórias mais gerais ou mais circunscritas (mais poderosas ou menos poderosas), podendo existir complementaridade entre as trajetórias. Mas, a partir do momento em que se define uma dada trajetória torna difícil o retorno para uma trajetória alternativa.

O que está em jogo não é o caráter mais ou menos rígido das trajetórias, mas o seu poder de determinar o caminho tecnológico a que está condicionada a dinâmica econômica, independentemente da velocidade e da amplitude que as trajetórias tecnológicas possam manifestar-se em casos particulares. Assim, mesmo considerando que a agricultura continua exercendo papel importante na oferta de alimentos, é cada vez mais intenso o processo de transformação 'por dentro', em termos biotecnológicos, como 'por fora', decorrentes das diversas interações com o setor industrial, bem como com o sistema de distribuição, traduzindo-se em alterações importantes no padrão de produção e consumo.

Nesse sentido, é próprio da lógica do capital, na busca incessante por maior rentabilidade, revolucionar não apenas o processo de produção, mas, também, os modos de consumo, os quais dependem tanto do grau de desenvolvimento das forças produtivas, como do nível de renda alcançado pela população. Ou seja, os padrões de demanda são alterados pela dinâmica do processo de acumulação, e não o contrário.

Com efeito, para a vertente neo-schumpeteriana, as mudanças produtivas ou organizacionais estão circunscritas ao paradigma tecnológico, jamais fora dele. Considera-se que a trajetória tecnológica corresponde ao caminho de soluções técnicas de um dado paradigma tecnológico, no interior do qual, aspectos como cumulatividade e *path-dependence* exer-

¹⁰ O conceito de paradigma tecnológico é definido por Dosi (1982) como modelo ou padrão de solução de problemas tecnológicos selecionados, baseados em princípios de seleção derivados das ciências naturais.

cem forte pressão no que diz respeito à direção da mudança técnica. A mecanização do processo de trabalho no caso da atividade agrícola, praticamente, exclui o uso de instrumentos como enxada, não porque a enxada deixou de existir, mas pelo fato de não fazer parte da trajetória tecnológica. Em outras palavras, uma dada trajetória tecnológica após iniciada reduz ou elimina, por completo, a possibilidade de que uma tecnologia concorrente possa se manter.

A noção de trajetória tecnológica é de fundamental importância para se captar o sentido das transformações no âmbito do sistema agroalimentar, como parte de um processo mais amplo de mudanças do padrão de acumulação, no qual a inovação tecnológica exerce papel central. Com isso, não se está negando o que é específico ao sistema agroalimentar, nem se admitindo a eliminação completa do vínculo dos produtos alimentares com a natureza, como característica intrínseca. Ainda que o processo de desenvolvimento industrial não revolucione a agricultura, a ponto de eliminar por completo os produtos agrícolas de consumo final, o que está em jogo é o caráter radical das transformações no âmbito da produção agrícola, determinadas pelos interesses da grande indústria e da grande distribuição, mesmo que este não seja um processo uniforme¹¹, pois depende de expectativas de rentabilidade dos agentes e do padrão de concorrência em vigor.

A teoria neo-schumpeteriana assume implicitamente que o processo de concorrência se traduz na busca de oportunidades econômicas, por meio de diferenciação de produtos e pela criação de assimetrias que permitam expandir as fronteiras das empresas na conquista de novos mercados, que dependem tanto da estrutura de demanda quanto das condições de apropriabilidade das inovações.

¹¹ O que justifica, por exemplo, a existência da produção agrícola familiar em pequena escala como fenômeno importante, ocupando, inclusive, 'nichos' de mercados fortemente diferenciados.

However, for any level of notional opportunities, private, economically motivated agents will invest resources in their exploration only if there is an actual expected market ultimately willing to pay for it, and if these agents (typically firms) will be able to capture a significant fraction of what the market is willing to pay. In other words, innovative efforts are also a function of the structure of demand and of the approvability conditions (Dosi, 1988b, p. 130).

O reconhecimento de que o padrão de demanda exerce importante papel na definição das estratégias das empresas, não significa que o processo de inovação e o seu resultado sejam determinados pelo comportamento da demanda, na medida em que a dinâmica da inovação não pode ser explicada como resultado de forças de mercados, em torno do mecanismo de preços. A relação entre oferta e demanda expressa um conjunto de determinações que não podem ser apreendidas em termos de preços, uma vez que as decisões dos agentes ocorrem num ambiente de incerteza. A interação entre fatores sociais, institucionais e econômicos define tanto o ambiente para as mudanças, como determina a velocidade destas.

Os aspectos institucionais definem, em última instância, o comportamento dos agentes no ambiente de seleção, isto é, no mercado. Sob esse ângulo, a abordagem neo-schumpeteriana lança mão de elementos da corrente institucionalista, sem, contudo, confundir-se com esta, na medida em que não adota a noção de custos de transação¹², em termos contratuais ou de custos de informação.

Em realidade, a dinâmica dos processos econômicos caracteriza-se cada vez mais pela revolução dos processos de trabalho, que se materi-

¹² A partir da contribuição original de Coase, no artigo *The Nature of the Firm*, publicado em 1937, desenvolveu-se um novo campo de pesquisa, incorporando novos elementos como direitos de propriedades, estrutura organizacional da firma e mecanismos de governança das transações, dando origem à chamada Economia Institucional.

aliza não apenas no aumento da quantidade produzida e na diferenciação dos produtos, mas também em novos modos de consumo. Tratando-se de um processo cumulativo e ao mesmo tempo seletivo, que ocorre mediante a adoção de inovações radicais ou incrementais, mas sempre numa perspectiva evolucionária.

A contribuição neo-schumpeteriana a esse respeito é inegável, constituindo-se num referencial teórico fundamental para a análise da dinâmica econômica, seja em razão de sua aderência com o mundo real, seja pelo fato de que seu método de análise parte de categorias radicalmente distintas da abordagem econômica tradicional¹³.

3. Determinantes do processo de reestruturação do sistema agroalimentar

3.1. Antecedentes

O sistema agroalimentar conheceu, nos países industrializados, após os anos 60 um forte crescimento resultante da elevação geral dos níveis de vida e certa padronização dos modos de consumo. Contudo, atualmente os produtos agroalimentares passam por uma fase em que as necessidades encontram-se largamente satisfeitas, com níveis de demanda plenamente atendidos, sobretudo nas economias centrais. Em reação a esse quadro de saturação da demanda, as empresas agroalimentares têm buscado redefinir as fronteiras, em termos mercadológicos, o que se manifesta na reestruturação do sistema em escala global.

De acordo com Wilkinson (1999, p. 41),

¹³ A crítica contundente à abordagem tradicional não se refere apenas às limitações do mecanismo de preço para explicar o funcionamento da economia, mas diz respeito também ao caráter estático da análise, que decorre da noção de equilíbrio que fundamenta a economia neoclássica.

A oferta e a demanda oligopolizadas – que dominaram o modelo do período pós-guerra – cederam a vez, agora, a estratégias de crescimento calcadas na capacidade de identificar e atender aos padrões de demanda que, além de extremamente diversificados, transformam-se com muita rapidez. O sistema agroalimentar que surgiu a partir da transformação e da distribuição da produção agrícola encontra-se, agora, em meio a um processo de reestruturação de frente para trás a partir da dinâmica da demanda.

O surgimento de novos padrões de consumo, fortemente influenciados pelos requisitos de praticidade, comodidade e redução do tempo de preparo dos alimentos, tem, inegavelmente, contribuído para a definição de estratégias e para o curso das decisões dos agentes econômicos que integram o sistema agroalimentar, em termos mundiais. É a descoberta, por parte das empresas que atuam nos mercados globais, desses atributos que induzem o lançamento de novos produtos ou a introdução de novos processos que garantam maiores fatias do mercado. A estratégia relativa à inovação, nessas circunstâncias, determina a posição da empresa no mercado, constituindo-se numa vantagem competitiva, difícil de ser superada pelos concorrentes.

Outra importante estratégia da indústria agroalimentar consiste em reduzir ao máximo a dependência quanto à oferta das matérias-primas, via ampliação do número de fornecedores, ao mesmo tempo em que transfere para o produtor agrícola o risco por toda e qualquer oscilação de preços¹⁴ dos mercados de *commodities*¹⁵. A concorrência interferir-

¹⁴ Mudanças no regime cambial, ou mesmo movimentos de valorização ou desvalorização nas taxas de câmbio, por exemplo, tendem a afetar negativamente a estabilidade dos preços relativos, gerando distorções no comércio internacional, sobretudo ao nível das exportações de matérias-primas agrícolas.

¹⁵ Produtos padronizados, ou seja, que não variam consideravelmente em termos de qualidade e são de oferta abundante. O mecanismo de comercialização mais usado são os mercados spot ou de futuros, a depender do grau de incerteza da transação. Azevedo (1997)

mas joga papel decisivo na definição das estratégias assumidas por cada empresa individualmente. A disputa por parcelas de mercado, onde o poder de consumo é maior, resulta em gastos crescentes em marketing, como mecanismo estratégico para melhorar a posição ocupada por cada empresa no mercado mundial. Assiste-se a importantes movimentações nesse segmento notadamente através de processos de concentração de empresas, com repercussões tanto ao nível da indústria quanto de setores, conforme o grau de integração, grau de elaboração do produto, ambiente e grau da concorrência entre as empresas.

Entre o setor agrícola e produção industrializada opera uma rede de grandes *traders*, cuja atuação representa papel fundamental no sistema agroalimentar, na medida em que são essas empresas que estabelecem a conectividade entre os dois segmentos mencionados, operando como fornecedores em nível global, sobretudo, no que se refere a *commodities*, como é o caso da soja e seus derivados. À medida que essas empresas processam e distribuem os produtos agroalimentares junto às grandes redes de supermercados, elas passam a ter informações privilegiadas acerca dos modos e níveis de consumo, o que se traduz em vantagens competitivas na disputa dentro do próprio segmento, com maior participação no mercado de um número cada vez menor de grandes empresas.

Green e Schaller (1999), analisando o caso francês, afirma que dois aspectos são determinantes ao processo de modernização do sistema agroalimentar: a preocupação crescente pela qualidade e o esforço no desenvolvimento de novos produtos. O atendimento a esses aspectos passa por uma adequação progressiva das formas organizacionais a um sistema alimentar comandado pela demanda, onde a distribuição moderna joga um papel essencial. A maior rapidez de reação dos agentes em responder às modificações radicais quanto ao comportamento dos consumidores, através da maior racionalização das atividades logísticas, via inovações organizacionais, visando à redução de custos, constitui, na visão dos autores, fator essencial para elevar a capacidade competitiva de empresas industriais e comerciais.

3.2. A revolução do grande varejo e o avanço das tecnologias da informação e da comunicação

Ao nível das atividades comerciais, Green e Schaller (1999) e Wilkinson (2003) destacam a crescente importância das atividades dos supermercados e hipermercados, dado que as estratégias comerciais adotadas por esse segmento teriam sido responsáveis por uma evolução profunda das formas tradicionais de coordenação de atividades entre a indústria e o comércio varejista. Por sua vez, a moderna coordenação das atividades entre indústria e comércio varejista depende da logística (entendida sob uma perspectiva ampla), a qual está relacionada com as técnicas de gestão de fluxos¹⁶. Assim, na medida em que a logística passa ser vista como uma atividade especializada, que se diferencia do transporte e, também, da atividade estritamente produtiva, é cada vez maior sua importância no processo de distribuição, seja para evitar rupturas no abastecimento, assim como impedir um abarrotamento de produtos, atuando através de um sistema que permita colocar os produtos no momento e na quantidade adequada em diferentes lugares, orientando-se para um funcionamento sem *stocks* intermediários, mais eficiente e com menores custos.

A mundialização dos supermercados a partir das grandes redes multinacionais é, talvez, o fenômeno de maior relevância no tocante à trajetória atual do sistema agroalimentar. A forte concentração ocorrida no segmento da distribuição agroalimentar evidencia sua importância no quadro de reestruturação do sistema. O poder exercido pelas grandes redes de supermercados no sentido de definir o que vai para as prateleiras ou gôndolas das suas unidades espalhadas pelo mundo se reflete inegavelmente no modo de consumo da população; daí a tendência a

¹⁶ Para Green e Schaller (1999, p. 5), “a noção de fluxo logístico possui uma dupla dimensão: o deslocamento físico dos produtos (recorrendo a diferentes tipos de automatismo e formas de transporte) e as intervenções humanas a que dão lugar (carga e descarga, preparação de pedidos – picking-)”.

uma padronização dos hábitos de consumo globalmente. Os gastos em temas de marketing são de tal magnitude que só se justificam para promover produtos em escala global, constituindo-se numa estratégia determinante da posição de cada empresa no cenário internacional.

O grande avanço desse segmento está associado diretamente com o avanço das tecnologias da informação e da comunicação, que confere um poder extraordinário a esses pontos, em termos da configuração de nós na rede que é o sistema agroalimentar. Nesse ambiente de permanente mudança, o sistema de distribuição tende a ser cada vez mais racionalizado no sentido técnico, na medida em que a estrutura da demanda requer produtos com maior grau de praticidade, e voltados para consumo imediato. A dimensão extraordinária que tem sido ocupada pelas grandes redes globais de supermercados constitui, de fato, a face mais evidente do processo de reestruturação do sistema agroalimentar, mas é insuficiente para explicar a dinâmica desse processo.

O sistema de distribuição ao incorporar a microeletrônica, tornou possível o avanço das tecnologias da informação, dando origem a uma profunda transformação de caráter técnico-organizacional, que se traduziu na maior proximidade entre produtores e consumidores, em termos das expectativas de produção e consumo¹⁷. A dinâmica do processo de reestruturação do sistema agroalimentar em escala mundial estar diretamente associada a uma série de condicionantes, com destaque para a dimensão financeira e para o acirramento da concorrência. O processo de disseminação financeira que vem atingindo importantes setores econômicos em diversos países tem se mostrado um fenômeno da maior importância no sentido de imprimir uma nova dinâmica nas

¹⁷ Para Wilkinson (2003), o enfoque neo-schumpeteriano, ao priorizar a inovação biotecnológica das empresas à montante, não consegue dá conta de como uma inovação radical na organização do varejo (revolução dos supermercados) potencializou a entrada definitiva da informática e da logística no sistema agroalimentar. O que constitui um equívoco sem precedentes, haja vista o poder explicativo da inovação (técnica ou organizacional) como fator de mudança da atividade econômica.

relações intrafirmas, bem como no ambiente externo à firma. Por sua vez, o aumento da concorrência tende a levar às empresas a uma busca incessante pela disputa por parcelas do mercado, forçando a eliminação daquelas que não conseguem seguir as tendências dominantes, sobretudo, em termos tecnológicos. Conforme Furtado (2003), a relação entre concorrência e mudanças tecnológicas é contraditória, pois se, de um lado, as mudanças tecnológicas abrem oportunidades de investimento, como estímulo da concorrência, de outro, tendem a reduzir os níveis de formação bruta de capital fixo.

A tendência crescente à padronização dos modos de consumo tem a ver diretamente com o processo de internacionalização dos supermercados e hipermercados, que em essência é resultado de estratégias mercadológicas, facilitadas pelo avanço extraordinário das tecnologias da informação e da comunicação (TICs), e que se traduz em procedimentos operacionais comuns ou pouco diferenciados entre empresas de uma mesma rede, independentemente do país onde atuem.

As novas tecnologias de informação e de comunicação permitiram a realização mais eficaz de muitas das antigas funções das empresas e a introdução de novas, através, por exemplo, do controle de estoques, com maior integração entre os fluxos de compra e venda. Ao mesmo tempo em que os mecanismos de identificação dos produtos e o respectivo registro dos movimentos representam novas operações, que no limite pode vir a significar a completa 'desmaterialização' do registro físico das operações (Furtado, 2003).

De acordo com Almeida e Crossetti (1995), o avanço das tecnologias de informação na área comercial tem alterado simultaneamente o conhecimento dos mercados, os modos de consumo, o fluxo de mercadorias, as relações entre comércio e indústria, bem como a relação destes segmentos com os clientes, abrindo um amplo leque de novas possibilidades em termos de vantagens competitivas para as empresas.

As alterações no padrão de concorrência no setor de varejo em nível internacional, segundo os autores, estão diretamente relacionadas com a automação comercial e com a difusão das novas tecnologias de

informação. O uso, por exemplo, de *eletronic data interchange* (IED) está modificando os papéis de fornecedores e varejistas, mediante novos métodos de gerenciamento de estoques e de envio de ordens de compra aos fornecedores, ampliando o poder de barganha diante dos fornecedores.

Por sua vez, a informatização dos pontos-de-venda (PDVs), mediante o uso de scanner a laser para leitura de códigos de barras, tem contribuído para a redução de custos administrativos de distribuição, e de custos financeiros relativos ao gerenciamento de estoques. Contudo, o principal benefício do PDV reside na sua capacidade de recolher dados sobre os consumidores em relação ao tipo e quantidade de produtos consumidos, poder de compra etc, o que permite a adoção de estratégias de vendas e, ao mesmo tempo, aumenta o poder de negociação com os fornecedores, além de ser decisivo para a redução do tempo de permanência dos produtos nas prateleiras das lojas.

Em síntese, o processo de automação do grande varejo demonstra que o padrão tecnológico, ainda que possa seguir com certa defasagem temporal em espaços ou setores menos dinâmicos, tende a se generalizar como norma do sistema de produção e distribuição, à medida que o acirramento da concorrência no plano internacional entre as grandes redes de supermercados, conduz a movimentos de fusões e aquisições, como estratégia para assegurar suas posições no mercado cada vez mais global, sobretudo, o que vem contribuindo para certa padronização dos modos de consumo alimentar, ainda que aspectos relacionados com idiossincrasias dos consumidores possam, também, ser resgatados e valorizados.

4. A guisa de conclusão

O sistema agroalimentar, entendido como um conjunto de relações complexas que envolve tanto a produção como a transformação de produtos agrícolas, expressa-se numa série de encadeamentos que configuram uma dada estrutura produtiva, e cujos elos de ligação são dinamicamente construídos. Nesse sentido, não prevalece um único vetor

explicativo, a partir do qual se possa apreender o processo de reestruturação do sistema agroalimentar, por isso é necessário estabelecer o vínculo entre as variáveis que respondem pelo dinamismo do sistema agroalimentar, o que sugere o diálogo entre áreas de pesquisas que tratem o fenômeno numa perspectiva ampla.

Do ponto de vista analítico, o que se buscou argumentar ao longo do presente trabalho é que o sistema agroalimentar representa o *locus* privilegiado não apenas para o desenvolvimento da biotecnologia, mas, também, para a incorporação e a adoção de tecnologias da informação e da comunicação, as quais implicam em novas rotinas organizacionais, refletindo o paradigma tecnológico prevalecente.

Para se apreender as especificidades da inovação tecnológica no sistema agroalimentar, é preciso reconhecer que a trajetória tecnológica ao apontar o sentido e a direção das inovações, tende a criar assimetrias, gerando níveis distintos no processo de inovação tecnológica. Já a irreversibilidade da trajetória tecnológica ainda que, no caso do sistema agroalimentar, não pareça definitiva - dado que o processo de trabalho na agricultura pode ocorrer com a preservação dos aspectos naturais, mantendo-se, portanto, alheio ao processo de industrialização -, é a trajetória tecnológica que condiciona as transformações gerais do sistema agroalimentar.

De acordo com o referencial teórico adotado, o padrão de demanda exerce papel fundamental na definição da trajetória tecnológica, na medida em que a inovação se orienta sempre por expectativas de lucro, o que não pode ser entendido como se houvesse certo tipo de consenso do consumidor que determina o que deve ser produzido e em que condições, a ponto de definir a reestruturação do sistema agroalimentar.

Por fim, o sistema agroalimentar tem sido marcado por profundas transformações, em termos do processo de concentração e mundialização das grandes redes produtivas e comerciais, em grande parte facilitada pelo avanço de um padrão tecnológico que alcança todos os ramos da atividade econômica e, de forma específica, o sistema agroalimentar, de modo a definir a sua dinâmica. O movimento geral que define a trajetó-



Trajetória tecnológica e a dinâmica do sistema agroalimentar

ria do sistema agroalimentar, estabelecendo o nível e a velocidade do processo de reestruturação, resulta do próprio movimento da acumulação do capital nos diversos setores da economia, como expressão de um padrão de concorrência determinado por estruturas econômicas fortemente concentradas e cuja atuação situa-se em escala global.



Referências Bibliográficas

ALMEIDA, M. W. e CROSSETTI, P. Estudo de Caso sobre Networking de Telecomunicações no Setor de Supermercados - Parte IV. In **Telecomunicações, Globalização e Competitividade**. Campinas:Ed. Papirus, 1995. Págs. 169-219.

AZEVEDO, P. F. Comercialização de Produtos Agroindustriais. In Batalha, O (org.) **Gestão Agroindustrial**:GEPAI/São Paulo:Atlas, 1997.

BONNEAU, E. M. L'agro-alimentaire. In **Stratégies et compétitivités dans l'industrie mondiale**. Paris:Economica, 1998.

BYÉ, P. As tecnologias genéricas levam ao desaparecimento das técnicas agro-alimentares de origem? In: MALUF, R. e WILKINSON, J. (orgs.) **Reestruturação do sistema agroalimentar: questões metodológicas e de pesquisa**. Rio de Janeiro: Redcapa, 1999.

CHEVASSUS-LOSSA, E. e GALLIANO, D. Avantages compétitifs et dynamiques territoriales: le cas des firmes de l'agro-alimentaire français. In **Recherches pour et sur le développement territorial**. Paris: INRA, 1999.

COASE, R. H. **The Nature of the Firm**. *Economica*, New Series, Vol. 4, N. 16. Nov., 1937.

DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories: A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. **Research Policy**, Volume 11, Issue 3, Pages 147-208 (June 1982).

_____. The nature of the innovative process. In Dosi, G., FREMAN, C., NELSON, R., SILVERBERG, G., SOETE, L. (Ed.). **Technical change and economic theory**. London: Pinter Publishers, 1988.

FARINA, E. M. M. Q, AZEVEDO, P. F. de, e SAES, M. S. M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Singular, 1997.

FERNANDEZ, R. e PESSALI, H. Teoria dos custos de transação e abordagem evolucionistas: análise e perspectivas de um programa de pesquisa pluralista. **Revista de Economia Política**. Vol 21, n° 2, pág. 99-116 (Abr-Jun - 2001).

FURTADO, J. (Org.) **Globalização das cadeias produtivas do Brasil**. São Carlos: Edufscar/FAPESP, 2003.

GREEN R. e SCHALLER B. La dimensión logística de la racionalización productiva y comercial. In: MALUF, R. e WILKINSON, J. (Orgs.) **Reestruturação do sistema agroalimentar: questões metodológicas e de pesquisa**. Rio de Janeiro: Redcapa, 1999.

MALERBA, F. **Sectorial systems? How and why innovation differ across sectors**. TEARI working paper n. 14, October, 2003.

MALUF, R. e WILKINSON, J. (Orgs.) **Reestruturação do sistema agroalimentar: questões metodológicas e de pesquisa**. Rio de Janeiro: Redcapa, 1999.

MARQUES, P. V. e AGUIAR, D. R. de, **Comercialização de produtos agrícolas**. São Paulo: Edusp, 1993.

MATEOS, M. e RAZQUIN, A. R. Las transformaciones en la gran distribución minorista – su impacto en la cadena de frutas y hortalizas. In: MALUF, R. e WILKINSON, J. (Orgs.) **Reestruturação do sistema agroalimentar: questões metodológicas e de pesquisa**. Rio de Janeiro: Redcapa, 1999.

NORTH, D. C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Tradução de Elizabete Hart. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

PAULILLO, L. F. e ALVES, F. (Orgs.) **Reestruturação agroalimentar: políticas públicas e segurança alimentar regional**. São Carlos: EdUFSCar, 2002.

SOUZA, I. S. F. de. **Classificação e padronização de produtos, com ênfase na agropecuária: uma análise histórico-conceitual**. Brasília: Embrapa, 2001.

SILVA, J. G. da. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Unicamp.IE, 1996.

WILKINSON, J. **A pequena produção e sua relação com os sistemas de distribuição**. Unicamp, 2003. WWW.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/Bibvirtual/PSF/psfpsa.htm.

_____. Perfis emergentes no setor agroalimentar. In: MALUF, R. e WILKINSON, J. (Orgs.) **Reestruturação do sistema agroalimentar: questões metodológicas e de pesquisa**. Rio de Janeiro: Redcapa, 1999.



PARTE II
RETRATOS DA ECONOMIA SERGIPANA E NORDESTINA





Capítulo Quatro

Análise retrospectiva da economia de Sergipe (1970-2002)

Ricardo Oliveira Lacerda de Melo¹

Aldemir do Vale Souza²

1. Introdução

Podem-se ressaltar dois aspectos interdependentes para caracterizar o contexto do passado recente da economia do Estado de Sergipe. O primeiro associado às transformações da economia brasileira, sob influência das mudanças na economia internacional, nas três últimas décadas, e o efeito que teve e tem a condução da política de curto prazo nas economias locais. E o segundo, relacionado à importância que tiveram, até meados dos anos oitenta, os investimentos das empresas estatais para induzirem direta e indiretamente o crescimento, a renda e o emprego no Nordeste e, em particular, nas economias estaduais mais vulneráveis como a de Sergipe.

Quanto ao primeiro aspecto, dois pontos merecem destaque. Primeiro o de que a forte proteção ao mercado da economia brasileira e o fácil acesso à poupança externa, até o final dos anos setenta, favoreceram as condições para um crescimento sustentado do PIB, configurando uma dinâmica endógena que reforçou um processo de integração regional já em curso desde os anos trinta do século passado. Segundo, e não menos importante, a elevação do preço do petróleo e o processo inflaci-

¹ Professor Doutor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: lacerda@ufs.br

² Ex-professor da UFPE e diretor de Ceplanconsult. E-mail: aldemir@ceplanconsult.com.br.

onário desencadeado nas principais economias mundiais abriram espaço, nos anos setenta, para o início, nessas economias, de políticas de reestruturação industrial, alteração de suas políticas comerciais e uma forte onda protecionista.

A adoção de políticas corretivas pelas principais economias mundiais, dentre elas o forte aumento dos juros básicos da economia norte-americana, repercutiu nas economias latino-americanas e, em particular, na economia brasileira que, incapacitadas de servir suas dívidas, mergulharam, na primeira metade da década de oitenta, num processo de crise cambial e financeira, interrompendo uma trajetória de crescimento sustentado que se verificara até final dos anos setenta.

Progressivamente, essas economias adaptaram-se à crise da dívida, a partir do início dos anos noventa, adotando medidas sob a forma de redução das barreiras de proteção a seus mercados, de desregulamentação de seu mercado de capitais, da implementação de programas de privatização de empresas públicas, e de medidas ambiciosas de controle dos gastos públicos e de combate de seus crônicos processos inflacionários.

Os efeitos nas economias regionais das mudanças ocorridas na economia brasileira foram significativos. Exerceram influência como fatores de destaque, por um lado, a crise cambial e a fragilidade fiscal e financeira do setor público nos anos oitenta; a abertura da economia, nos anos noventa, e suas implicações na reestruturação industrial; e a necessidade de conter o processo inflacionário, com a reiteração, até o advento do Plano Real, em 1994, de experiências sucessivas de planos de estabilização malogrados.

O traço mais notável desse período é a persistência de uma fase de lento crescimento econômico, iniciado na década de oitenta, permeado por graves problemas na economia brasileira, com repercussões importantes nas economias estaduais. Na raiz dos problemas da economia brasileira, a crise cambial de início dos anos oitenta, e a interrupção dos fluxos de financiamento com base em poupança externa, foi uma das fontes mais importantes de desequilíbrio macroeconômico que afe-

taram a economia. Outro não menos importante foi a aceleração do processo inflacionário.³

O oscilante desempenho da economia brasileira, nos anos oitenta, encerra, por assim dizer, o resumo da ocorrência de diversos fenômenos interdependentes: queda do PIB, em 1981 (- 4,2%) e 1983 (- 3,0%), aceleração inflacionária e mudanças no quadro político-institucional que propiciaram a primeira tentativa heterodoxa de estabilização da economia, com o Plano Cruzado, a partir de 1986, sucedido por iniciativas igualmente frustradas de planos heterodoxos de estabilidade monetária caracterizados por congelamento de preços e salários.

Entre 1984-85, houve um breve ciclo de recuperação, sustentado no crescimento das exportações que se configurou num ambiente de recessão com grande capacidade ociosa na indústria e redução dos salários reais. As medidas de congelamento de preço e salários do Plano Cruzado, em 1986, associados a uma política monetária acomodatória e ao crescimento real dos salários, naquele ano, provocaram uma elevação inusitada da demanda e causaram um forte crescimento do PIB: 6,4%, no ano.

A frustração decorrente dos repetidos insucessos das tentativas de estabilizar a economia tornou o processo inflacionário mais agudo dando início a um período de instabilidade na economia que entrou numa fase de estagnação com seus efeitos de redução do ritmo de crescimento do PIB até o final da década de oitenta. Esse ambiente de incerteza serviu de desestímulo ao investimento, acentuando uma situação de persistente instabilidade e lento crescimento econômico.

No Nordeste, observou-se então uma tendência de redução do investimento, caindo seu ritmo de crescimento para 1,6% ao ano naquela década⁴, reduzindo-se ainda mais, entre 1990-93, em termos absolutos

³ Em 1983, a inflação mudou do patamar de 100% para 200% ao ano.

⁴ Na década anterior, a FBKF tinha crescido a um ritmo de 10,2% a.a., cf. Sudene. Boletim Conjuntural – Nordeste do Brasil, n. 1, 1993 (Tabela 71, p. 390).

em 4,4% ao ano. O investimento público contribuiu para essa queda com - 9,9% ao ano.⁵

No gráfico 1, que contém o crescimento do PIB em médias móveis quinqüenais, observa-se a tendência das economias brasileira, nordestina e sergipana ao longo das três últimas décadas, podendo-se destacar, sob a forma de resumo, os seguintes comentários:

- a) até quase o final da década de setenta, as taxas de crescimento – indicadas pelas médias quinqüenais – ainda refletiam a tendência histórica de expansão acelerada da economia brasileira, em que pese o início da fase de transição para uma forte desaceleração do seu ritmo de crescimento, graças aos problemas apontados;
- b) nos anos oitenta, a chamada “década perdida”, configurou-se de maneira mais inequívoca o crescimento claudicante e a “estratégia” *stop-and-go* das diversas e reiteradas tentativas frustradas de estabilização monetária, com a ocorrência das experiências, sem precedente em quarenta anos, de crescimento negativo, em 1981-83;
- c) nos anos noventa, com o advento do Plano Real, em 1993-94, esboça-se uma retomada do crescimento, em um curto ciclo, como resultado da estabilidade monetária, sem que se retorne às taxas históricas, sobretudo devido à grande incerteza quanto ao investimento de médio e longo prazo, tanto que os anos iniciais do novo século (2000 - 2002) registram crescimento medíocre (2,3% a.a., na média)
- d) a tendência observada ao longo de todo o período, até a primeira metade da década de noventa, revela o traço empírico já observado da aderência do crescimento das economias regional e estadual à economia nacional.

⁵ Idem, *ibidem*.

Essa última observação chama a atenção para a constatação, com freqüência assinalada, de que a economia nordestina sempre cresce a taxas maiores do que a brasileira, quando esta entra numa fase cíclica de recuperação, enquanto ocorre o oposto, quando se esboça uma trajetória de queda das taxas de crescimento de PIB da economia brasileira. Contrariando esse fato observado até um passado recente, esse padrão é interrompido entre 1992 e 1996, sem sinais de que voltará a se repetir no futuro. Ver gráfico 1.

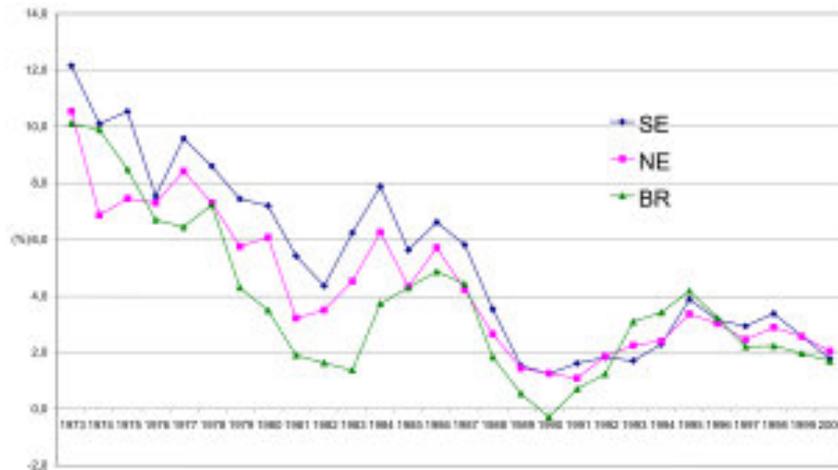


Gráfico 1 - Brasil, Nordeste e Sergipe: Evolução das Taxas de Crescimento do PIB 1970 – 2002 (Médias móveis quinquenais)

Fonte: Sudene (1973-1984), IBGE (1985-2002)

De fato, é o que se pode notar da comparação feita a partir do ano de 1992, quando a economia brasileira passa a crescer a taxas maiores. Uma hipótese para essa mudança pode estar numa provável reconcentração da atividade econômica nas regiões mais desenvolvidas, que se beneficiaram de uma maior integração ao comércio internacional, ou na tendência, a partir dos anos noventa, de expansão da área do agro-negócio, sobretudo na região do Centro Oeste.

No contexto nordestino e nas economias estaduais o que se observa, de acordo com a tendência do crescimento, notadamente quanto à aparente correlação entre os ritmos de crescimento da economia nacional versus à regional e estadual, é uma capacidade de resposta diversa, segundo a situação particular de cada economia local.

De fato, a intensidade dos efeitos das mudanças apontadas nas economias estaduais teve, como contrapartida, uma maior ou menor capacidade de resposta e adaptação em função das condições da disponibilidade dos recursos naturais, da infra-estrutura e logística existente, da dimensão dos mercados, e da qualificação da mão-de-obra de suas economias. E, é evidente, parte não menos importante dessa adaptabilidade das economias estaduais se deu graças à capacidade local da iniciativa privada e do papel dos governos, até onde foi possível se acomodar às condições adversas gerais.

Nesse limitado espaço de manobra, embora secundariamente, tiveram importante papel as potencialidades de cada economia estadual e as condições financeiras dos governos estaduais para atrair investimentos privados ao longo dos últimos quase vinte anos, a partir de programas de incentivos com base em sua receita própria.⁶ Nesse particular, as economias estaduais mais robustas, com capacidade para esboçar reação conseqüente foram, e ainda são, as dos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, as três maiores economias da região Nordeste.

Um outro fator determinante diz respeito à importância que tiveram, e a ainda têm, as empresas estatais federais na economia regional. Pode-se afirmar que seus investimentos tiveram, e ainda exercem, um papel importante como elemento de atração dos investimentos do setor privado, tendo atuado, nesse sentido, como um ponderável reforço à política de desenvolvimento industrial conduzida pela extinta Sudene.

⁶ As estratégias locais, verdadeiras apostas de sucesso duvidoso, cobraram caro, e ainda cobram, dos estados o sacrifício incorrido em termos de renúncia fiscal.

O caso da economia de Sergipe é emblemático sob esse aspecto porque, até meados dos anos oitenta, os investimentos da Petrobrás, pelo peso que tiveram na formação do PIB industrial e do Estado, influenciaram significativamente na trajetória do crescimento de sua economia, com impactos diretos e indiretos importantes nas demais atividades. Paradoxalmente, essa presença, ao implicar uma concentração de investimentos importante na indústria, tornou a economia do Estado vulnerável às mudanças das estratégias da empresa.

1. Crescimento e desenvolvimento de Sergipe

A evolução do Produto Interno Bruto sergipano é, como a dos demais estados, em geral, fortemente correlacionada ao desempenho da economia brasileira como um todo. Embora possa parecer um truísmo, essa afirmação subentende a influência de fatores exógenos; da gestão da política de curto prazo; e dos choques que – ao afetarem a economia brasileira – acabam, por sua vez, repercutindo nas economias locais.

Assim é que, numa retrospectiva de longo prazo, identificam-se dois pontos de inflexão que, sob a influência de alterações na economia brasileira, representam mudanças de trajetória da economia sergipana. O primeiro, nos anos 70 e primeira metade dos anos 80, quando um conjunto de investimentos industriais de empresas públicas e privadas puxou o seu crescimento e revolucionou as atividades urbanas. Nesse período alterou-se significativamente a feição, até então, essencialmente, tradicional da economia do Estado. O segundo ponto de inflexão se verificou a partir de meados dos anos 80, quando atividades do setor terciário tornaram-se mais dinâmicas, acompanhando a perda de pujança da economia nacional e o abandono das políticas regionais inauguradas nos anos 60. Essa segunda mudança se configurou, não por coincidência, a partir dos anos 80, no marco do esgotamento de um longo período de quase três décadas de forte crescimento da economia brasileira.

Como um marco da inflexão mencionada, cabe registrar a importância que tiveram, e deixaram de ter, os investimentos do setor público na indústria na economia de Sergipe, cuja principal fonte de crescimento dependia, no início dos anos oitenta, da indústria extrativa mineral e a de transformação. Em 1985, ambas representavam 58,7% do PIB, sendo que a primeira contava com cerca de 22%.⁷ Essa concentração da atividade econômica na indústria extrativa mineral, na exploração de petróleo, e em menor medida gás natural, sob controle da Petrobrás, uma empresa estatal, tornou a economia do Estado particularmente vulnerável às mudanças de orientação dos investimentos no setor industrial.

É evidente a tendência de redução dos investimentos dessa empresa a partir de 1985. De fato, conforme se observa, no Gráfico 2, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) na indústria extrativa mineral, que correspondia a 11% do PIB da economia sergipana, naquele ano, reduziu-se para 3% em 1989, caindo para cerca de 2% no final do período, no ano de 1995. Esses investimentos, que representavam 63% de toda a FBKF pública realizada em 1985, caíram para 18%, no último ano. Desde a segunda metade dos anos oitenta, houve um declínio persistente do investimento público, exaurindo-se uma das fontes de crescimento mais importantes da economia sergipana – senão a mais importante. No mesmo período, a extração de petróleo teve uma redução de 27,3%.⁸

⁷ Em 1995, essa participação tinha se reduzido para cerca de 8%, conforme os dados das Contas Regionais, produzidos pela SUPES e o IBGE.

⁸ Ver Ricardo Lacerda: “Perspectivas de geração de renda e emprego na economia de Sergipe” s.l., 23/08/1999 (xerox).

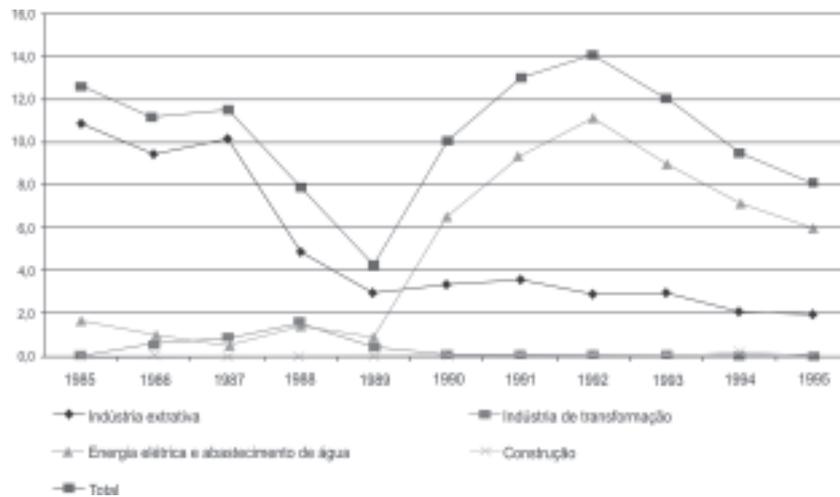


Gráfico 2 - Sergipe: Participação relativa da FBKF setorial do setor público (indústria) no PIB total: 1985 - 1995

Fonte: SUDENE - Contas Regionais (1985 - 1995).

Há outros aspectos que ilustram esses resultados em termos dos investimentos públicos. Por um lado, se houve uma redução nos investimentos na indústria extrativa mineral, estes se elevaram na atividade de energia elétrica e de abastecimento d'água. O que se pode inferir desse comportamento do investimento é a reiteração da dependência da economia do Estado de uma fonte de crescimento concentrada em outra empresa estatal. Com efeito, a maior participação do investimento nessa atividade, a partir de 1989, decorre das obras na barragem de Xingó realizadas pela CHESF, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco.

Contrariando a tendência de um ritmo maior de crescimento de sua economia até meados dos anos oitenta, em anos mais recentes, notadamente depois do final da década de noventa, Sergipe enveredou numa trajetória de menor dinamismo comparativamente ao Nordeste e ao Brasil, um fenômeno que pode ser atribuído à sua dificuldade de

explorar novas oportunidades de investimentos relacionadas ao crescimento das exportações nacionais.

O início dos anos 90 foram os mais duros para a produção nacional dos últimos 15 anos, em razão da combinação perversa da acelerada abertura comercial com a recessão das atividades no mercado interno, o que fez com que a economia brasileira se defrontasse com intensa entrada de produtos estrangeiros em um mercado estagnado.

A partir da implantação do Plano Real, a situação torna-se um pouco menos adversa, dado que a expansão dos mercados de consumo propiciada pelo retorno do crédito e, em sua esteira, a retomada de investimentos diretos externos levaram ao crescimento da demanda agregada, o que implicou a possibilidade de certa absorção interna do incremento de produção, mesmo com a intensificação do crescimento das importações e da falta de competitividade da produção brasileira nos mercados externos. Desse modo a expansão da demanda agregada repercutiu em todas as regiões.

Essa trajetória da economia nacional, mais do que qualquer outro determinante, explicou o desempenho um pouco superior do PIB da economia sergipana na segunda metade dos anos 90, comparativamente ao da primeira. A partir de 1999, as exportações brasileiras ganharam novo impulso com importantes efeitos sobre a demanda agregada, abrindo mini-ciclos na economia brasileira como o iniciado com a desvalorização do real entre o segundo semestre de 2002 e no primeiro de 2003.

No período mais crítico da evolução da economia brasileira, a contar da abertura comercial do início dos anos 90, referente ao período 1990-1993, o PIB sergipano cresceu apenas 1,7% ao ano, contra 1,1% da economia nordestina e crescimento zero da economia brasileira. Ver Tabela 1.

Tabela 1 - Brasil, Nordeste e Sergipe. Taxas anuais de crescimento do Produto Interno Bruto-PIB (%) aa

Anos/períodos	Brasil	Nordeste	Sergipe
1970-1973	12,4	13,9	17,2
1974-1980	7,0	6,6	7,4
1981-1984	-0,3	3,5	4,4
1985-1989	4,4	4,2	5,7
1990-1993	0	1,1	1,7
1994-1998	3,2	3,0	3,1
1999	0,8	2,2	1,3
2000	4,4	4,2	3,3
2001	1,3	1,0	0,3
2002	1,9	2,2	3,2
1999-2002	2,1	2,4	2,0

Fonte: SUDENE (1970-84), IBGE-Contas Regionais (1985-2002).

Nos anos de 1994 e 1998, verificou-se certa recuperação da economia nacional, estimulada pelo impacto da estabilização dos preços promovida pelo Plano Real. Ainda assim, a taxa de crescimento do PIB brasileiro no período foi modesta e decrescente, diante da perda de competitividade da economia em razão da contínua valorização cambial e das crises financeiras que atingiram, um a um, os países emergentes endividados. A trajetória é de redução das taxas de crescimento do PIB brasileiro que, depois de atingir 5,9% em 1994, cai para 4,2% em 1995, 2,7% em 1996, 3,3% em 1997 e 0,1% em plena crise financeira e cambial de 1998. Ver Tabela 1.

O ano de 1999 foi de assimilação dos impactos da crise, com forte elevação das taxas internas de juro, com o retorno do crescimento do PIB nacional no ano de 2000 e taxas reduzidas de crescimento em 2001 e 2002. No período 1999-2002, o crescimento médio anual foi de 2,1%. Em 2003 o PIB ficou praticamente estagnado, 0,6% de aumento. A forte desvalorização cambial que se verificou no período combinada com a

evolução favorável da economia mundial, todavia, possibilitou uma retomada de certo fôlego da economia brasileira, em 2004, 4,9% de crescimento.

A estagnação da economia nacional no início dos anos 90 atingiu intensamente a economia sergipana fazendo com que a taxa média de crescimento do PIB estadual situada em 5,7%, nos anos de 1985 a 1989, fosse rebaixada para 1,7% nos anos de 1990 a 1993.

Com o empuxe da demanda do Plano Real, a economia sergipana elevou a taxa de crescimento, comparativamente aos primeiros anos da década de 1990. Entretanto a média anual de 3,1%, no período 1994-1998, é significativamente menor do que os 5,7% anuais entre 1984 e 1989, e ainda menos expressiva quando comparada com as taxas dos anos 70 do século passado.

Nos anos mais recentes, a economia de Sergipe tem apresentado, em média, taxas de crescimento um pouco inferior às obtidas pelas economias do Nordeste do Brasil, com exceção de 2002. Ver Tabela 1. Tal indicador é preocupante, pois sugere que a economia do Estado vem se beneficiando pouco das oportunidades que a mudança do regime cambial, desde 1999, tem propiciado à economia brasileira. Assim, enquanto em todos os subperíodos apresentados na tabela anterior, a economia sergipana registrou taxas de crescimento superiores às da economia brasileira e nordestina, após 1999 a sua trajetória tem se situado abaixo da média nacional, mesmo diante da relativa baixa dinamicidade da economia brasileira.

O coeficiente de exportação de Sergipe é significativamente inferior ao do Nordeste e do Brasil. Isso significa que, ainda que as exportações sergipanas cresçam acima das taxas médias da região e do país, o seu impacto sobre o PIB estadual é pouco significativo, diante do reduzido peso delas na composição da demanda agregada estadual.

2. A estrutura setorial da economia sergipana

Nos anos 70 e na primeira metade dos anos 80, a economia sergipana apresentou elevadas taxas de crescimento, estimulada pelos investimentos das empresas estatais e pelos investimentos privados incentivados pela SUDENE. A partir de meados dos anos 80, Sergipe perdeu dinamicidade, acompanhando o movimento geral da economia brasileira. Como reflexo dessas transformações, o setor industrial que chegou a representar 68% do PIB estadual, em 1985, declinou acentuadamente a sua participação, até atingir 33%, em 1993. Ver tabela 3.

Tabela 3: Sergipe - Evolução da Participação dos setores no PIB Estadual, 1985-2002 (%)

ANO	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total geral
1985	8,2	67,8	24,0	100,0
1990	10,7	44,4	44,9	100,0
1994	12,5	41,3	46,3	100,0
1995	11,3	34,5	54,2	100,0
1996	10,8	33,2	56,0	100,0
1997	8,6	37,6	53,8	100,0
1998	9,2	36,0	54,8	100,0
1999	8,8	37,7	53,5	100,0
2000	7,6	37,3	55,1	100,0
2001	6,0	52,3	41,7	100,0
2002	6,6	51,5	41,9	100,0
2002*	7,8	42,9	49,3	100,0

Fonte: IBGE-Contas Regionais (1985-2002).

OBS: *Participação corrigida mantendo-se o peso do setor de serviços industriais de utilidade pública, em 2002, idêntico ao do ano 2000.

Na perda de participação do setor industrial, e no conseqüente aumento da participação de setor serviços na economia sergipana, é necessário considerar dois fatores: Um primeiro associado à própria per-

da de dinâmica da indústria de transformação brasileira que atingiu quase todos os estados da federação a partir de 1985 e, um segundo, associada à perda de peso do setor petróleo na economia estadual. A recuperação de participação do setor industrial no PIB estadual no período 1997-1999 pode estar associada à instalação de novos empreendimentos incentivados pelo Programa Sergipano de Desenvolvimento Indústria - PSDI. O forte incremento de participação a partir de 2000 deveu-se, em maior parte, à entrada em operação da Usina Hidroelétrica de Xingó e a recuperação do valor de produção da atividade extrativa mineral (notadamente petróleo).

A outra face do grande peso do setor secundário no PIB sergipano é a participação extremamente baixa do setor agropecuário na produção da riqueza estadual, ainda que este setor apresente importante significado na ocupação de força de trabalho.

Em 2002, o setor agropecuário respondia por 6,6% do valor adicionado da economia sergipana, o setor secundário por 51,5% e o setor serviços, no sentido lato, por 41,9%. Considerando todos os setores produtivos, os segmentos com maior capacidade de gerar riqueza no estado, em 2002, eram a administração pública, a indústria extrativa mineral, a indústria de transformação, os serviços industriais de utilidade pública, o setor de comércio, um amplo segmento que envolve as atividades imobiliárias e os serviços prestados às empresas, e a construção civil. No setor industrial, a indústria extrativa mineral representava a maior parcela do PIB, 17,1%, a indústria de transformação por 14,1%, os serviços industriais de utilidade pública por 16,2% e a construção civil por 4,2%. Ver tabela 4.

No setor terciário, os segmentos de maior peso, eram a administração pública, com 19,5% do total riqueza gerada na economia sergipana, comércio, com 5,4%, e as atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas, com 5,1%.

Ao longo do período 1985-2002, houve uma forte redução da participação do setor industrial, com a indústria de transformação perdendo 22,7 pontos percentuais de participação no PIB estadual, a indústria extrativa mineral, perdeu 4,8 pp e a construção civil 4,1 pp.

Tabela 4: Sergipe - Participação dos Setores no Valor Adicionado Bruto, Anos selecionados (%)

SETORES	ANOS			
	1985	1990	2000	2002
Agropecuária	8,2	10,7	7,6	6,6
Indústria extrativa mineral	21,9	9,0	10,5	17,1
Indústria de transformação	36,8	23,8	18,7	14,1
Eletricidade, gás e água	0,7	1,4	1,3	16,2
Construção	8,3	10,3	6,8	4,2
Comércio e reparação de veículos e de objetos pessoais e de uso doméstico	5,7	9,1	7,3	5,4
Alojamento e alimentação	1,3	2,5	1,1	0,7
Transportes e armazenagem	2,5	3,5	2,5	1,3
Comunicações	0,3	0,6	2,1	2,2
Intermediação financeira	1,9	3,1	3,8	4,6
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	2,5	3,8	8,4	5,1
Administração pública, defesa e seguridade social	8,4	19,1	25,6	19,5
Saúde e educação mercantis	1,0	2,1	3,0	2,0
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	0,3	1,0	1,1	0,8
Serviços domésticos	0,2	0,2	0,3	0,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE-Contas Regionais (1985-2002),

Tiveram aumento de participação, nesse período, os serviços industriais de utilidade pública, diversos segmentos do setor serviços com destaque para a administração pública, incluindo a previdência social, com tudo que ela significa em termos de transferência de renda, os serviços de intermediação financeira (incluindo atividades bancárias, seguros, crediários etc), o segmento de atividades imobiliárias e de serviços prestados às empresas, esse último em grande parte associado ao processo de terceirização das atividades no setor secundário e terciário, o segmento de comunicações e os serviços da área social sob encargo do setor privado, como educação e saúde.

2.1. O Setor Agropecuário

Verifica-se o predomínio das áreas de pastagens na agropecuária sergipana que, em 1995/1996, representavam 2/3 das áreas agricultáveis. As áreas dedicadas às lavouras respondiam por 19% do total, sendo 10% de lavouras temporárias, 7% de lavouras permanentes e 2% de lavoura em descanso, enquanto as matas naturais ocupavam 9% das terras. Duas expansões se apresentam como as mais representativas no período 1970-1995: O processo de pecuarização de vastas áreas, com crescimento das áreas de pastagens em 13%, mais 136.564 ha, e a ampliação das lavouras permanentes, em 70%, incorporando mais 46.387 hectares. Ver tabela 5.

Tabela 5: Sergipe- Pecuária- Estabelecimentos e Área Ocupada, segundo a atividade econômica principal. 1995-1996

UTILIZAÇÃO DAS TERRAS	1970		1980		1995-1996	
	ha	%	ha	%	ha	%
ÁREA TOTAL (ha)	1.743.200	100	1.897.773	100	1.702.628	100
Lavoura permanente	66.340	4	95.748	5	112.727	7
Lavoura temporária	136.042	8	156.795	8	166.130	10
Lavoura em descanso	-	-	36.515	2	26.669	2
Pastagem natural	508.361	29	395.141	21	624.514	37
Pastagens plantadas	508.939	29	815.111	43	529.350	31
Matas naturais	210.933	12	247.786	13	155.543	9
Matas plantadas	2.488	0	1.210	0	2.915	0
Produtivas não utilizadas	252.823	15	96.619	5	49.004	3

Fonte: IBGE . Censos Agropecuários, 1970, 1985 e 1995-1996.

Nota: Os dados até 1985 referem-se a 31.12, no censo de 1995-1996 os dados referentes a número de estabelecimentos, área total, utilização das terras, pessoal ocupado e tratores, referem-se a 31.12.1995.

Em 1995 existiam 99.774 estabelecimentos agropecuários. Os estabelecimentos predominantemente pecuários representavam 58,9% das áreas ocupadas, além de 14,7% daqueles de produção mista, indicando que 36,7% dos estabelecimentos, correspondendo a cerca de – da área agrícola de Sergipe, dedicavam-se parcial ou integralmente à pecuária. Cerca de trinta e cinco mil estabelecimentos dedicavam-se prioritariamente a culturas temporárias, com destaque para as culturas de subsistência como milho, feijão e mandioca. Vinte e seis mil e duzentos mil estabelecimentos estavam voltados para culturas permanentes (com destaque para laranja, côco-da-baía e banana), 25,0 mil estabelecimentos predominantemente de pecuária (bovinos, aves, suínos e ovinos principalmente), além de 11,6 mil voltados para outras atividades (extrativas, carvão, pesca e silvicultura).

A mandioca era a mais disseminada das culturas temporárias, constituindo-se na atividade principal de 14,4 mil estabelecimentos, 40,4% do total dos estabelecimentos que se dedicam predominantemente às culturas temporárias. A segunda atividade em termos do número de estabelecimentos era a cultura de feijão, com 8.181 unidades, em 1995-1996. O milho vinha terceiro lugar, com 5.321 estabelecimentos, seguido por outras culturas temporárias, 4.867 estabelecimentos. O valor da produção total das culturas temporárias atingiu 271,8 milhões de reais em 2003. Destacam-se as culturas da mandioca, cana-de-açúcar, feijão, o milho, e o arroz. Ver tabela 6.

Análise retrospectiva da economia de Sergipe (1970-2002)

Tabela 6: Sergipe - Valor da Produção das Principais Culturas Temporárias, Anos Seleccionados, 1990-2003

CULTURA	1990		2000		2003	
	Mil cruzeiros	%	Mil reais	%	Mil reais	%
TOTAL TEMPORÁRIA	6.274.039	100,0	108.603	100,0	271.809	100,0
Mandioca	871.587	13,9	22.736	20,9	129.648	47,7
Cana-de-açúcar	2.837.831	45,2	29.632	27,3	42.869	15,8
Milho (em grão)	382.844	6,1	15.998	14,7	29.393	10,8
Feijão (em grão)	820.656	13,1	13.422	12,4	20.014	7,4
Arroz (em casca)	295.180	4,7	7.551	7,0	19.396	7,1
Batata - doce	309.747	4,9	4.487	4,1	10.293	3,8
Fumo (em folha)	264.869	4,2	4.901	4,5	6.300	2,3
Abacaxi (Mil frutos)	192.358	3,1	3.920	3,6	6.200	2,3
Melancia	19.375	0,3	2.655	2,4	2.939	1,1
Tomate	92.297	1,5	2.178	2,0	2.916	1,1
Amendoim (em casca)	64.846	1,0	747	0,7	1.293	0,5
Fava (em grão)	74.471	1,2	256	0,2	548	0,2

Fonte: IBGE- PAM.

A laranja é a mais importante entre as culturas permanentes do Estado de Sergipe, sendo desenvolvida em 11,6 mil estabelecimentos, em 1995-1996. Seguem o côco-da-baía que se apresentava em primeiro lugar em termos de área ocupada dentre as culturas permanentes. A banana, a manga, a horticultura, o maracujá, o caju e o mamão são outras culturas permanentes expressivas no estado. Tabela 7.

Em termos de valor da produção, a cultura da laranja apresenta a maior participação, apesar da crise que atravessa, seguida pelo côco-da-baía, banana e maracujá. Surgem novas culturas como a manga e mamão, algumas delas em perímetros irrigados. Tabela 8.

Tabela 7: Sergipe - Estabelecimentos e Área Ocupada das Principais Culturas Temporárias e Permanentes, 1995- 1996

ATIVIDADE ECONÔMICA	ESTABELECIMENTOS		ÁREA (ha)	
	Nº	%	Nº	%
TOTAL TEMPORÁRIAS	35.522	100,0	197.736.549	100,0
Mandioca	14.355	40,4	35.637.179	18,0
Feijão	8.181	23,0	41.116.241	20,8
Milho	5.321	15,0	34.769.346	17,6
Outras Culturas temporárias	4.867	13,7	44.563.517	22,5
Fumo	874	2,5	1.678.321	0,8
Arroz	649	1,8	2.750.027	1,4
Amendoim	384	1,1	809.488	0,4
Tomate	327	0,9	1.491.864	0,8
Cana-de-açúcar	177	0,5	32.701.811	16,5
Abacaxi	162	0,5	1.033.832	0,5
Algodão	154	0,4	537.181	0,3
Batata-inglesa	47	0,1	88.744	0,0
Cebola	10	0,0	33.416	0,0
Soja	10	0,0	31.002	0,0
Mamona	3	0,0	10.581	0,0
Melão	1	0,0	483.999	0,2
TOTAL PERMANENTE	26.217	100,0	227.518.674	100,0
Laranja	11.570	44,1	82.839.919	36,4
Côco-da-baía	6.271	23,9	98.097.791	43,1
Banana	2.085	8,0	13.563.268	6,0
Outros permanentes	1.833	7,0	10.131.461	4,5
Manga	1.327	5,1	8.023.758	3,5
Horticultura	1.320	5,0	4.718.278	2,1
Maracujá	719	2,7	3.190.995	1,4
Outros cítricos	490	1,9	1.803.052	0,8
Caju	441	1,7	3.638.984	1,6
Mamão	145	0,6	1.427.305	0,6
Café	14	0,1	82.351	0,0
Floricultura	2	0,0	1.512	0,0

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 1995-1996.

Análise retrospectiva da economia de Sergipe (1970-2002)

Tabela 8: Sergipe - Valor da Produção das Principais Culturas Permanentes, Anos Seleccionados, 1990-2003

CULTURA	1990		2000		2003	
	Mil cruzeiros	%	Mil reais	%	Mil reais	%
TOTAL	5.771.481	100	115.303	100	240.970	100
Laranja	3.421.197	59	50.454	44	131.769	55
Côco-da-baía	734.132	13	18.618	16	34.253	14
Banana	491.153	9	9.117	8	24.649	10
Maracujá	849.633	15	27.441	24	19.307	8
Manga	156.761	3	5.341	5	19.274	8
Mamão	43.666	1	1.132	1	4.741	2
Limão	37.631	1	1.655	1	3.558	1
Tangerina	12.549	0	1.178	1	3.091	1
Goiaba	14	0	325	0	328	0
Abacate	21.965	0	-	0	-	0

Fonte: IBGE-PAM.

A pecuária bovina é a mais disseminada e a de maior valor econômico, no Estado. São ainda importantes a avicultura de corte e a criação de ovinos e suínos. O efetivo bovino depois de atingir 1 milhão de cabeças, em 1990, o plantel caiu para 796,9 mil cabeças, em 1995, apresentando um certo crescimento a partir de então. Ver tabela 9.

A criação de aves é a que tem apresentado maior crescimento. O efetivo de galos, frangas, frangos e pintos passou de 1,9 milhão, em 1990, para 3 milhões, já citados, em 2003. A criação de galinhas, ainda que de forma mais modesta, também tem se expandido. As demais criações não apresentaram crescimento digno de destaque.

Tabela 9: Sergipe - Efetivo dos rebanhos (Cabeças)

TIPO DE REBANHO	EFETIVO			
	1990	1995	2000	2003
TOTAL	4.419.467	4.248.768	4.883.876	5.479.082
Bovino	1.030.453	796.870	879.730	895.938
Galos, Frangas, Frangos e Pintos	1.881.945	2.188.508	2.797.900	3.016.992
Galinhas	1.043.359	852.658	869.044	1.224.595
Ovino	201.601	154.857	96.422	126.122
Suíno	96.447	98.657	91.370	95.843
Eqüino	82.646	87.133	66.385	67.448
Muar	38.199	36.950	15.604	15.905
Caprino	31.189	20.612	11.735	13.883
Asinino	12.289	10.957	9.765	9.632
Bubalino	475	296	231	324
Coelhos	864	-	306	175

Fonte: IBGE -PPM.

2.2. O setor industrial

A indústria extrativa mineral

Os segmentos de petróleo, gás natural e sais de potássio são as principais atividades mineradoras da economia sergipana. Em 2002, o setor secundário respondia por 51,6% do PIB sergipano. Neste ano, a indústria extrativa mineral participava com 17,1% do PIB e 33,1% do PIB do setor secundário sergipanos. Contudo, desde meados dos anos 80, a extração de petróleo, a mais significativa dentre as atividades mineradoras do estado, não tem apresentado crescimento sustentado. A Petrobrás tem indicado que as prospecções mais recentes, com a exploração do campo de Piranema, em águas profundas, apontariam para elevação de 40% a produção estadual de petróleo, nos próximos anos. Ver tabela 10.

Análise retrospectiva da economia de Sergipe (1970-2002)

Tabela 10: Sergipe - Produção de Petróleo, 1978-2003 (Em 1.000 m³)

Ano	ANOS							
	1978	1984	1990	1996	2000	2001	2002	2003
Produção	2.734	2.946	2.603	2.042	2.141	2.078	2.056	2.145
Índice	100	108	95	78	78	76	75	78

Fonte: SUDENE/DPO/Contas Regionais para os anos de 1978 a 1990. Petrobrás/SERPLAN, para os anos 1996. ANP/SDP a partir de 2000.

A indústria extrativa mineral respondia, em 2003, por 35,5% do Valor da transformação industrial, da Indústria Geral, contra 64,5% da indústria de transformação, com destaque para extração de petróleo e serviços correlatos que representavam 35,4 pontos percentuais.

A indústria de transformação

Na indústria de transformação, os gêneros de maior peso no valor de transformação, em 2003, eram a indústria de produtos alimentícios, a fabricação de minerais não-metálicos (com destaque para a fabricação de cimento), a indústria química, têxteis, produtos metalúrgicos e, mais recentemente, a fabricação de máquinas e equipamentos e fabricação calçados e produtos de couros, esse último em função da realocização de indústrias da Região Sul do País.

A fabricação de minerais não-metálicos, a produção de químicos, de produtos metalúrgicos, máquinas equipamentos e alimentos industriais foram os segmentos que apresentaram o melhor desempenho e mais aumentaram suas participações no VTI da indústria de transformação, entre 1996 e 2003. Ver tabela 11.

Tabela 11: Sergipe- Valor da Transformação Industrial segundo gêneros de atividade, 1996 – 2003 (Mil R\$)

SETOR DE ATIVIDADE	1996		2003	
	Nº	%	Nº	%
INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	281.850	100,0	1.318.563	100,0
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	72.813	25,8	358.146	27,2
Fabricação de produtos do fumo	3.007	1,1	2.125	0,2
Fabricação de produtos têxteis .	81.763	29,0	134.493	10,2
Confeção de artigos do vestuário e acessórios	6.566	2,3	17.106	1,3
Preparação de couros e fabricação de artefatos	29.331	10,4	27.099	2,1
Fabricação de produtos de madeira .	551	0,2	1.793	0,1
Fabricação de celulose, papel e produtos	134	0,0	12.585	1,0
Edição, impressão e reprodução de gravações	7.790	2,8	16.393	1,2
Fabricação de coque, refino de petróleo,...	-	-	-	-
Fabricação de produtos químicos	22.166	7,9	244.973	18,6
Fabricação de artigos de borracha e plástico	4.228	1,5	10.225	0,8
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	42.448	15,1	351.642	26,7
Metalurgia básica .	-	-	-	-
Fabricação de produtos de metal - exclusive máquinas	2.253	0,8	82.821	6,3
Fabricação de máquinas e equipamentos .	663	0,2	33.165	2,5
Fabricação de máquinas p/escritório e equipamentos	-	-	-	-
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais	90	0,0	770	0,1
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos	-	-	-	-
Fabricação de equipamentos de instrumentação	-	-	1.571	0,1
Fabricação e montagem de veículos automotores,	816	0,3	2.539	0,2
Fabricação de outros equipamentos de transporte	-	-	2.063	0,2
Fabricação de móveis e indústrias diversas	2.733	1,0	5.358	0,4
Reciclagem	-	-	-	-
Outras	4.498	1,6	13.694	1,0

Fonte: IBGE-PIA empresa. 1996–2003.

Na indústria de transformação sergipana, em 2003, a fabricação de produtos alimentares, a indústria química, a indústria de minerais não metálicos, a indústria têxtil e a metalúrgica são as atividades que respondem pelo maior número de pessoas ocupadas. Entre 1996 e 2003, a ocupação na indústria sergipana registrou incremento de em 8,1 mil pessoas. As

Análise retrospectiva da economia de Sergipe (1970-2002)

indústrias extrativas contabilizaram redução significativa na força de trabalho entre 1996 e 2000, recuperando-se após esse ano. Como tendência geral, esse segmento vem perdendo participação na ocupação industrial sergipana, em parte por conta do processo de terceirização de serviços das atividades consideradas não-nucleares para as empresas. Ver tabela 12.

Tabela 12: Sergipe- Pessoal Ocupado no Setor Industrial segundo ramo de atividade, 1996 – 2003

SETOR DE ATIVIDADE	1996		2000		2003	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
TOTAL	18.969	100	24.178	100,0	27.078	100,0
Indústrias Extrativas	2.656	14	2.087	11,6	2.877	8,6
Extração de carvão mineral	-		-		-	
Extração de petróleo e serviços correlatos.	2.480	13	1.859	10,6	2.730	7,7
Extração de minerais metálicos	-	0	-	0,0	-	0,0
Extração de minerais não-metálicos	176	1	228	1,0	147	0,9
Indústrias de transformação	16.313	86	22.091	88,4	24.201	91,4
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	3.713	20	5.198	20,3	8.395	21,5
Fabricação de produtos do fumo	237	1	238	1,3	280	1,0
Fabricação de produtos têxteis	4.512	24	3.402	21,0	3.730	14,1
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	1.622	9	2.068	5,3	2.409	8,6
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro	876	5	842	2,6	682	3,5
Fabricação de produtos de madeira.	309	2	749	1,9	307	3,1
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	99	1	158	0,8	202	0,7
Edição, impressão e reprodução de gravações	543	3	602	2,8	707	2,5
Fabricação de coque, refino de petróleo etc	-	0	-	0,0	-	0,0

Ensaio Econômico

SETOR DE ATIVIDADE	Conclusão					
	1996		2000		2003	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Fabricação de produtos químicos	644	3	973	3,2	817	4,0
Fabricação de artigos de borracha e plástico	370	2	679	2,4	731	2,8
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	1.675	9	2.815	13,7	2.813	11,6
Metalurgia básica	-	0	-	0,0	-	0,0
Fabricação de produtos de metal - exclusive máquinas	339	2	636	2,2	779	2,6
Fabricação de máq. e equipamentos.	27	0	1.033	0,0	498	4,3
Fabricação de máquinas para escritório e equipamento	-	0	-	0,0	-	0,0
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais	41	0	-	0,0	67	0,0
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos	-	0	-	0,0	-	0,0
Fabricação de equipamentos de instrumentação	-	0	67	0,0	59	0,3
Fabricação e montagem de veículos automotores,	240	1	230	1,0	250	1,0
Fabricação de outros equipamentos de transporte	-	0	92	0,0	80	0,4
Fabricação de móveis e indústrias diversas	608	3	763	4,2	644	3,2
Reciclagem	-	0	-	0,0	-	0,0
Outras	458	2	1.545	5,8	751	6,4

Fonte: IBGE-PIA empresa: 1996 - 2003.

A indústria de minerais não-metálicos vem aumentando o seu peso na ocupação industrial de Sergipe, passando de 1,6 mil pessoas para 2,8 mil no período, por conta da expansão do Pólo Cimenteiro sergipano. É

significativa, também, a expansão da ocupação no segmento de confecção com a criação de pólos industriais no interior do Estado, tendo ampliado a ocupação em 787 postos de trabalho, e a indústria metalúrgica. A indústria têxtil, por outro lado, apresentou grande redução de pessoal ocupado, bem como o setor de couro e artefatos.

2.3. O setor serviço

Melo *et al* (1998) destacam que o setor terciário representa cerca de 2/3 emprego urbano metropolitano e mais da metade do PIB nacional, sem que isso necessariamente signifique que o país tenha se tornado uma economia de serviços moderna, pois, em parte significativa, esse setor está composto por atividades tradicionais, de baixa produtividade e se constitui em refúgio para mão-de-obra de baixa qualificação, implicando em subemprego e exclusão social. Nesse sentido, a perda de dinamicidade da economia brasileira concorreu para que a força de trabalho buscasse alternativa de renda e ocupação no setor terciário. Deve-se, todavia, considerar a heterogeneidade do setor terciário que engloba desde segmentos sofisticados como serviços financeiros, engenharia, auditoria, consultoria, informática a segmentos tradicionais como transporte e comércio.

Fazem parte desse amplo setor os serviços públicos, incluindo a administração pública, defesa, saúde, educação e previdência, e os serviços privados de educação, saúde, serviços pessoais, entre outros.

Com a reestruturação produtiva da economia mundial e da economia brasileira nos anos 80 e 90, do século passado, surgiram novos serviços vinculados à revolução da microeletrônica e que não foram internalizados nas grandes empresas industriais. Esse fenômeno deu origem a atividades altamente flexíveis de serviços prestados a empresas, cuja expansão foi reforçada pela terceirização empreendida tanto no setor industrial, quanto no próprio segmento de serviços, de parcelas das atividades antes desenvolvidas no interior das grandes empresas, como forma de redução de custo e ganho de flexibilidade.

Na economia sergipana, com o arrefecimento dos investimentos industriais estimulados pelas políticas de caráter regional e/ ou nacional, desde meados dos anos 80, o setor secundário perdeu dinamicidade, o que fez com que o setor terciário ampliase a sua participação no PIB e na ocupação da força de trabalho. Assim, o setor terciário que respondia por 24% do PIB sergipano, em 1985, representava 44,9% em 1990, 54,2% em 1995 e 55,1% em 2000. Nos anos mais recentes o setor serviço registrou uma perda de participação, por conta, sobretudo, do incremento do valor da produção da indústria extrativa mineral e dos serviços industriais de utilidade pública, caindo para 41,9% do PIB sergipano de 2002. Ver tabela 3.

Com a perda de dinamicidade do setor secundário, os serviços ampliaram a sua participação no produto interno e na ocupação da força de trabalho. O setor terciário que respondia por 24% do PIB sergipano, em 1985, representava 41,9%, em 2002. Ver tabela 13.

Tabela 13: Sergipe - Participação dos Ramos no Valor Adicionado do Setor Terciário, 1996 – 2003 (%)

SETORES	ANOS			
	1985	1990	2000	2002
Comércio e reparação de veículos e de objetos pessoais e de uso doméstico	23,7	20,2	13,2	12,9
Alojamento e alimentação	5,4	5,6	2,0	1,7
Transportes e armazenagem	10,4	7,8	4,5	3,1
Comunicações	1,2	1,3	3,8	5,3
Intermediação financeira	7,9	6,9	6,9	11,0
Atividades imobiliárias, alugueis e serviços prestados à empresas	10,4	8,4	15,2	12,2
Administração pública, defesa e seguridade social	34,9	42,4	46,4	46,5
Saúde e educação mercantis	4,1	4,7	5,4	4,8
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	1,2	2,2	2,0	1,9
Serviços domésticos	0,8	0,4	0,5	0,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE-Contas Regionais (1985-2002).

Em 2002, a administração pública (incluindo as atividades de defesa e previdência), o comércio, os serviços prestados às empresas e o segmento de intermediação financeira eram as atividades terciárias mais significativas para a economia sergipana.

Despontaram novos segmentos como os serviços prestados às empresas, o setor de comunicação, impulsionado pela Internet e pela telefonia celular, o setor financeiro e as atividades privadas de saúde e educação. A perda de dinamicidade da economia e a conseqüente falta de oportunidade de trabalho fizeram que ganhasse peso, também, os serviços domésticos. O setor comércio, alojamento e alimentação e transportes e armazenagem tiveram importantes perdas no valor adicionado.

As participações dos ramos no setor terciário também tiveram importantes variações, com a redução do peso do comércio, transporte e armazenagem e de alojamento e alimentação. Os demais segmentos aumentaram suas participações, com destaque para a administração pública, comunicações, intermediações financeiras, atividades imobiliárias e serviços prestados às empresas, indicando o aumento da importância do gasto público (inclusive previdenciário), das novas formas de comunicação (telefonia móvel, televisão a cabo, Internet, entre outras), dos bancos e financeiras, e de serviços prestados às empresas, incluindo a terceirização, na economia sergipana.

As atividades comerciais

O comércio de veículos e de combustível tem ampliado sua participação no número de estabelecimentos, ocupação de força de trabalho e valor da receita líquida comercial no Estado. No comércio atacadista, a principal mudança refere-se à diminuição dos estabelecimentos voltados para a venda de produtos alimentícios e o crescimento das unidades especializadas na comercialização de artigos de uso pessoal, incluindo tecidos, calçados e produtos farmacêuticos e de bens intermediários, como combustíveis madeira e material de construção. Tabela 14.

Tabela 14: Sergipe - Receita Líquida de Receita no Setor de Comércio, segundo grupos e classes de atividade - 1996-2002 (R\$ 1.000)

GRUPOS E CLASSES SELECIONADAS	1996		2002	
	Mil reais	%	Mil reais	%
Sergipe	1.673.326	100,0	2.843.530	100,0
Comércio de veículos e motocicletas e comércio a varejo de combustíveis	284.795	17,0	674.804	23,7
Comércio por atacado	362.896	21,7	593.268	20,9
Produtos alimentícios, bebidas e fumo	155.879	9,3	121.456	4,3
Artigos de uso pessoal e doméstico (fios têxteis, tecidos, calçados, produtos farmacêuticos, etc.)	46.225	2,8	76.832	2,7
Produtos intermediários, resíduos e sucatas (combustíveis, madeira, material de construção, etc.)	143.276	8,6	345.184	12,1
Máquinas, aparelhos e equipamentos de uso agropecuário, comercial, industrial e para fins profissionais	4.486	0,3	11.106	0,4
Outros (produtos agropecuários in natura e mercadorias em geral)	13.031	0,8	38.690	1,4
Comércio varejista	1.025.634	61,3	1.575.458	55,4
Comércio não-especializado (hiper/supermercados, lojas de departamentos, etc.)	620.477	37,1	705.506	24,8
Produtos alimentícios, bebidas e fumo	20.049	1,2	80.010	2,8
Tecidos, artigos de armarinho, vestuário e calçados	98.585	5,9	287.495	10,1
Comércio de outros produtos em lojas especializadas (produtos farmacêuticos, móveis, eletrodomésticos, material de construção, livraria, papelaria, etc.)	286.376	17,1	502.433	17,7
Artigos usados	147	0,0	14	0,0

Fonte: IBGE-PIA empresa: 1996 - 2002.

No comércio varejista, a principal mudança diz respeito à perda de participação do comércio não-especializado, incluindo supermercados e lojas de departamento, e a maior presença do comércio especializado, abrangendo produtos farmacêuticos, móveis e eletrodomésticos, material de construção e papelarias e materiais de informática.

Entre 1996-2002, o comércio sergipano aumentou a ocupação em 30%, passando de 31,9 mil, em 1996, para 41,3%, em 2002. A distribuição da ocupação entre os grupos não teve variação mais significativa, registrando-se ligeira perda do comércio varejista e pequenos aumentos do comércio de veículos e combustíveis e do comércio atacadista. A redução de participação do comércio varejista deveu-se quase integralmente ao desempenho negativo da ocupação no comércio não-especializado, com a redução de 2.860 postos de trabalho. Ver tabela 15.

Mesmo perdendo participação, o maior volume de novas ocupações se verificou no comércio varejista que absorveu 7.500 pessoas adicionais no período. As classes de comércio de tecidos e vestuário e a de produtos especializados foram as que registraram maior aumento na ocupação, além do comércio atacadista e os de combustíveis e veículos e peças.

As atividades de serviço

A Pesquisa Anual de Serviços - PAS do IBGE registrou a receita bruta de 1,16 bilhões de reais nas atividades de serviços em Sergipe, em 2002, distribuídas em sete grupos. As atividades de correio e telecomunicações e a de transporte e serviços auxiliares respondiam pelas maiores participações, 34,7% e 24,6%, respectivamente, seguidas pelos grupos de serviços prestados às empresas, 14,8%, outras atividades de serviços, 11,7% e serviços de alojamento e alimentação. As atividades de informática, quando consideradas sem os serviços de telecomunicações, e as atividades imobiliárias registravam as mais baixas participações. Dois segmentos tiveram importante aumento de participação entre 1998 e 2002: os serviços prestados às empresas e o de correio e telecomunicações.

Tabela 15: Sergipe - Pessoal Ocupado no Setor de Comércio, segundo grupos e classes de atividade, 1996-2002

GRUPOS E CLASSES SELECIONADAS	1996		2002	
	Nº	%	Nº	%
SERGIPE	31.892	100,0	41.320	100,0
Comércio de veículos e motocicletas e comércio a varejo de combustíveis	4.008	12,6	5.305	12,8
Veículos automotores, motocicletas, peças e acessórios	2.820	8,8	3.495	8,5
Combustíveis	1.188	3,7	1.810	4,4
Comércio por atacado	2.562	8,0	3.437	8,3
Produtos alimentícios, bebidas e fumo	1.460	4,6	1.160	2,8
Artigos de uso pessoal e doméstico (fios têxteis, tecidos, calçados, produtos farmacêuticos, etc.)	500	1,6	845	2,0
Produtos intermediários, resíduos e sucatas (combustíveis, madeira, material de construção, etc.)	264	0,8	811	2,0
Máquinas, aparelhos e equipamentos de uso agropecuário, comercial, industrial e para fins profissionais	76	0,2	146	0,4
Outros (produtos agropecuários <i>in natura</i> e mercadorias em geral)	262	0,8	475	1,1
Comércio varejista	25.322	79,4	32.578	78,8
Comércio não-especializado (hiper/supermercados, lojas de departamentos, etc.)	10.503	32,9	7.643	18,5
Produtos alimentícios, bebidas e fumo	1.724	5,4	2.058	5,0
Tecidos, artigos de armarinho, vestuário e calçados	4.786	15,0	9.257	22,4
Comércio de outros produtos em lojas especializadas (produtos farmacêuticos, móveis, eletrodomésticos, material de construção, livraria, papelaria, etc.)	8.301	26,0	13.617	33,0
Artigos usados	8	0,0	3	0,0

Fonte: IBGE-PIA empresa: 1996-2002.

Análise retrospectiva da economia de Sergipe (1970-2002)

Tabela 16: Sergipe - Dados de Receita Bruta de Serviços (em R\$ mil - preços correntes)

GRUPOS DE ATIVIDADE ECONÔMICA	1996		2002	
	Mil reais	%	Mil reais	%
Serviços de alojamento e alimentação	64.832	10,6	101.425	8,8
Transportes e serv. aux. dos transportes	161.896	26,6	284.296	24,6
Correio e telecomunicações	192.481	31,6	401.348	34,7
Atividades de Informática	33.128	5,4	37.684	3,3
Ativ. Imobil. e de aluguel de bens móv. e imóv.	10.918	1,8	25.874	2,2
Serviços prestados às empresas	68.226	11,2	170.498	14,8
Outras atividades de serviços	77.674	12,8	134.752	11,7
TOTAL	609.155	100,0	1.155.877	100,0

Fonte: IBGE - Pesquisa Anual dos Serviços – PAS, 1998-2002.

Em termos de ocupação, em 2002, a PAS registrou 38.743 pessoas nas atividades de serviços, das quais 12.955 no grupo de serviços prestados às empresas, 8.148 nos serviços de alojamentos e alimentação, 7.828 em transporte e 6.319 em outras atividades de serviços. O segmento de telecomunicação e correio que respondia, em 2002, por 34,7% da receita bruta dos serviços, ocupava tão somente 3,1% da força de trabalho do setor. Ver Tabela 17.

Entre 1998 e 2002, verificou-se o incremento de 9.459 ocupações no setor de serviços, segundo a Pesquisa Anual de serviços, das quais mais da metade das novas ocupações, 5.456, ocorreram na classe de serviços prestados às empresas, o que permite dimensionar o significado do processo de terceirização do trabalho.

No período mais recente, entre 2000 e 2002, foram registradas 6.840 ocupações adicionais, das quais 2.291 foram incorporadas à classe de serviços de alojamento e alimentação, 1.756, em outras atividades de serviços, 1.582 em transporte e serviços auxiliares de transporte e 749 em atividades de informática.

Tabela 17: Sergipe - Pessoal Ocupado nas Atividades de Serviços, 2000-2002

GRUPO DE ATIVIDADE ECONÔMICA	1998		2000		2002	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Serviços de alojamento e alimentação	7.698	26,3	5.857	18,4	8.148	21,0
Transportes e serv. aux. dos transportes	6.267	21,4	6.246	19,6	7.828	20,2
Correio e telecomunicações	1.221	4,2	1.102	3,5	1.207	3,1
Atividades de Informática	1.214	4,1	662	2,1	1.411	3,6
Ativ. imobil. e de aluguel de bens móv. e imóv.	954	3,3	709	2,2	875	2,3
Serviços prestados as empresas	7.499	25,6	12.764	40,0	12.955	33,4
Outras atividades de serviços	4.431	15,1	4.563	14,3	6.319	16,3
TOTAL	29.284	100,0	31.903	100,0	38.743	100,0

Fonte: IBGE. Pesquisa Anual dos Serviços – PAS, 1998-2002.

3. Estrutura produtiva das mesorregiões e microrregiões sergipanas

Sergipe apresentava em 2002 uma população 1.868.430 pessoas. Cerca de 2/3 dessa população (66,5%) residia na mesorregião do Leste Sergipano, onde se destacava a microrregião de Aracaju, com 717,4 mil pessoas, 38,4% do total do Estado. O poder de atração da capital fez com que essa mesorregião apresentasse uma densidade populacional bastante superior ao Agreste e ao Sertão sergipanos, 142,3 pessoas por km², frente a 71 pessoas/km² no Agreste e 27,9 pessoas/km² no Sertão.

Em termos de concentração da população, cabe destacar, no Leste Sergipano, as microrregiões do Sul do Estado como a de Boquim, com 149 mil pessoas, representando 8,0% do total de Sergipe, e a de Estância, com 114,7 mil, representando 6,0%. Ainda na mesorregião Leste, mas ao norte do estado, os maiores contingentes populacionais encontravam-se nas microrregiões de Propriá e do Baixo Cotinguiba.

O Leste sergipano é, também, a mesorregião de maior extensão territorial, representando 39,6% da área total de Sergipe. Em termos de densidade populacional, a microrregião do Baixo Contiguiba, com 108,4 pessoas/km², aparecia em segundo lugar no Leste Sergipano, abaixo apenas de Aracaju. Ver **Tabela 18**.

A mesorregião do **Agreste Sergipano** tinha, em 2002, uma população de 420,5 mil pessoas, correspondendo a 22,5% do total do Estado, ocupando 26,9% do seu território. A mais populosa das microrregiões do agreste e a segunda do Estado, era a de Itabaiana, com 150,8 mil pessoas, seguida pelas microrregiões de Lagarto e de Tobias Barreto, que apresentavam contingentes populacionais, respectivamente, de 106,4 mil e 103,6 mil. A microrregião de Nossa Senhora das Dores registrava a menor das populações do agreste sergipano, 59,8 mil pessoas.

A mesorregião do Sertão Sergipano, com 33,6% do território estadual, abrangia, em 2002, apenas 10,9% da população. Diante da fragilidade de sua base econômica e ecológica, a densidade populacional da mesorregião é significativamente inferior às do Leste e Agreste sergipanos. A mesorregião sergipana conta com apenas duas microrregiões, a Sergipana do Sertão do São Francisco e a de Carira. A primeira é mais extensa do Estado, com 5,4 mil Km² e uma população, em 2002, de 141,4 mil pessoas, enquanto a microrregião de Carira possui um território 1,9 mil Km² e população de apenas 63,2 mil pessoas.

A Mesorregião do Leste Sergipano ampliou sua participação na população total do Estado, entre 1996 e 2002, em razão do crescimento da Grande Aracaju acima da média sergipana. A Mesorregião do Sertão Sergipano também conheceu, no período, crescimento populacional acima da média estadual, certamente motivado pela construção da Usina Hidroelétrica de Xingó e pela implantação de assentamentos rurais.

Tabela 18 - Sergipe - População, extensão territorial e densidade populacional por mesorregiões e microrregiões 1996-2002

Mesorregiões/ microrregiões	População				Extensão territorial		Densidade populacional	
	1996		2002		1996		2002	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Pessoas/Km ²	
Sergipe	1.624.175	100	1.868.430	100	22.050	100	73,7	84,7
Mesorregião do Agreste Sergipano								
	374.733	23,1	420.522	22,5	5.926	26,9	63,2	71,0
Agreste de Itabaiana	135.644	8,4	150.822	8,1	1.105	5,0	122,8	136,5
Agreste de Lagarto	93.136	5,7	106.381	5,7	1.490	6,8	62,5	71,4
Tobias Barreto	53.894	3,3	103.550	5,5	1.268	5,8	42,5	81,7
Nossa Senhora das Dores	92.059	5,7	59.769	3,2	2.060	9,3	44,7	29,0
Mesorregião do Leste Sergipano								
	1.070.368	65,9	1.243.350	66,5	8.738	39,6	122,5	142,3
Aracaju	607.626	37,4	717.407	38,4	859	3,9	707,4	835,2
Baixo Cotinguiba	70.454	4,3	79.888	4,3	737	3,3	95,6	108,4
Boquim	134.193	8,3	148.950	8,0	1.896	8,6	70,8	78,6
Cotinguiba	38.721	2,4	41.120	2,2	758	3,4	51,1	54,2
Estância	99.739	6,1	114.702	6,1	2.054	9,3	48,6	55,8
Japaratuba	43.710	2,7	50.846	2,7	1.464	6,6	29,9	34,7
Própria	75.925	4,7	90.437	4,8	968	4,4	78,4	93,4
Mesorregião do Sertão Sergipano								
	173.344	10,7	204.558	10,9	7.339	33,3	23,6	27,9
Carira	57.417	3,5	63.185	3,4	1.883	8,5	30,5	33,6
Sergipana do Sertão do São Francisco								
	115.927	7,1	141.373	7,6	5.456	24,7	21,2	25,9

Fonte: IBGE, Contagem Populacional de 1996 e PIB Municipal de 2002.

Na mesorregião do agreste, a microrregião de Itabaiana apresentava, em 2002, a maior participação no produto interno estadual, superando por pequena margem a microrregião de Lagarto. Comparativamente ao ano de 2000, verificou-se uma inversão de posição entre essas duas microrregiões.

No sertão sergipano, a microrregião Sergipana do Sertão do São Francisco destacava-se não apenas por registrar o maior produto interno mas, também, pelo salto assinalado entre 2000 e 2002, em razão da contabilização da produção da energia de Xingó, a partir de 2001. A microrregião passou de 4,1% para 16,6% do PIB sergipano, em decorrência da mudança contábil. Ver **Tabela 19**.

Tabela 19 - Sergipe: Produto Interno Bruto a preço de mercado, segundo as Mesorregiões e Microrregiões Sergipanas 2000 e 2002 (em R\$ 1.000)

Meso e Microrregião	2000		2002	
	PIB	%	PIB	%
Mesorregião do Agreste Sergipano	782.005	13,2	971.730	10,2
Agreste de Itabaiana	255.751	4,3	350.662	3,7
Agreste de Lagarto	272.997	4,6	287.760	3,0
Tobias Barreto	158.665	2,7	203.775	2,1
Nossa Senhora das Dores	94.592	1,6	129.533	1,4
Mesorregião do Leste Sergipano	4.782.765	80,8	6.789.932	71,5
Aracaju	2.988.326	50,5	3.808.703	40,1
Baixo Cotinguiaba	536.146	9,1	849.674	8,9
Estância	526.980	8,9	775.054	8,2
Japaratuba	215.643	3,6	610.600	6,4
Boquim	224.780	3,8	294.361	3,1
Própria	179.542	3,0	259.578	2,7
Cotinguiaba	111.348	1,9	191.962	2,0
Mesorregião do Sertão Sergipano	355.955	6,0	1.734.525	18,3
Sergipana do Sertão do São Francisco	242.426	4,1	1.589.215	16,7
Carira	113.529	1,9	145.310	1,5
Sergipe	5.920.725	100	9.496.187	100

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Nota: Dados sujeitos à revisão.

OBS. O grande aumento da participação da Mesorregião do Sertão Sergipano em 2002 é devido ao registro da produção de energia elétrica de Xingó, a partir de 2001.

3.2. A estrutura empresarial

O Cadastro de Empresas do IBGE registrava a existência de 25,7 mil estabelecimentos formais, em 2002, que ocupavam 267,9 mil pessoas, das quais 232,2 mil eram assalariadas. A Mesorregião Leste do estado contava, em 2002, com 19,8 mil estabelecimentos produtivos formais que ocupavam 228,7 mil pessoas, dentre as quais cerca de 200 mil assalariadas. A microrregião de Aracaju possuía 15,1 mil desses estabelecimentos, 185,2 mil do pessoal ocupado e 161,6 mil dos assalariados, revelando alta concentração da atividade empresarial no entorno da capital. Tabela 20.

Tabela 20: Sergipe - Unidades locais, pessoal ocupado em 31.12 e salários e outras remunerações, segundo Mesorregiões e Microrregiões, 2002

MESOREGIÃO/ MICRORREGIÃO	Nº de unidades locais		Pessoal total		Assalariado		Salários e outras remunerações (1000 R\$)	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sergipe	25.735	100	267.935	100	232.166	100	1.882.284	100
Agreste Sergipano	4.452	17,3	28.028	10,5	22.579	9,7	94.331	5,0
Agreste de Itabaiana	1.856	7,2	10.665	4,0	8.270	3,6	33.622	1,8
Agreste de Lagarto	1.049	4,1	8.438	3,1	7.085	3,1	31.280	1,7
N.Srª.das Dores	484	1,9	3.720	1,4	3.151	1,4	11.066	0,6
Tobias Barreto	1.063	4,1	5.205	1,9	4.073	1,8	18.363	1,0
Leste Sergipano	19.765	76,8	228.657	85,3	199.853	86,1	1.741.840	92,5
Aracaju	15.074	58,6	185.224	69,1	161.600	69,6	1.491.587	79,2
Baixo Cotinguiba	696	2,7	11.536	4,3	10.799	4,7	83.402	4,4
Boquim	1.154	4,5	7.772	2,9	6.468	2,8	26.908	1,4
Cotinguiba	342	1,3	2.728	1,0	2.338	1,0	9.523	0,5
Estância	1.308	5,1	10.324	3,9	8.706	3,7	54.700	2,9
Japaratuba	320	1,2	4.894	1,8	4.650	2,0	55.235	2,9
Própria	871	3,4	6.179	2,3	5.292	2,3	20.485	1,1
Sertão Sergipano	1.518	5,9	11.250	4,2	9.734	4,2	46.113	2,4
Carira	531	2,1	4.147	1,5	3.630	1,6	12.720	0,7
Sergipana do Sertão do São Francisco	987	3,8	7.103	2,7	6.104	2,6	33.393	1,8

Fonte : IBGE – Cempre, 2002.

Nota: Os dados com menos de 3 (três) informantes por municípios não foram computados na agregação por microrregião.

Em termos de unidades locais¹⁰, outras microrregiões apresentavam uma densidade significativa de empreendimentos, como o Agreste de Itabaiana, com 1.856 unidades, Estância, com 1.308 unidades, Boquim, com 1.154, Tobias Barreto, 1.063, Agreste de Lagarto, 1.049, Sergipana do sertão do São Francisco, 987 e Propriá, 871.

Em termos de pessoal ocupado no setor formal, além da microrregião de Aracaju, destacavam-se o Baixo Cotinguiba, com 10.799 pessoas ocupadas; Itabaiana, com 10.665 pessoas ocupadas, Estância, com 8.706, Agreste de Lagarto, 8.438, Boquim, com 7.772, e Sergipana do Sertão do São Francisco, com 7.103.

A Microrregião de Aracaju concentrava quase 80% dos salários e remunerações pagos nessas unidades. A região do Baixo Cotinguiba, sede dos pólos cimenteiro e minero – químico, respondia por 4,4%, Japaratuba e Estância, por 2,9%, todas elas na mesorregião do Leste sergipano. Nas mesorregiões do Agreste e do Sertão, a ocupação formal é mais rarefeita, destacando-se, entretanto, os agrestes de Itabaiana e Lagarto e a Sergipana do Sertão de São Francisco, como aquelas microrregiões que detinham maiores somas de rendimentos do trabalho formal.

O Leste sergipano contava com 9.068 unidades comerciais, 73,5% do total dessa atividade, 2.106 unidades de outros serviços sociais e coletivos (70%), 2.727 (91,3%) unidades nas atividades imobiliárias e de prestação de serviços às empresas e 1.455 (74,2%) na indústria da transformação. A microrregião de Aracaju participava com 55,6% das unidades locais do comércio, 43,5% de outros serviços sociais e coletivos e 82,2% das atividades imobiliárias e de prestação de serviços. Tabela 21.

No Agreste sergipano, as principais atividades em termos de número de estabelecimentos, em 2002, eram o comércio, com 2.515 unidades

¹⁰ O Cadastro Central de Empresas do IBGE utiliza duas fontes básicas para sua alimentação: as pesquisas anuais do IBGE nas áreas de Indústria, Construção, Comércio e Serviços, e a RAIS. Os dados oriundos das pesquisas do IBGE prevalecem sobre os da RAIS, no caso de informantes comuns às duas fontes. São unidades locais as Empresas ou outras organizações informantes de pesquisa do IBGE ou declarantes da RAIS.

locais, outras atividades de serviços sociais e coletivos, 559 unidades locais, e a indústria da transformação, com 424. Eram ainda significativas as atividades imobiliárias e de prestação de serviços às empresas, com 210 unidades, transporte, armazenagem e comunicações, com 157, educação, 118, serviços financeiros e complementares, 113, alojamento e alimentação, 89, e construção civil, 76.

No Sertão, o grau de formalização das atividades é muito baixo, contando, em 2002, com apenas 1.518 estabelecimentos. As atividades que participavam com maior número de unidades locais eram o comércio, com 759 unidades, outros serviços sociais e coletivos, com 343, transporte, armazenagem e comunicações, com 56, atividades imobiliárias e de prestação de serviços às empresas, com 49, educação, com 48, e construção, com 40.

No setor agropecuário, as unidades produtivas formalizadas estavam, em 2002, em maior número nas microrregiões de Aracaju, Própria, Estância e Itabaiana. No setor industrial, em conjunto, a microrregião de Aracaju participava com 1.650 do total de 2.882 unidades locais, representando 57,3%. Outros pólos industriais importantes, em termos de número de unidades locais, estavam presentes nas microrregiões do Agreste de Itabaiana, 251 unidades locais, de Estância, 163 unidades locais, Agreste de Lagarto, 154, Boquim, 125, Sergipana do Sertão do São Francisco, 96, Propriá, 91, e Tobias Barreto, 89. Ver Tabela 21.

No setor terciário, a microrregião de Aracaju detinha 13.364 unidades locais das 22.670 existentes em Sergipe, em 2002, representando 59% do total. Itabaiana, 1.594, Estância, 1.126, e Boquim, 1.015, eram as microrregiões interioranas com maiores números de unidades. Em seguida, despontavam as microrregiões de Tobias Barreto, 968, por conta do seu pólo de confecções, Lagarto, 891, Sergipana do Sertão do São Francisco, incluindo o próspero comércio de Nossa Senhora da Glória, 887, e Própria, 766.

Tabela 21: Sergipe - Unidades locais por Atividade Econômica, segundo Mesorregiões e Microrregiões, 2002

Nome da Microrregião	Agropecuária			Indústria Geral					Serviços										Total
	A	B	Subtotal	C	D	E	F	Subtotal	G	H	I	J	K	L	M	N	O	Subtotal	
Sergipe	150	33	183	61	1.963	88	770	2.882	12.342	1.081	919	447	2.986	231	901	755	3.008	22.670	25.735
Agreste Sergipano	24	-	24	8	424	21	76	529	2.515	95	157	113	210	43	118	89	559	3.899	4.452
Agreste de Itabaiana	11	-	11	5	205	8	33	251	1.052	44	77	48	76	16	47	30	204	1.594	1.856
Agreste de Lagarto	4	-	4	2	129	4	19	154	585	18	26	51	61	4	20	33	93	891	1.049
N.S.ª das Dores	3	-	3	1	16	6	12	35	259	10	20	6	28	18	8	5	92	446	484
Tobias Barreto	6	-	6	-	74	3	12	89	619	23	34	8	45	5	43	21	170	968	1.063
Leste Sergipano	119	33	152	51	1.456	51	654	2.212	9.068	947	706	309	2.727	156	735	647	2.106	17.401	19.765
Aracaju	46	14	60	31	1.092	11	516	1.650	6.861	800	473	225	2.455	78	577	586	1.309	13.364	15.074
Baixo	6	-	6	5	51	7	43	106	239	30	83	9	78	16	20	7	102	584	696
Cotinguiba	13	1	14	-	95	9	21	125	616	24	36	44	33	18	27	10	207	1.015	1.154
Boquim	3	-	3	-	25	3	10	38	137	8	19	3	24	7	10	6	64	278	319
Cotinguiba	15	4	19	8	114	5	36	163	612	55	60	12	68	10	61	22	226	1.126	1.308
Estância	8	5	13	6	16	5	12	39	132	9	10	5	19	9	12	1	71	268	320
Japarutuba	28	9	37	1	63	11	16	91	471	21	25	11	50	18	28	15	127	766	894
Própria	7	-	7	2	83	16	40	141	759	39	56	25	49	32	48	19	343	1.370	1.518
Sertão Sergipano	3	-	3	-	29	6	10	45	243	8	21	10	24	15	27	6	129	483	531
Carira	4	-	4	2	54	10	30	96	516	31	35	15	25	17	21	13	214	887	987
Sergipana do Sertão do S. Francisco																			

Fonte : IBGE – Cempre, 2002.

Nota: Os dados com menos de 3 (três) informantes por municípios não foram computados na agregação por Microrregião.

A Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal; **B** Pesca; **C** Indústrias extrativas; **D** Indústrias de transformação; **E** Produção e distribuição de eletricidade, gás e água; **F** Construção; **G** Comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos; **H** Alojamento e alimentação; **I** Transporte, armazenagem e comunicações; **J** Intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados; **L** Administração pública, defesa e seguridade social; **K** Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas; **M** Educação; **N** Saúde e serviços sociais; **O** Outros serviços coletivos, sociais e pessoais

3.3. A população ocupada

Em 2000, Sergipe contava com uma população ocupada de 10 anos ou mais de idade de 614, 5 mil pessoas, das quais 122,2 mil, equivalentes a 27%, desenvolviam atividades no setor agropecuário, 96,8 mil, 15,8%, no setor secundário, 345, 3 mil, 56,2%, no setor terciário, além de 6,2 mil em atividades mal especificadas..

A mesorregião Leste Sergipano respondia, em 2000, por 63,8% da ocupação total, 39,9% da ocupação na agropecuária, 70,4% no setor industrial e 73,4% da ocupação terciária. A microrregião de Aracaju concentrava, em 2000, mais da metade das pessoas ocupadas no setor de serviços sergipano e 42,9% do contingente do setor industrial.

Nas atividades da agropecuária, a microrregião Sergipana do Sertão do São Francisco apresentava, em 2003, a maior participação, 14,2%, seguida pela microrregião de Boquim, 13,9%, Agreste de Itabaiana, 13,0%, Agreste de Lagarto, 10%, Tobias Barreto, 9,6%, Carira, 7,7%, Estância, 7,6% e Nossa Senhora das Dores, 5,7%.

No setor industrial, além da microrregião de Aracaju, apresentavam expressivos contingentes de pessoas ocupadas as microrregiões do Agreste de Itabaiana, 8%, Boquim, 8%, Tobias Barreto, 6,3%, Estância, 5,9%, Lagarto, 5,8%, Baixo Cotinguiba, 4,9%, Propriá, 4,7% e Sergipana do Sertão do São Francisco, 4%. No setor de serviços, no qual a Grande Aracaju representava mais da metade das ocupações, devem ser destacadas as microrregiões de Itabaiana, Boquim, Estância, Tobias Barreto, Lagarto e Sergipana do Sertão do São Francisco.

Tabela 22: Sergipe - Participação das mesorregiões e microrregiões no total de pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, por setor de atividade do trabalho principal, 2000 (%)

MESORREGIÃO/ MICRORREGIÃO	SETOR DE ATIVIDADE				
	Total	Agro- pecuária	Indústria	Serviços	Atividades não especificadas
Mesorregião Agreste Sergipano	25,3	38,3	23,2	19,6	24,0
Agreste de Itabaiana	9,4	13,0	8,0	8,0	11,6
Agreste do Lagarto	6,2	10,0	5,8	4,4	3,9
N.Sr. das Dores	3,5	5,7	3,2	2,5	3,1
Tobias Barreto	6,3	9,6	6,3	4,7	5,3
Mesorregião do Leste Sergipano	63,8	39,9	70,4	73,4	72,1
Aracaju	37,7	3,8	42,9	52,2	53,6
Boquim	8,3	13,9	8,0	5,7	6,2
Baixo do Continguiaba	3,3	2,1	4,9	3,4	3,4
Continguiaba	1,9	2,8	1,8	1,5	0,6
Estância	5,8	7,6	5,9	5,0	3,4
Japarutuba	2,5	4,5	2,0	1,8	1,8
Própria	4,3	5,2	4,7	3,8	3,2
Mesorregião do Sertão Sergipano	10,9	21,9	6,4	7,0	3,8
Carira	3,9	7,7	2,4	2,6	1,3
Sertão do S.Francisco	7,0	14,2	4,0	4,4	2,5
Sergipe	100	100	100	100	100

Nota:- Os dados são dos Primeiros resultados da amostra.

Fonte: IBGE - Censo Demográfico.

4. Conclusões

A trajetória da economia de Sergipe no período razoavelmente longo, 1970-2002, que serviu de referência para a análise acima pode ser caracterizada da seguinte forma:

- i) O primeiro mostra o atrelamento do sentido e do ritmo de crescimento que essa economia compartilha com a economia brasileira e a nordestina, com a qualificação de que a intensidade

do ritmo foi maior para a economia estadual desde o início dos anos 1970 até o começo dos anos noventa;

- ii) O segundo é a importância que até a primeira metade da década de oitenta, tiveram os investimentos de empresas estatais na indústria extrativa mineral, em particular na exploração de petróleo para impulsionar o dinamismo da economia estadual;
- iii) E o terceiro dá ênfase à mudança associada à maior participação do setor terciário na economia do Estado a partir dos anos oitenta ainda que esta mantenha – em comparação às economias dos demais estados – um peso importante da indústria na formação de seu PIB.

Parte importante da explicação da tendência recente da economia do Estado está na sua capacidade de influir na trajetória de crescimento sob a influência do comportamento dos diferentes setores de sua economia. É esse aspecto que se aborda em seguida.

Em relação aos setores produtivos os principais processos e mudanças observados na agropecuária sergipana, no período foram:

- i) Primeiro, dos 1.702,6 mil hectares de terras destinadas à atividade econômica, quase três quartos (73,6%) eram ocupadas, em 1995-96, por estabelecimentos de pecuária e produção mista, enquanto um quarto se destinava à atividade de lavouras temporária (11,6%) e permanente (13,4%). Essa ocupação resultou particularmente de um intenso processo de pecuarização, sobretudo nos anos setenta;
- ii) Segundo, em período mais recente, dos anos noventa até início da presente década, observou-se um processo de estagnação da área colhida de culturas temporárias tradicionais como mandioca e feijão e redução no caso de culturas temporárias voltadas para o mercado como a cana-de-açúcar e o fumo.
- iii) Terceiro, a citricultura mantém-se como a atividade agrícola mais importante, embora seu principal produto, a laranja, venha enfrentando uma crise de produção desde início dos anos

noventa devido ao envelhecimento dos pomares e a incidência de pragas. O destaque dessa cultura está no importante vínculo que estabeleceu com os mercados externos, por meio das exportações de suco. O coco-da-baía é a segunda mais importante cultura permanente da economia agrícola sergipana.

- iv) Quarto, a pecuária de Sergipe cujos estabelecimentos, dedicados em sua maioria (54% em 1995-96) à bovinocultura, ocupa quase três quartos da área agrícola do Estado; está disseminada nas três meso-regiões, não apresentando sinais de dinamismo, exceto na atividade da avicultura que apresentou uma trajetória de crescimento desde 1990, de acordo com as informações da Pesquisa Pecuária Mensal do IBGE.
- v) Por último, as características da agropecuária de Sergipe, com extensa ocupação de áreas por atividades pouco dinâmicas, como a cana-de-açúcar e a pecuária, e as limitadas margem de expansão da fronteira, a não ser no interior das propriedades existentes, evidenciam o grande desafio de elevação da produtividade de suas principais atividades para lograr uma trajetória de recuperação no futuro.

A evolução recente do setor secundário de Sergipe pode ser sintetizada nos seguintes pontos:

- i) um primeiro ponto a ser reiterado ressalta a situação *sui-generis* de Sergipe em comparação aos demais estados nordestinos quanto à maior participação do setor secundário na geração da renda de sua economia;
- ii) nesse particular, assume papel importante a indústria extrativa mineral, com a presença da Petrobrás, uma indústria que contribui para a geração de parcela do valor da transformação industrial superior a qualquer dos gêneros da indústria de transformação;
- iii) na indústria de transformação, em que pese a presença ainda significativa de indústrias tradicionais como a têxtil, con-

fecções, alimentos e bebidas, configura-se uma trajetória recente de crescente importância de indústrias dinâmicas tais como a química, metalúrgica, minerais não metálicos e mecânica;

- iv) quanto ao papel da indústria no emprego, evidencia-se uma trajetória de manutenção do emprego nas indústrias de alimentos e bebidas, confecções e minerais não metálicos, enquanto cresce em importância as indústrias de móveis, a mecânica e de borracha e de matérias plásticas;
- v) é provável que a tendência de diversificação da pauta de exportações, com a presença de produtos da indústria, esteja influenciando o aumento da participação de indústrias mais modernas no emprego e no VTI;
- vi) o expressivo crescimento do número de estabelecimentos em gêneros novos, em um curto espaço de tempo, na indústria de transformação pode estar associado à uma presença mais agressiva do estado por meio dos incentivos fiscais.

No que tange ao setor serviços devem ser assinaladas algumas considerações sobre as tendências recentes e as perspectivas futuras, cabe destacar:

- i) A crescente importância dos serviços na economia sergipana, refletindo a tendência mais geral na economia brasileira que no estado acompanha o processo de reestruturação do setor secundário (com perda de dinamismo de algumas indústrias) e o avanço do processo de terceirização;
- ii) O aumento do peso de todos os segmentos dos serviços no PIB do Estado, exceto os serviços de transporte e armazenagem e de alojamento e alimentação;
- iii) Mudança na composição do comércio varejista que registra tendência de redução de importância do comércio não especializado (super e hipermercados, lojas de departamento, etc.), enquanto cresce a participação do comércio especializado.

- iv) No comércio atacadista, a redução de estabelecimentos de venda de produtos alimentícios, ao mesmo tempo que aumenta a participação de unidades especializadas no comércio de artigos de uso pessoal, tecidos, calçados e produtos farmacêuticos.

Para uma visão sumária sobre o papel das diferentes regiões do Estado no desenvolvimento recente da economia estadual, alguns pontos importantes merecem destaque:

- i) em primeiro lugar, a constatação esperada de uma forte concentração dos recursos, da atividade econômica e do dinamismo da economia estadual na mesorregião do Leste Sergipano. Com efeito, em 2002, essa mesorregião, que ocupava quase 40% do território, concentrava dois terços da população, detinha a maior densidade populacional (142,3 de pessoas/Km²) do Estado;
- ii) em segundo lugar, a concentração da atividade econômica se expressa numa forte gravitação do PIB também na mesorregião do Leste Sergipano. De fato, em 2002, quase 72% da renda estadual era gerada pelas atividades localizadas nessa mesorregião, enquanto quatro de suas microrregiões (Baixo Continguiaba, Estância, Japaratusba e Aracaju) eram as únicas, no Estado, com nível de renda *per capita* superior à média do Estado. Para ilustrar, chama a atenção que o PIB *per capita* da microrregião do Baixo Continguiaba, a mais alta do Estado em 2000, era mais de duas vezes superior à média do Estado, enquanto, no outro extremo, a da microrregião de Boquim não alcançava sequer a metade daquele nível;
- iii) em terceiro lugar, classificando-se o PIB por setor, para captar sua distribuição regional, percebe-se que a mesorregião do Leste Sergipano detinha, em 2002, cerca de dois terços do produto industrial, três quartos do produto do setor de serviços e cerca de metade do produto agropecuário;
- iv) em quarto lugar, cabe assinalar que, quanto à vocação agrícola regional, na mesorregional do Leste Sergipano predomina-

vam, em 2003, as culturas permanentes com quase dois terços; no Agreste Sergipano, as culturas temporárias respondiam por cerca de três quartos do valor da produção das culturas em conjunto; e no Sertão Sergipano as culturas temporárias equivaliam a 97% do total;

- v) em quinto lugar, em termos da distribuição regional dos efetivos, a pecuária bovina, pela importância da dimensão das terras agricultáveis que ocupa, encontrava-se disseminada de forma relativamente equilibrada entre as mesorregiões, em 2003, contando o Leste Sergipano com 38%, o Agreste com 34% e o Sertão com 28%. A avicultura, por sua vez, mais concentrada no Leste (51%) e no Agreste (31%) e no Sertão, com apenas 18%.

Referências bibliográficas

DANTAS, Ibarê. **História de Sergipe – República (1889 – 2000)**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

FALCON, Maria Lúcia; HANSEN, Dean Lee; BARRETO Júnior, Edison (org.). **Cenários de Desenvolvimento Local: estudo exploratório, vol. I e vol. II**. Aracaju: Secretaria Municipal de Planejamento, 2003.

_____. Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio - CODISE. **Potencialidades de Sergipe**. Aracaju: dezembro de 2002.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento e da Ciência e Tecnologia – Seplante. **Cenários da Economia Sergipana: 1988-1992**. Aracaju: 1988.

GOVERNO DO MUNICÍPIO DE ARACAJU. Secretaria de Planejamento. FALCÓN, Maria Lúcia; HANSEN, Dean; BARRETO Júnior, Edison. **Plano de Desenvolvimento Local de Aracaju, vol. 1 e 2**. Aracaju: 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD)**. 1992-2003. Rio de Janeiro.

_____. **Censos Demográficos 1991 e 2000**. Rio de Janeiro.

_____. **Censo Agropecuário 1995/1996**. Rio de Janeiro.

_____. **Contas Regionais 2002**. Rio de Janeiro.

_____. **Produção da Pecuária Municipal (PPM)**. Vários anos, Rio de Janeiro.

_____. **Pesquisa Agrícola Municipal (PAM)**. Vários anos, Rio de Janeiro.

_____. **Contagem Populacional 1996**. Rio de Janeiro.

_____. **PIB Municipal 1998-2002**. Rio de Janeiro.

_____. **Pesquisa Anual dos Serviços (PAS)** 1998-2002. Rio de Janeiro.

_____. **Pesquisa Anual do Comércio (PAC)** 1998-2002. Rio de Janeiro.

Análise retrospectiva da economia de Sergipe (1970-2002)

_____. **Pesquisa Industrial Anual (PIA) 1998-2002**. Rio Janeiro.

_____. **Levantamento Sistemático de Produtos Agropecuários (LSPA)**. Rio de Janeiro.

LACERDA, Ricardo: **Perspectivas de geração de renda e emprego na economia de Sergipe**. s.l., 23/08/1999 (impresso).

MELO, H. *et al* (1998) **O Setor Serviços No Brasil: Uma Visão Global — 1985/95**. Texto Para Discussão. Nº 549. IPEA.

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. **RAIS – Relatório Anual de Informações Sociais**; Brasília.

SEBRAE/SE e Fórum Empresarial de Sergipe. **Novos Rumos para a economia Sergipana: Proposições da Classe Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável de Sergipe**. Aracaju: 2002.

VASCONCELOS, Ana Elisa; GUIMARÃES Neto, Leonardo *et al*. **A indústria incentivada de Sergipe no contexto regional**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1993.

Capítulo Cinco

Construção de indicadores de pobreza: aplicação do índice de pobreza humana municipal no estado de Sergipe

Cássio Rolim¹

José Roberto de Lima Andrade²

José Ricardo de Santana³

Ricardo Oliveira Lacerda de Melo⁴

1. Introdução

O debate contemporâneo relativo às relações entre desenvolvimento e redução da pobreza gerou uma vasta literatura. Esse debate considera que tanto o desenvolvimento como a pobreza são fenômenos multifacetados e decorrentes de um conjunto de determinantes. Vários indicadores desses fenômenos são utilizados, com diferentes graus de sofisticação, entre eles o mais famoso é o Índice de Desenvolvimento Humano, o IDH.

Na definição dos indicadores de pobreza, há também debate relevante sobre vantagens e desvantagens a partir de duas abordagens: i)

¹ Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da UFPR. E-mail: cassio.rolim@ufpr.br. Este trabalho contou com o apoio do CNPQ.

² Professor Doutor do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: roblima@uol.com.br

³ Professor Doutor do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: jrsantana@ufs.br

⁴ Professor Doutor do Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: rlacerda@ufs.br

aquelas que privilegiam o conceito de pobreza como insuficiência de renda monetária, gerando indicadores decorrentes baseados em linhas de pobreza, e ii) aquelas que consideram pobreza como deficiência no atendimento de necessidades básicas, utilizando indicadores sintéticos como o Índice de Pobreza Humana, o IPH. Entre as instituições multilaterais, o Banco Mundial tende a utilizar a primeira, com as suas famosas linhas de pobreza de um e dois dólares ao dia, enquanto a Organização das Nações Unidas (ONU) tende a utilizar a segunda, com os seus indicadores sintéticos como o IDH e o IPH. O caso do Banco Mundial é curioso, pois, embora considere pobreza um fenômeno multifacetado, utiliza como principal indicador as linhas de pobreza. (World Bank, 1990 e 2000).

No Brasil existem vários trabalhos levando em contas as duas abordagens. Os mais conhecidos determinando linhas de pobreza podem ser vistos em Rocha (2003). Entre os que construíram índices sintéticos, os mais famosos são o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, IDH-M (PNUD *et al*, 2003) e o Índice de Exclusão Social (Amorim e Pochman, 2003). Existem também alguns trabalhos que procuram construir índices sintéticos mais específicos como é o caso do Índice de Desenvolvimento da Família (Barros, Carvalho e Franco, 2003) e do Indicador de Pobreza Multidimensional (Lopes, Macedo e Machado, 2005).

Este artigo mostra a possibilidade de construção de um Índice de Pobreza Humana Municipal, IPH-M⁵, similar ao Índice de Pobreza Humana, IPH, das Nações Unidas para os países em desenvolvimento. A metodologia é aplicada aos municípios sergipanos. A construção deste indicador é equivalente à utilizada para a construção do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, IDH-M.

O trabalho está composto em outras quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção abordam-se aspectos gerais do debate

⁵ O Índice de Pobreza Humana Municipal foi apresentado inicialmente no III Encontro da Associação Brasileira de Estudos Regionais, ABER, Belo Horizonte, 2004.

recente sobre desenvolvimento e pobreza. Em seguida, comparam-se as abordagens do Índice de Pobreza Humana (IPH) versus Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A terceira seção apresenta a metodologia do Índice de Pobreza Humana Municipal, IPH-M. Na quarta seção são apresentados os aspectos gerais da economia de Sergipe e apresentados os resultados da aplicação da metodologia aos 75 municípios do estado. Uma seção final contém as considerações finais.

2. Desenvolvimento e pobreza: debate e indicadores

2.1. Debate sobre desenvolvimento e pobreza

O debate sobre a temática desenvolvimento e pobreza causaria estranheza se levantado há alguns anos. Essa estranheza decorria do fato de se entender que esses conceitos eram antagônicos e que não caberiam em um mesmo contexto. O acúmulo de experiências e a constatação de que, em muitas situações, apesar da existência de um inegável desenvolvimento – independente da maneira que fosse definido – a pobreza permanecia e até mesmo aumentava, obrigaram a uma revisão desses dois conceitos. Esse debate iniciou-se nas universidades e gradualmente foi tomando corpo nas esferas político-administrativas. Inicialmente nas instituições multilaterais, como a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial, até generalizar-se entre os órgãos governamentais dentro de cada país.

Grosso modo, pode-se perceber que ele seguiu duas grandes vertentes. A primeira, consistiu na revisão do próprio conceito de desenvolvimento. De uma visão essencialmente econômica, cujo indicador sintético mais famoso era o PIB (Produto Interno Bruto) per capita, caminhou-se para uma conceituação mais ampla, que considera as diferentes esferas da vida humana em sociedade, e cujo indicador sintético mais conhecido é o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

A segunda vertente evoluiu em torno da discussão da pobreza e da possibilidade de superá-la. Constatou-se que pobreza é um fenômeno

multifacetado e com causas variadas, presente em todas as sociedades, variando no que se refere ao volume e às suas determinações⁶.

O tema pobreza não é assunto novo na história humana. A novidade é a sua redução ter se transformado em uma das metas do milênio para a humanidade e estar, pelo menos enquanto retórica, no centro das atenções das instituições multilaterais e da maioria das autoridades governamentais⁷.

Essas duas linhas do debate convergiram para a idéia central de que Desenvolvimento e Pobreza são fenômenos intimamente relacionados e que não se pode compreender um sem compreender o outro. Conseqüentemente, a elaboração de estratégias de desenvolvimento implica também na elaboração de estratégias de combate à pobreza. Isso é particularmente verdadeiro naqueles países em que a maioria da população encontra-se em situação de pobreza. Nesses países, a estratégia de combate à pobreza confunde-se com a própria estratégia de desenvolvimento⁸. Essa concepção ficou mais acentuada a partir dos anos noventa com a implantação do programa de redução da dívida dos países pobres altamente endividados (HIPC)⁹, e da extensão da obrigatoriedade da elaboração de um plano de redução da pobreza (PRSP)¹⁰ para obtenção de empréstimos em condições favorecidas junto às instituições multilaterais.

No entanto, a intensificação do debate revelou a extrema complexidade dessas questões. Essa complexidade levou a uma sintetização do assunto, particularmente pelos meios jornalísticos, que, se por um lado ampliou a sua divulgação, por outro, reduziu as suas especificidades quase as eliminando. Até mesmo para os profissionais da área é um pouco difícil saber a diferença entre o Índice de Desenvolvimento Humano e o Índice de Pobreza Humana. Ou então, se pobres são os que vivem

⁶ A literatura sobre o tema é vasta e uma introdução adequada pode ser encontrada em Rocha (2003), Boltvinik (1998) e Dessalien (1998).

⁷ Vide UNDP (2000) e WB (2000).

⁸ Esse é o caso de Moçambique. Vide Governo de Moçambique (2001).

⁹ Highly Indebted Poor Countries.

¹⁰ Poverty Reduction Strategy Paper.

com menos de um dólar ou são aqueles que vivem com menos de dois dólares ao dia. Mais difícil ainda é saber se combater a pobreza é distribuir alimentos ou criar condições estruturais para a sua superação.

Dependendo da conceituação de pobreza considerada serão propostas diferentes estratégias e programas para superá-la. Os vários tipos de indicadores presentes na literatura também estão relacionados aos diferentes conceitos de pobreza existentes. Por outro lado, até dentro de uma mesma concepção de pobreza, existirão diferentes enfoques para a construção de indicadores (Dessalien, 1998). Esses aspectos estão detalhados na seqüência.

2.2. Comparativo de indicadores de pobreza

Segundo Dessalien (1998) uma distinção básica entre as famílias de indicadores de pobreza pode ser feita a partir das dicotomias meio/fim e quantitativo/qualitativo.

Os indicadores meio referem-se aos recursos necessários para se atingir um determinado fim, como por exemplo, número de empregados no setor de saúde para reduzir a mortalidade infantil. Já os indicadores fim seriam aqueles que medem os resultados propriamente ditos, no exemplo anterior, a redução da mortalidade infantil. No exemplo da autora, o custo de uma cesta básica de alimentação seria um indicador meio e o estado nutricional seria um indicador fim. Tradicionalmente tem predominado na literatura sobre pobreza, os indicadores meio, como é o caso das linhas de pobreza. Os indicadores fim, como o Índice de Pobreza Humana, são de uso mais recente¹¹. Essa dicotomia não impede, obviamente, que possam ser criados índices compostos por indicadores de ambos os tipos.

Já a dicotomia quantitativo/qualitativo algumas vezes é confundida, segundo a autora, com as concepções de pobreza objetiva e pobre-

¹¹ Foi introduzido oficialmente no Relatório do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas em 1997.

za subjetiva. Segundo ela, ambas as concepções de pobreza podem usar indicadores quantitativos ou qualitativos. Nas concepções de pobreza como falta de renda (*income*) e na de necessidades básicas (*basic needs*), os indicadores predominantes são quantitativos. Mesmo assim, podem ser utilizados indicadores qualitativos, como aqueles que medem qualidade dos serviços e/ou qualidade de vida. Quando se considera pobreza na perspectiva da ausência de habilitações (*human capability*) ambos os tipos de indicadores são utilizados, ainda que os indicadores qualitativos sejam utilizados em maior proporção que nos outros enfoques. Por outro lado nos enfoques de pobreza que enfatizam os processos de participação da população (*participatory e empowerment*) os indicadores predominantes são os qualitativos.

O Quadro 1 faz uma síntese dessa discussão. É importante destacar nesse aspecto que a utilização de medidas como linha de pobreza, embora importantes, apresentam limitações em relação à conceituação atual de pobreza. Uma primeira limitação desta medida está no fato de que a renda é uma medida bastante imperfeita das condições de vida de um indivíduo ou família. Isso deve-se ao fato de que as despesas exigidas, com saúde por exemplo, podem fazer com que dois indivíduos com mesma renda estejam situados um acima e outro abaixo da linha de pobreza. Uma segunda limitação está na inexistência de um critério para estabelecer a linha de pobreza, uma vez que esta definição está pautada na idéia do nível de renda que permite à pessoa ter uma vida digna. Não há um consenso sobre o que é necessário para isso. Quando os estudos envolvem comparações ao longo do tempo, a situação torna-se ainda mais complicada, uma vez que o conjunto de bens essenciais pode mudar e estão envolvidos problemas com a forma de deflação dos dados¹³.

¹² Tomou-se como referência Dessalien (1998) e Boltvinik (1998).

¹³ Para algumas considerações adicionais sobre esses aspectos, ver, por exemplo, Hoffman (2001).

Quadro 1 Características das Concepções de Pobreza

Concepções de Pobreza	Indicador predominante	Concepções de pobreza:	Principais índices
Renda (Income)	Meio	Os que têm uma renda pessoal ou familiar abaixo de um determinado nível	Renda per capita; Derivados de 1 linha de pobreza: Incidência de pobreza (<i>Headcount Index</i>); <i>Poverty Gap</i> ; <i>Squared Poverty Gap</i>
Necessidades básicas (Basic Needs)	Meio	Os que não tem condições, em especial materiais, de atingir as necessidades humanas básicas.	IDH, IPH
Capacitação Humana (Human Capability)	Fim	Os que não possuem as habilidades e oportunidades mínimas para viver em um nível aceitável dentro de uma sociedade. (ênfase nas capacidades e oportunidades para ter uma vida longa e saudável, ser alfabetizado e participar livremente na sociedade)	<i>Capability Poverty Measure</i> ; <i>IPH</i>
Acesso ao meio (ativos, equidade, governança) (Empowerment)	Meio	<ul style="list-style-type: none"> · Os sem acesso aos ativos (Produtivos; infra-estrutura física e social; etc.) · Equidade · Governança 	· Gini; Circulação de informações; regulamentações; descentralização

Desse modo, será dada ênfase aos indicadores que consideram a pobreza a partir de uma definição que vai além da renda. Note-se que o Índice de Pobreza Humana está referenciado como um indicador de pobreza na perspectiva das necessidades básicas, assim como na perspectiva das capacitações humanas, porque ele, sendo um índice multidimensional, incorpora características de ambas.

Boltvinik (1998) também elabora uma classificação das metodologias mais utilizadas para medir pobreza. As suas três categorias são:

- Linha de pobreza de renda: medida unidimensional e enfoque indireto;

- Necessidades Básicas: medida multidimensional e enfoque direto;
- Combinações dos dois enfoques

Essas metodologias também comportam uma segunda divisão, que as divide entre aquelas que consideram a existência de um limiar de pobreza (*poverty threshold*), e as que não consideram esse limiar (no *poverty threshold*). O Índice de Pobreza Humana, IPH, segundo o autor está na primeira, enquanto que o Índice de Desenvolvimento Humano, encontra-se na segunda. Este último índice, IDH, é na realidade uma tríplice combinação. Ele é composto por um indicador direto de necessidades básicas (nível educacional); um indicador quantitativo de vida (esperança de vida); e por um indicador indireto de acesso a recursos (PIB per capita)

2.3. O índice de desenvolvimento humano - IDH

O conceito de Desenvolvimento Humano é apresentado, oficialmente, pela primeira vez no Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD¹⁴ em 1990. Desde então os seus princípios tem guiado a ação das Nações Unidas, particularmente a ação do PNUD. O conceito diz que:

“O desenvolvimento humano é um processo de alargamento das escolhas das pessoas. Em princípio essas escolhas são infinitas e variam no tempo. Mas independentemente do nível de renda, as três escolhas essenciais se resumem à capacidade para ter uma vida longa e saudável, adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários a um padrão de vida adequado. O desenvolvimento humano, contudo, não acaba aí. As pessoas também dão grande valor à liberdade política, econômica e soci-

¹⁴ Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento, PNUD. A sigla em inglês é UNDP.

al, à oportunidade de ser criativo e produtivo, ao respeito próprio e aos direitos humanos garantidos..... A renda é um meio, tendo como fim o desenvolvimento humano. *PNUD* (1990, p.10)¹⁵

A partir do conceito de desenvolvimento humano foi desenvolvido um indicador sintético, o chamado Índice de Desenvolvimento Humano, o IDH. Os três indicadores básicos do desenvolvimento humano são aqueles que captam as deficiências em saúde (medido pela expectativa de vida), em educação (medido pela proporção de adultos alfabetizados), de renda para um padrão de vida decente (medido pelo PIB pc ajustado). Dessa forma o IDH será uma composição desses três indicadores.

- Longevidade (Saúde)
- Educação (Conhecimento)
- Padrão de Vida Decente (PIB per capita)

O IDH é baseado em três variáveis:

- **Longevidade** ⇒ medido pela esperança de vida ao nascimento.
- **Nível Educacional** ⇒ $2/3$ (Alfabetização de adultos) + $1/3$ (taxa de matrícula nos níveis primário, secundário e terciário)
- **Padrão de Vida** ⇒ medido pelo PIB per capita (PPP\$)

Para a construção do índice foram fixados valores máximos e mínimos para cada um desses indicadores;

- Esperança de vida ao nascimento: 25 anos e 85 anos;
- Alfabetização de adultos: 0% e 100%
- Taxa combinada bruta de matrículas: 0% e 100%
- PIB real pc (PPP\$): \$100 e \$40.000 (PPP\$)

Para cada componente do IDH são calculados índices individuais de acordo com a seguinte fórmula:

¹⁵ Tradução livre.

Construção de Indicadores de Pobreza

$$Indice = \frac{Valor\ real\ de\ Xi - Valor\ mínimo\ de\ Xi}{Valor\ máximo\ de\ Xi - Valor\ mínimo\ de\ Xi}$$

Se, por exemplo, a esperança de vida em um determinado país for 65 anos, o índice de esperança de vida desse país será:

$$\frac{65 - 25}{85 - 25} = 0.667$$

A construção do índice de renda é um pouco mais complexa porque tem que levar em consideração a utilidade marginal da renda. Esse índice é considerado uma *proxy* para um padrão de vida decente. Ao longo do tempo a fórmula para o seu cálculo tem variado. A fórmula atual tem se mantido desde 1999¹⁶.

$$W(y) = \frac{\log y - \log y_{\min}}{\log y_{\max} - \log y_{\min}}$$

A partir desses três índices chega-se à fórmula de $W(y)$ que é uma média aritmética simples dos três subíndices. Chamando de L o índice de expectativa de vida; E , o índice de educação; W , o índice do PIB, tem-se que:

$$IDH = \left(\frac{L + E + W}{3} \right)$$

O índice varia de 0 à 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da comunidade.

¹⁶ Nessa fórmula y é o PIB per capita ajustado PPC. (Paridade de Poder de Compra).

2.4. O Índice de Pobreza Humana - IPH

O Relatório do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 1997, introduziu o índice de Pobreza Humana, IPH, que é uma medida da pobreza, país a país, sob uma perspectiva de desenvolvimento humano, baseada em três variáveis: vulnerabilidade à morte prematura; analfabetismo; e padrão de vida abaixo do aceitável, o que compreende a falta de acesso a serviços de saúde, água potável e alimentação adequada. Esta medida difere das medidas convencionais de pobreza baseadas exclusivamente no rendimento. O IPH reflete a privação ou a carência naqueles três elementos essenciais da vida humana, presentes no conceito de desenvolvimento humano e captados pelo IDH.¹⁷

Dito de outra forma, o IPH mede as carências relacionadas a três dimensões da vida humana:

- Carência relacionada à **sobrevivência** - é representada no IPH pela porcentagem de pessoas com expectativa de vida inferior a 40 anos. (P_1)
- Carência relacionada ao **conhecimento** - é medida pela porcentagem de adultos analfabetos. (P_2)
- Carência relacionada ao **padrão de vida** - (P_3) é representada pela composição de três variáveis:

- porcentagem de pessoas sem acesso a serviços de saúde. (P_{31})¹⁸
- porcentagem de pessoas sem acesso a água saudável. (P_{32})
- porcentagem de crianças desnutridas - abaixo de 5 anos. (P_{33})

$$P_3 = \frac{P_{31} + P_{32} + P_{33}}{3}$$

¹⁷ O IPH aqui discutido é a versão aplicada aos países subdesenvolvidos. Para os países industrializados existe uma versão diferente, IPH-2, que não será considerada aqui.

¹⁸ As dificuldades de se obter dados uniformes sobre este item em muitos países fez com que ele fosse retirado das versões atuais.

A fórmula de cálculo¹⁹ do Índice de Pobreza Humana, IPH é dada por:

$$\text{IPH} = [1/3(P_1^3 + P_2^3 + P_3^3)]^{1/3}$$

Na tabela 1 são apresentados os dados reais para o Egito e duas situações hipotéticas considerando um país em que a população é totalmente carente e um outro país em que não exista situação de carência na perspectiva dos indicadores considerados.

Tabela 1 Valores dos componentes do IPH: Egito e países hipotéticos

	P ₁ (%) Pessoas com expectativa de vida inferior a 40 anos	P ₂ (%) de Adultos analfabetos	P ₃ (%) de Pessoas sem acesso a serviços de saúde	P _{3a} (%) de Pessoas sem acesso a água saudável	P _{3b} (%) de Crianças desnutridas abaixo de 5 anos	IPH
Egito	16,6	49,5	21,0	1,0	9,0	34,8
País miserável	100	100	100	100	100	100,0
País sem miséria	0	0	0	0	0	0,0

Tomando o caso do Egito como exemplo,

$$P_3 = \frac{21 + 1 + 9}{3} = 10,33$$

IPH =

IPH = 34,8

¹⁹ O detalhamento da metodologia pode ser encontrada nas Notas Técnicas de UNDP (1997).

O fato das parcelas serem elevadas ao cubo realça a participação daquela com maior valor no resultado final do índice. No exemplo do Egito isso é dado por P2 (deficiência em Educação).

Para o caso de um país totalmente carente, aqui chamado “miserável”, onde toda a população tivesse uma expectativa de vida inferior a 40 anos, todos os adultos fossem analfabetos, ninguém tivesse acesso a saúde e água potável e todas as crianças abaixo de 5 anos fossem desnutridas,

$$P_3 = \frac{100 + 100 + 100}{3} = 100,0$$

IPH =

IPH = 100,0

Na situação diametralmente oposta de um país sem carência, no caso “sem miséria”:

$$P_3 = \frac{0 + 0 + 0}{3} = 0 \quad [1/3(000^3 + 0^3 + 0^3)]^{1/3}$$

IPH =

IPH = 0

Essas duas situações hipotéticas delimitam os valores extremos do índice. A melhor situação para um país é quando o índice é 0 (zero) e a pior é quando o índice é 100 (cem) significando que 100 % da população encontra-se em situação de pobreza.

Uma questão importante é saber se o IPH é um índice de incidência da pobreza tal como o *Headcount Index*²⁰. Na realidade, o IPH é um índice de incidência de pobreza para cada uma das dimensões consideradas,

²⁰ $HI = \frac{Np}{N}$ sendo Np o número de pessoas abaixo da linha de pobreza e N o total da população considerada.

no entanto, ele não pode ser considerado como um índice de incidência geral da pobreza. Apenas nas situações especiais, em que cada uma das dimensões da pobreza consideradas tiverem a mesma incidência, ele poderá ser considerado um índice geral. Essa é a situação nos casos extremos considerados, país miserável e país sem miséria. (Anand e Sen, 1997) Assim sendo o IPH pode ser considerado como uma proxy da incidência da pobreza.

A essa altura é possível questionar a vantagem de um outro índice levando em conta os mesmos indicadores do desenvolvimento humano²¹. Contrariamente ao IDH, o IPH não se baseia em valores médios e o seu resultado pode ser visto como o percentual da população que apresenta as características de pobreza. Além disso, ele não leva em consideração a renda. Enquanto para o IDH, ter acesso a um padrão de vida adequado significa ter uma determinada renda, para o IPH, esse padrão de vida adequado significa ter acesso à água potável, saúde e alimentação adequada para as crianças.

O Quadro 2 ilustra as semelhanças e diferenças entre os índices. Nele também podem ser observadas as semelhanças e diferenças entre o IPH trabalhado neste artigo, o IPH-1, destinado a países em desenvolvimento, e o índice destinado aos países desenvolvidos, o IPH-2. A justificativa para essa diferenciação está na realidade diferenciada desses países e na base de dados existentes. Para os países em desenvolvimento, o argumento é que a provisão de condições de vida vem em grande parte do setor público, e que grande parte da renda é gasta em alimentos. Dessa forma, para esses países, as carências no atendimento são um melhor indicador das condições de vida que a renda. Também a ausência de dados impede a construção de um indicador confiável da carência no que se refere à inclusão social²².

²¹ Esse tema é tratado em profundidade em Anan e Sen (1997) e em UNDP (1997).

²² UNDP (1999) p.130/131.

Quadro 2 - IDH, IPH-1, IPH-2 - Mesmas Dimensões, Diferentes Medidas

Índice	Longevidade	Conhecimento	Padrão de Vida Decente	Participação ou Exclusão
IDH	Esperança de vida ao nascimento	1.Taxa de alfabetização de adultos; 2.Taxa combinada de matrícula	1.Renda per capita ajustada em PPP\$	–
IPH-1 (92 Países em Desenvolvimento)	% pessoas com expectativa de vida inferior a 40 anos	Taxa de analfabetismo de adultos	1.% de pessoas sem acesso a água saudável; 2. % de pessoas sem acesso a serviços de saúde (*); 3. % de crianças desnutridas abaixo de 5 anos	–
IPH-2 (17 Países Desenvolvidos**)	% pessoas com expectativa de vida inferior a 60 anos	Taxa de analfabetismo	% de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza (50% da renda pessoal disponível média)	Taxa de desemprego de longo prazo (12 meses ou mais)

(*) Dificuldades na obtenção de dados levaram à exclusão deste item nas versões atuais do índice.(**) Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suécia. Fonte: UNDP (2004)Fonte: Human Development Report Office, Apud UNDP (1999) p.127

Ao tratar da relação entre desenvolvimento humano e pobreza humana, Anand e Sen (1997), dizem que o desenvolvimento pode ser visto sob duas perspectivas: a conglomerativa (universalista) e a da privação (focalizada). Na primeira, o desenvolvimento pode ser caracterizado pelo progresso dos diferentes grupos em uma comunidade, independente de serem ricos ou pobres, bem atendidos ou carentes. Essa perspectiva utiliza o IDH como um indicador sintético. A segunda perspectiva é a da privação ou a da carência. Em contraste com a primeira, o desenvolvimento aqui é avaliado

pela maneira com que os pobres e carentes vivem nessa comunidade. Para esta perspectiva, o indicador sintético é o IPH. Ainda que a preocupação das autoridades públicas deva dirigir-se fundamentalmente para aquela parcela da população menos privilegiada, as duas perspectivas são complementares. Conseqüentemente os dois indicadores, IDH e IPH, não devem ser vistos como rivais ou substitutos, mas sim, como complementares.

Em síntese, enquanto o IDH está focado no progresso da comunidade como um todo, o IPH está focado na situação e no acompanhamento do progresso da parcela da população com maiores privações na comunidade. Assim sendo, ele é um indicador mais adequado para a análise da pobreza que o IDH. Além disso, ele pode servir como um complemento às medidas de pobreza relacionadas à renda, na elaboração de políticas de redução da pobreza.

3. O índice de pobreza humana municipal

No final dos anos noventa, o IPEA e a Fundação João Pinheiro de Minas Gerais, contando com o apoio da representação do PNUD no Brasil, fizeram uma adaptação da metodologia do IDH e calcularam índices a um nível territorial mais desagregado que o nacional. Em 2003 o trabalho foi aprofundado, os cálculos atualizados e publicados no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD *et al*, 2003).

O chamado IDH-M, Índice do Desenvolvimento Humano Municipal, embora siga a metodologia do IDH, precisou fazer algumas adaptações com relação aos indicadores, em decorrência da disponibilidade de estatísticas ao nível municipal, e também devido ao fato dos municípios serem economias abertas. Essa característica significa um fluxo de pessoas, capitais e produtos, muito maior que o verificado entre países. Isso pode ser verificado na contabilidade social de economias abertas como regiões e municípios em relação à dos países. Uma das grandes diferenças está na magnitude da divergência entre produto e renda que, para o caso regional, é enorme (Rolim, 1999).

As principais alterações estão na substituição das variáveis produto interno bruto, taxa bruta de matrícula combinada e taxa bruta de frequência, constantes do IDH. No IDH-M elas foram respectivamente substituídas pelas variáveis renda familiar per capita, taxa bruta de frequência combinada e taxa líquida de frequência.(PNUD *et al*, 2003) Ainda que essa substituição tenha sido forçada pela não existência de estimativas de PIB municipal na época, ela é mais adequada para o objetivo do índice uma vez que ao nível municipal as divergências entre renda e produto são muito pronunciadas.

Tal qual foi feito com o IDH, é possível construir um índice semelhante ao IPH para os municípios brasileiros, desde que sejam feitas algumas adaptações aos dados disponíveis²³. Essa adaptação poderá ser aperfeiçoada com dados mais precisos e detalhados. No entanto, mesmo com uma base de dados amplamente acessível como a reunida no Atlas do Desenvolvimento Humano, a partir da seleção de informações constantes do Censo Demográfico, é possível obter esse índice. Isso será apresentado a seguir.

As adaptações feitas para o contexto brasileiro são as seguintes:

- i. Carência relacionada à **longevidade** ou à **sobrevivência** – é representado no IPH pela porcentagem de pessoas com expectativa de vida inferior a 40 anos e no contexto municipal por:

$(P_i) = (100 - \text{probabilidade de sobrevivência até 40 anos}) = \text{Probabilidade de morrer antes dos 40 anos}$. Este é um artifício para adaptar a base de dados municipais à formulação do índice e pode ser considerado equivalente ao percentual de pessoas com expectativa de vida inferior a 40 anos;

²³ A base de dados utilizada é a apresentada em PNUD *et al* (2003). Ela é oriunda dos dados do Censo Demográfico (amostra) de 2000. Em decorrência, os mesmos problemas presentes no IDH-M estarão presentes no IPH-M. Maiores detalhes serão encontrados no anexo metodológico de PNUD *et al* (2003).

ii. Carência relacionada ao conhecimento – é medida pela porcentagem de adultos analfabetos. No contexto municipal é medida por:

(P2)= % de pessoas maiores de 25 anos analfabetas²⁴

iii. Carência relacionada ao padrão de vida²⁵ – é representada pela composição de duas variáveis (P3): pessoas sem acesso a água saudável e crianças desnutridas abaixo de 5 anos de idade. No contexto municipal brasileiro foi utilizado:

P31 = % de pessoas que vivem em domicílios sem água encanada.

P32 mortalidade infantil até 5 anos.

A mortalidade infantil até 5 anos funciona como *proxy* para o percentual de crianças desnutridas abaixo de 5 anos. O dado disponível ao nível municipal é a taxa de mortalidade infantil. O artifício utilizado para torná-la compatível com os demais indicadores foi considerar a taxa por 100 ao invés da forma tradicional de considerá-la em relação a mil.

Quadro 3 Comparação entre o IPH e o IPH-M

Índice	Longevidade(P1)	Conhecimento(P2)	Padrão de Vida Decente (P3)
IPH	% pessoas com expectativa de vida inferior a 40 anos	Taxa de analfabetismo de adultos	P_{31} , % de pessoas sem acesso a água saudável; P_{32} , % de crianças desnutridas abaixo de 5 anos
IPH-M	Probabilidade de morrer antes dos 40 anos v 100 – probabilidade de sobrevivência até 40 anos	Taxa de analfabetismo de adultos v % de pessoas com 25 anos ou mais, analfabetas	P_{31} , % de pessoas que vivem em domicílios sem água encanada P_{32} , % de crianças até 5 anos de idade falecidas (proxy desnutrição)

A fórmula para o cálculo do IPH-M é a mesma do IPH e da mesma forma o índice varia entre 0 e 100. O Quadro 3 sintetiza a composição do IPH-M e faz a sua comparação com o IPH. O índice mantém as principais propriedades do IPH e tal como ele pode ser visto como uma *proxy* do índice de incidência de pobreza nos municípios.

Na aplicação para os 5507 municípios brasileiros constantes do Censo de 2000, o índice variou entre 2,42 em São Caetano do Sul (SP) e 56,25 para Guaribas (PI) o município na pior situação em termos de pobreza humana.

A Tabela 2 apresenta a estatística descritiva do IPH-M e do IDH-M quando aplicados aos 5507 municípios brasileiros constantes do Censo Demográfico de 2000. Como pode ser observado, as medidas de desvio e de assimetria são muito maiores para o IPH-M que para o IDH-M.

Tabela 2 Estatística descritiva para o IPH-M aplicado aos 5507 municípios do Brasil em 2000

ESTATÍSTICA DESCRITIVA		
IPH-M	IDH-M	
Média	21,42	0,70
Erro padrão	0,17	0,00
Mediana	17,57	0,71
Desvio padrão	12,56	0,08
Variância da amostra	157,69	0,01
Curtose	-1,13	-0,93
Assimetria	0,43	-0,30
Intervalo	53,81	0,44
Mínimo	2,42	0,47
Máximo	56,23	0,91
Contagem	5507,00	5.507
Nível de confiança(95,0%)	0,33	0,00

Fonte Dados Brutos: PNUD et al (2003).

4. Aplicação ao caso da economia sergipana

4.1. Aspectos gerais da economia sergipana

Nos anos 70 e na primeira metade dos anos 80, a economia sergipana apresentou elevadas taxas de crescimento, estimulada pelos investimentos das empresas estatais e pelos investimentos privados incentivados pela SUDENE. A partir de meados dos anos 80, Sergipe perdeu dinamicidade, acompanhando o movimento geral da economia brasileira.

Outro aspecto relevante da economia sergipana é a transformação estrutural ocorrida a partir da segunda metade dos anos 80, com a perda significativa da participação do setor industrial e o aumento da participação do setor de serviços, como pode ser observada na tabela 3. Esta redução pode ser explicada pela maturação dos investimentos realizados nos anos 70, principalmente os ligados ao setor extrativo mineral. A retomada do crescimento da participação do setor industrial observada em 2002 deve-se, em grande parte, ao aumento do preço dos produtos do setor extrativo mineral (principalmente o petróleo), além de uma política agressiva de atração de empresas. Como consequência principal, o Estado aumenta sua participação no PIB da região, passando de 3,66% em 1990 para 5,4% em 2003.

Tabela 3: Sergipe - Evolução da Participação dos setores no PIB Estadual, 1985-2002 (%)

ANO	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS	TOTAL GERAL
1985	8,2	67,8	24,0	100,0
1990	10,7	44,4	44,9	100,0
1995	11,3	34,5	54,2	100,0
2000	7,6	37,3	55,1	100,0
2002	6,6	51,5	41,9	100,0

Fonte: IBGE - Contas Regionais (1985-2002).

Sergipe apresentava em 2002 uma população 1.868.430 pessoas. Cerca de 2/3 dessa população (66,5%) residia na mesorregião do Leste Sergipano, onde se destacava a microrregião de Aracaju, com 717,4 mil pessoas, 38,4% do total do Estado. Sendo a densidade populacional do leste, da qual faz parte a microrregião de Aracaju, bastante superior às do Agreste e ao Sertão Sergipanos.

A mesorregião do Sertão Sergipano apresenta a menor densidade populacional do Estado (27,9 pessoas/ Km²), aproximadamente 20% da densidade populacional observada na mesorregião do Leste Sergipano.

Tabela 4: Sergipe - População, extensão territorial e densidade populacional por mesorregiões e microrregiões, 2002

MESORREGIÕES/MICRORREGIÕES	População		Extensão Territorial (Km ²)		Densidade populacional Pessoas/ Km ²
	Nº	%	Nº	%	
SERGIPE	1.868.430	100,0	22.050	100,0	84,7
Mesorregião do Agreste Sergipano	420.522	22,5	5.926	26,9	71,0
Agreste de Itabaiana	150.822	8,1	1.105	5,0	136,5
Agreste de Lagarto	106.381	5,7	1.490	6,8	71,4
Nossa Senhora das Dores	103.550	5,5	1.268	5,8	81,7
Tobias Barreto	59.769	3,2	2.060	9,3	29,0
Mesorregião do Leste Sergipano	1.243.350	66,5	8.738	39,6	142,3
Aracaju	717.407	38,4	859	3,9	835,2
Baixo Cotinguiaba	79.888	4,3	737	3,3	108,4
Boquim	148.950	8,0	1.896	8,6	78,6
Cotinguiaba	41.120	2,2	758	3,4	54,2
Estância	114.702	6,1	2.054	9,3	55,8
Japarutuba	50.846	2,7	1.464	6,6	34,7
Própria	90.437	4,8	968	4,4	93,4
Mesorregião do Sertão Sergipano	204.558	10,9	7.339	33,3	27,9
Carira	63.185	3,4	1.883	8,5	33,6
Sergipana do Sertão do S.Francisco	141.373	7,6	5.456	24,7	25,9

Fonte: IBGE, Censo agropecuário de 1996; Contagem populacional, 2002.

Em termos de participação regional no produto interno setorial sergipano, a mesorregião Leste, com 40% do território estadual, respondia, em 2002, por cerca de 2/3 do produto industrial, – do setor de serviços e metade do produto agropecuário. Nos setores de serviço e industrial, a microrregião de Aracaju representava 55,3% e 29,1%, respectivamente.

No setor agropecuário, as microrregiões com maior peso no valor adicionado, em 2002, eram a Sergipana do Sertão do São Francisco, com 12,2%, o Agreste de Itabaiana, com 10,8%, o Agreste de Lagarto e a microrregião de Boquim, ambas com 10,4%, e a microrregião de Própria, com 9%.

A produção do setor industrial, em 2002, encontrava-se concentrada espacialmente nas microrregiões de Aracaju e a Sergipana do Sertão do São Francisco respondendo por quase 60% do total. As microrregiões do Baixo Cotinguiba, 12,4%, Japaratuba, 10,1% e de Estância, 9,6%, também apresentavam peso significativo no produto industrial sergipano. No Agreste, as microrregiões de Lagarto e de Itabaiana apresentavam os maiores produtos industriais, representando, cada uma, 1,6% do PIB setorial.

No setor de serviços, fortemente concentrado na Grande Aracaju, despontavam ainda, em 2002, alguns pólos regionais representados pelas microrregiões de Itabaiana, Estância, Boquim, Sergipana do Sertão do São Francisco, Baixo Cotinguiba e Agreste de Lagarto.

Tabela 5: Participação das Mesorregiões e Microrregiões Sergipanas no Valor Adicionado da Agropecuária, da indústria e dos Serviços Sergipanos, 2002

Meso/ Microrregião	Agropecuário	Industrial	Serviços	Valor Adicionado Total
Mesorregião do Leste Sergipano	49,6	66,2	77,5	69,8
Aracaju	7,5	29,1	55,3	38,6
Baixo Cotinguiaba	3,8	12,4	4,6	8,6
Estância	7,0	9,6	5,1	7,5
Japaratuba	8,3	10,1	2,4	6,8
Boquim	10,4	0,9	5,0	3,3
Própria	9,0	1,7	3,4	2,9
Cotinguiaba	3,8	2,4	1,6	2,1
Mesorregião do Agreste Sergipano	32,6	4,4	15,4	10,9
Agreste de Itabaiana	10,8	1,6	5,6	3,9
Agreste de Lagarto	10,4	1,6	4,1	3,2
Tobias Barreto	6,3	0,7	3,6	2,3
Nossa Senhora das Dores	5,1	0,5	2,1	1,5
Mesorregião do Sertão Sergipano	17,8	29,4	7,1	19,3
Sergipana do Sertão do S.Francisco	12,2	28,9	4,8	17,7
Carira	5,6	0,6	2,3	1,6
Sergipe	100	100	100	100

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Nota: Dados sujeitos à revisão.

4.2. Análise dos resultados do IPH-M em Sergipe

Os resultados do cálculo do Índice de Pobreza Humana Municipal (IPH-M) para Sergipe são apresentados de forma comparada com os resultados obtidos para o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Inicialmente, analisam-se os resultados gerais, ao nível das Microrregiões e em seguida ao nível dos Municípios.

A Tabela 6 mostra a ordenação obtida quando se toma como aproximação o índice médio dos municípios que compõem a microrregião. O esta-

do de Sergipe é composto por 13 microrregiões. Para fins de análise, foram considerados três estratos. No primeiro estrato estão as 04 microrregiões mais bem posicionadas, no segundo estrato as 05 que obtiveram colocação intermediária e no terceiro estrato as 04 últimas colocadas.

Na ordenação pelo IPH-M, quando comparada com a do IDH-M, os traços gerais da classificação à primeira vista permanecem sem grandes alterações. O coeficiente de correlação de Spearman, de 0,769, é significativo, indicando que ordenação por ambos os índices estão bastante associadas.

Devem, contudo, ser observadas algumas especificidades. Das treze microrregiões, apenas cinco mantêm suas posições na ordenação considerando ambos os índices. As demais em alguma medida têm alteradas as suas posições. Merecem destaques as microrregiões de Propriá e de Tobias Barreto. A primeira sai da 9^{a.} para a 3^{a.} posição, passando do segundo estrato para o primeiro, enquanto a segunda sai da 11^{a.} para a 8^{a.}, saindo do terceiro estrato para o segundo. Por outro lado, a microrregião do Agreste de Itabaiana sai do primeiro para o segundo estrato, caindo da 3^{a.} para a 5^{a.} posição. E a microrregião de Carira cai do segundo para o terceiro estrato, saindo da 8^{a.} para a última posição.

Tabela 6: Sergipe – Ordenação das microrregiões pelos índices de pobreza, 2000

IPH-M 2000		IDH-M 2000	
Ord.	Microrregião	Ord.	Microrregião
1	Aracaju	1	Aracaju
2	Baixo Cotinguiaba	2	Baixo Cotinguiaba
3	Propriá	3	Agreste de Itabaiana
4	Cotinguiaba	4	Cotinguiaba
5	Agreste de Itabaiana	5	Japaratuba
6	Japaratuba	6	Nossa Senhora das Dores
7	Nossa Senhora das Dores	7	Estância
8	Tobias Barreto	8	Carira
9	Estância	9	Propriá
10	Boquim	10	Boquim
11	Agreste de Lagarto	11	Tobias Barreto
12	Sergipana do São Francisco	12	Sergipana do São Francisco
13	Carira	13	Agreste de Lagarto

Fonte: Cálculos dos autores.

A observação por municípios reforça o quadro da análise por microrregiões. O estado de Sergipe é composto por 75 municípios. A Tabela 7 mostra os dez municípios mais bem colocados, considerando a ordenação pelos índices de pobreza. Na classificação pelo IPH-M, à exceção de Estância, os demais municípios estão situados nas três microrregiões mais bem colocadas, a saber: Aracaju, Baixo Cotinguiba e Própria. Na classificação pelo IDH-M, três dos dez municípios estão situados fora das microrregiões mais bem classificadas por este indicador. A despeito das diferenças na ordenação, nove municípios são os mesmos por ambos os índices de pobreza. A única diferença está em que, no IPH-M, Própria surge entre os mais bem colocados, tomando o lugar de Itabaiana.

Tabela 7: Sergipe – Ordenação dos dez municípios mais bem colocados pelos índices de pobreza, 2000

IPH-M 2000				IDH-M 2000			
Ord.	Município	Microrregião	IPH-M	Ord.	Município	Microrregião	IPH-M
1	Aracaju	Aracaju	9,82	1	Aracaju	Aracaju	0,794
2	Nossa Senhora do Socorro	Aracaju	13,01	2	São Cristóvão	Aracaju	0,700
3	São Cristóvão	Aracaju	16,62	3	Nossa Senhora do Socorro	Aracaju	0,696
4	Barra dos Coqueiros	Aracaju	18,48	4	Cedro de São João	Propriá	0,684
5	Cedro de São João	Propriá	19,19	5	Itabaiana	Agreste de Itabaiana	0,678
6	Carmópolis	Baixo Cotinguiba	20,20	6	Barra dos Coqueiros	Aracaju	0,676
7	Rosário do Catete	Baixo Cotinguiba	21,07	7	Carmópolis	Baixo Cotinguiba	0,672
8	Propriá	Propriá	21,23	8	Rosário do Catete	Baixo Cotinguiba	0,672
9	Estância	Estância	21,27	9	Estância	Estância	0,672
10	Riachuelo	Baixo Cotinguiba	21,91	10	Riachuelo	Baixo Cotinguiba	0,671

Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2000.
Cálculo dos Autores.

A Tabela 8 mostra os dez municípios com pior colocação, considerando a ordenação pelos índices de pobreza. Na classificação pelo IPH-M, à exceção de Pacatuba, os demais municípios estão situados nas cinco microrregiões que apresentam as últimas colocações, quais sejam: Estância, Boquim, Agreste de Lagarto, Sergipana do São Francisco e Carira. Na classificação pelo IDH-M, dois dos dez municípios estão situados fora das microrregiões com pior classificação por este indica-

dor. Entre estes dez municípios, sete permanecem os mesmos, com mudanças de ordenação e três diferem. Pelo IPH-M, Monte Alegre, Porto da Folha e Brejo Grande deixam de constar entre os de pior colocação, sendo substituídos por Pacatuba, Indiaroba e Carira.

Tabela 8: Sergipe – Ordenação dos dez municípios com pior colocação pelos índices de pobreza, 2000

IPH-M 2000				IDH-M 2000			
Ord.	Município	Microrregião	IPH-M	Ord.	Município	Microrregião	IPH-M
66	Pacatuba	Japaratuba	37,58	66	Cristinápolis	Boquim	0,577
67	Indiaroba	Estância	37,68	67	Gararu	Sergipana do	0,572
68	Cristinápolis	Boquim	37,92			São Francisco	
69	Tomar do Geru	Boquim	37,96	68	Monte Alegre	Sergipana do	0,568
70	Gararu	Sergipana do	38,06			São Francisco	
		São Francisco		69	Nossa Sra. Aparecida	Carira	0,567
71	Carira	Carira	39,46	70	Tomar do Geru	Boquim	0,563
72	Riachão do Dantas	Agreste de Lagarto	39,73	71	Porto da Folha	Sergipana do	0,556
73	Nossa Sra Aparecida	Carira	39,81			São Francisco	
74	Poço Redondo	Sergipana do	40,74	72	Riachão do Dantas	Agreste de Lagarto	0,556
		São Francisco		73	Brejo Grande	Propriá	0,55
75	Sta Luzia do Itanhy	Estância	21,91	74	Sta. Luzia do Itanhy	Estância	0,545
				75	Poço Redondo	Sergipana do	0,536
						São Francisco	

Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2000.

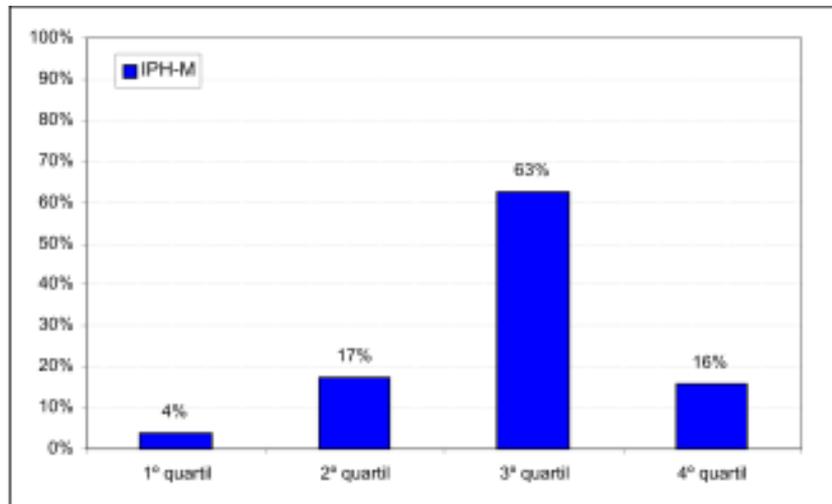
Cálculo dos Autores.

Os dados das tabelas 7 e 8 indicam que há uma diferenciação pequena, sobretudo entre os municípios mais bem posicionados, nas classificações do IPH-M em comparação com o IDH-M. O coeficiente de correlação de Spearman, de 0,874, mostra-se significativo e aponta também nesta direção.

Observe-se entretanto que existem diferenças não desprezíveis quando se observam os dados de forma mais detalhada. A comparação entre a ordenação pelos critérios do IPH-M e do IDH-M mostra que pelo menos sete municípios sergipanos diferem em 20 ou mais posições entre as duas classificações. E vinte e quatro municípios diferem em 10 ou mais posições entre as duas classificações (vide Tabela 9, em anexo).

Outro ponto importante a destacar é a elevada concentração dos municípios com menores índices de pobreza, como é ilustrado no Gráfico 1 e na figura 2. Dividindo-se a distribuição em quartis, apenas 4% dos municípios sergipanos estão situados no primeiro quartil, enquanto 79% dos municípios estão situados no terceiro e quarto quartis.

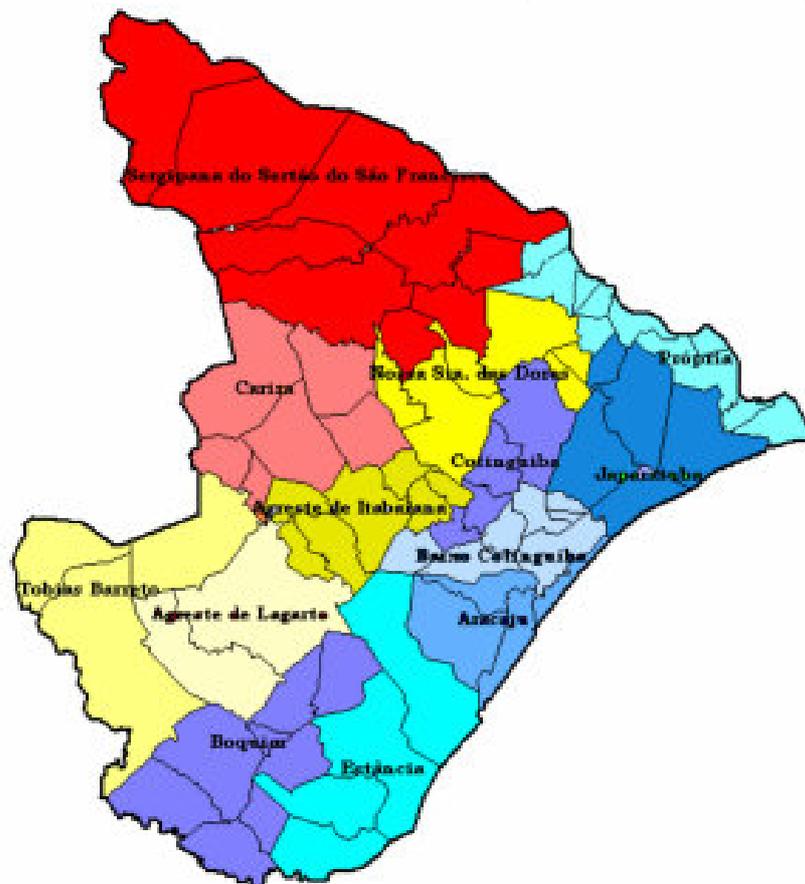
Gráfico 1: Sergipe – Distribuição dos municípios de acordo com a classificação pelo IPH-M, 2000.



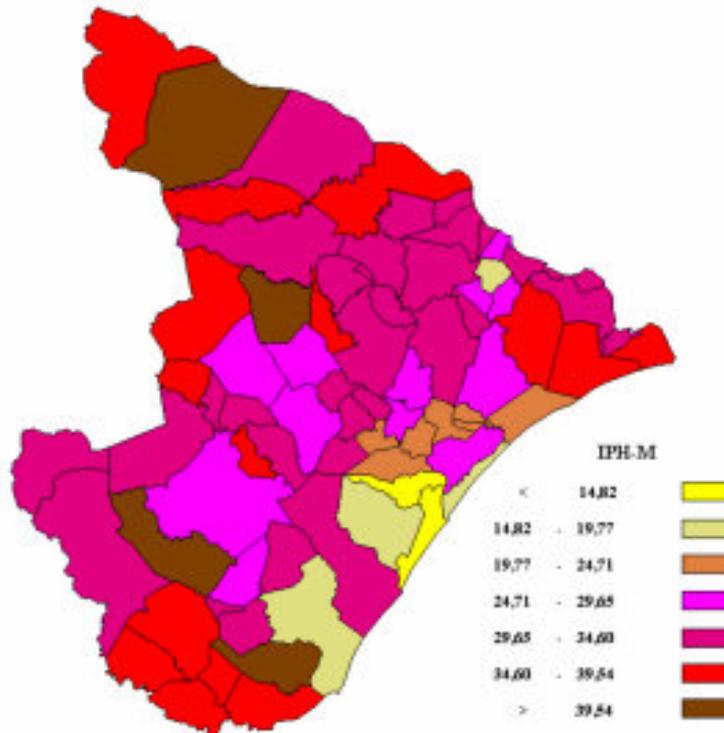
Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2000.

Cálculo dos Autores.

Figura 1 - Mapa das Microrregiões Sergipanas



Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2000.
Cálculo dos Autores.

Figura 2: Sergipe - IPH-M :Elaborada pelos autores

Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2000.
Cálculo dos Autores

5. Considerações finais

Apesar de não serem abordagens substitutas, medidas de pobreza baseadas em uma perspectiva de privação, tais como o IPH e o IPH-M, podem ser consideradas mais eficientes, enquanto instrumentos de balizamento de políticas públicas, que medidas baseadas no progresso da comunidade como um todo, e que tem no IDH um indicador sintético.

A introdução do IPH-M como indicador de medida de pobreza, demonstra, no caso de Sergipe, que as diferentes abordagens apresentadas pelo IPH-M e IDH-M, apresentam resultados significativamente diferentes, principalmente entre os níveis intermediários de pobreza.

Um aspecto importante da adoção de indicadores de privação enquanto medida de pobreza, é a redução do viés provocado por altos valores de renda que não necessariamente estejam relacionados ao bem estar da população. Ao analisarmos a tabela 5, a elevada participação no valor agregado da indústria nas microrregiões de Japaratuba (em virtude da extrativa mineral ligada ao petróleo) e Sergipana do Sertão do São Francisco (impactada pela Usina Hidrelétrica de Xingó) não impactam fortemente na redução do indicador de pobreza.

É importante ressaltar também que no caso do Estado de Sergipe, a distribuição da pobreza(maiores níveis) não obedece necessariamente a um padrão de concentração geográfica nas microrregiões de clima mais seco (Sergipana do São Francisco, Carira e Tobias Barreto), distribuindo-se(a exceção das microrregiões de Aracaju e Baixo Cotinguiba) de maneira mais ou menos uniforme nas demais microrregiões do Estado, conforme pode ser observado nas figuras 1 e 2.

Mesmo não sendo o objetivo principal do trabalho, fatores como o declínio da citricultura nas microrregiões de Boquim e Estância, da rizicultura aliado ao baixo impacto social dos projetos de irrigação na microrregião de Própria, além de fatores climáticos nas microrregiões Sergipana do Sertão de São Francisco, Carira e Agreste de Lagarto, podem ser considerados como fatores relevantes na explicação do IPH-M destas microrregiões.

Espera-se que este trabalho tenha contribuído na discussão metodológica sobre indicadores de pobreza, além de fornecer, no caso sergipano, em um instrumento de planejamento de políticas públicas de combate a pobreza no Estado.

Referências Bibliográficas

- ANAND, S. e SEN, A. (1997) **Concepts of Human Development and Poverty: a multidimensional perspective**. HDR 1997 Papers. Poverty and Human Development, N.York
- ANSELIN, L. (2005). **Exploring Spatial Data with GeoDA: a workbook**. SAL, University of Illinois, Urbana-Champaign.
- BARROS, R.P., CARVALHO, M., FRANCO, S. (2003) **O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)**. Texto p/Discussão n. 986, IPEA. R.J.
- BOLTVINIK, J. (1998) **Poverty Measurement Methods- an overview**. Poverty Elimination Programme, UNDP .
- GOVERNO de Moçambique (2001) **Plano de Acção Para a Redução da Pobreza Absoluta em Moçambique** PARPA 2001-2005
- HOFFMAN, R. (2001). *Estatística para economistas*.3ª ed. São Paulo: Pioneira.
- LOPES,H.M., MACEDO, P.B.R., MACHADO, A.F. (2005) Análise da Pobreza com Indicadores Multidimensionais: uma aplicação para o Brasil e Minas Gerais. **Revista de Economia Contemporânea**, R.J. 9(1), 125-152, jan/abr.
- LOK-DESSALIEN, R. (1998) **Review of Poverty Concepts and Indicators**. Poverty Elimination Programme, UNDP.
- PNUD/IPEA/FJP (2003) **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**.
- AMORIM. R e POCHMANN M. (Org.) **Atlas da Exclusão Social no Brasil** vol. 1 e 2. São Paulo: Ed. Cortez, 2003
- ROCHA, S. (2003) **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?**. FGV Editora, R.J.
- ROLIM, C. (1999) Produção ou Apropriação Regional: algumas decorrências metodológicas das contas regionais. In APDR (org.) **Emprego e Desenvolvimento Regional**. Coimbra, 1999.
- UNDP (1997) **Human Development Report**, United Nations
- UNDP (1999) **Human Development Report**, United Nations



Construção de Indicadores de Pobreza

UNDP (2004) **Human Development Report**, United Nations

UNDP(1990) **Human Development Report**, United Nations.

World Bank (1990) **World Development Report** – 1990.

World Bank (2000) **World Development Report** – 2000.

Tabela 9: Sergipe – Ordenação dos municípios pelos índices de pobreza, 2000

Microregião		IPH-M 2000		IDH-M 2000		Diferença
Esp.	Município	Ord.	Índice	Ord.	Índice	Ordenação
Agreste de Itabaiana						
	Areia Branca (SE)	27	29,35	24	0,644	-3
	Campo do Brito (SE)	31	30,03	14	0,661	-17
	Itabaiana (SE)	15	25,54	5	0,678	-10
	Macambira (SE)	41	31,73	21	0,649	-20
	Malhador (SE)	33	30,47	39	0,618	6
	Moita Bonita (SE)	40	31,52	13	0,662	-27
	São Domingos (SE)	61	35,20	57	0,594	-4
Agreste de Lagarto						
	Lagarto (SE)	22	28,75	41	0,614	19
	Riachão do Dantas (SE)	72	39,73	72	0,556	0
Aracaju						
	Aracaju (SE)	1	9,82	1	0,794	0
	Barra dos Coqueiros (SE)	4	18,48	6	0,676	2
	Nossa Senhora do Socorro (SE)	2	13,01	3	0,696	1
	São Cristóvão (SE)	3	16,62	2	0,700	-1
Baixo Cotinguiba						
	Carmópolis (SE)	6	20,20	7	0,676	1
	General Maynard (SE)	13	24,59	11	0,671	-2
	Laranjeiras (SE)	14	24,64	25	0,642	11
	Maruim (SE)	12	24,27	12	0,662	0
	Riachuelo (SE)	10	21,91	10	0,671	0
	Rosário do Catete (SE)	7	21,07	8	0,672	1
	Santo Amaro das Brotas (SE)	16	25,77	16	0,655	0
Boquim						
	Araúá (SE)	48	32,68	36	0,621	-12
	Boquim (SE)	19	28,03	29	0,634	10
	Cristinápolis (SE)	68	37,92	66	0,577	-2
	Itabaianinha (SE)	59	34,91	59	0,59	0
	Pedrinhas (SE)	47	32,64	49	0,601	2
	Salgado (SE)	55	33,56	42	0,611	-13
	Tomar do Geru (SE)	69	37,96	70	0,563	1
	Umbaúba (SE)	57	34,81	50	0,601	-7
Carira						
	Carira (SE)	71	39,46	63	0,581	-8
	Frei Paulo (SE)	28	29,58	22	0,646	-6
	Nossa Senhora Aparecida (SE)	73	39,81	69	0,567	-4
	Pedra Mole (SE)	54	33,49	38	0,62	-16
	Pinhão (SE)	63	35,70	51	0,600	-12
	Ribeirópolis (SE)	25	29,03	15	0,656	-10
Cotinguiba						
	Capela (SE)	52	33,02	40	0,615	-12
	Divina Pastora (SE)	20	28,15	17	0,655	-3
	Santa Rosa de Lima (SE)	43	31,90	33	0,628	-10
	Siriri (SE)	24	28,88	23	0,645	-1

Construção de Indicadores de Pobreza

(Cont.) **Tabela 9:** Sergipe – Ordenação dos municípios pelos índices de pobreza, 2000

Microregião		IPH-M 2000		IDH-M 2000		Diferença
Esp.	Município	Ord.	Índice	Ord.	Índice	Ordenação
Estância						
	Estância (SE)	9	21,27	9	0,672	0
	Indiaroba (SE)	67	37,68	45	0,605	-22
	Itaporanga d'Ajuda (SE)	44	32,05	27	0,638	-17
	Santa Luzia do Itanhy (SE)	75	44,42	74	0,545	-1
Japarutuba						
	Japarutuba (SE)	18	27,46	20	0,651	2
	Japoatã (SE)	60	35,05	46	0,604	-14
	Pacatuba (SE)	66	37,58	61	0,584	-5
	Pirambu (SE)	11	24,20	19	0,652	8
	São Francisco (SE)	26	29,06	32	0,629	6
Nossa Senhora das Dores						
	Aquidabã (SE)	35	30,67	44	0,605	9
	Cumbe (SE)	23	28,86	26	0,638	3
	Malhada dos Bois (SE)	17	27,27	31	0,63	14
	Muribeca (SE)	42	31,80	52	0,597	10
	Nossa Senhora das Dores (SE)	29	29,71	28	0,637	-1
	São Miguel do Aleixo (SE)	65	37,30	43	0,608	-22
Propriá						
	Amparo de São Francisco (SE)	34	30,52	47	0,602	13
	Brejo Grande (SE)	62	35,42	73	0,55	11
	Canhoba (SE)	46	32,51	53	0,597	7
	Cedro de São João (SE)	5	19,19	4	0,684	-1
	Ilha das Flores (SE)	39	31,21	60	0,584	21
	Neópolis (SE)	30	29,81	35	0,621	5
	Nossa Senhora de Lourdes (SE)	45	32,39	62	0,583	17
	Propriá (SE)	8	21,23	18	0,653	10
	Santana do São Francisco (SE)	49	32,74	65	0,579	16
	Telha (SE)	21	28,60	48	0,601	27
Sergipana do São Francisco						
	Canindé de São Francisco (SE)	58	34,82	64	0,58	6
	Feira Nova (SE)	50	32,84	37	0,62	-13
	Gararu (SE)	70	38,06	67	0,572	-3
	Gracho Cardoso (SE)	36	30,97	56	0,594	20
	Itabi (SE)	38	31,17	34	0,623	-4
	Monte Alegre de Sergipe (SE)	64	36,06	68	0,568	4
	Nossa Senhora da Glória (SE)	32	30,29	30	0,631	-2
	Poço Redondo (SE)	74	40,74	75	0,536	1
	Porto da Folha (SE)	56	34,07	71	0,556	15
Tobias Barreto						
	Poço Verde (SE)	51	32,88	54	0,597	3
	Simão Dias (SE)	53	33,21	58	0,591	5
	Tobias Barreto (SE)	37	31,06	55	0,596	18

Capítulo Seis

A “condição informal”: vulnerabilidades e potencialidades na atividade em Aracaju*

Maria Helena Santana Cruz**

1. Introdução

Nos últimos trinta anos de desenvolvimento capitalista, sob o desenvolvimento do regime de acumulação flexível, cujo momento predominante é o toyotismo ocorreram transformações significativas nas diversas instâncias do ser social, com destaque para o mundo do trabalho e da reprodução social. Nesse contexto, é importante apreendermos as novas determinações do sócio-metabolismo do capital, buscando constatar as candentes contradições objetivas (e subjetivas) que emergem no período histórico da crise estrutural do capital.

Este estudo sob a perspectiva de gênero, visa a conhecer processos, formas de inserção dos trabalhadores na informalidade segundo o tipo de vínculo identificando-se o aumento da ocupação feminina e masculina. A questão social da informalidade é abordada, enquanto alternativa de ocupação de segmentos vulneráveis de trabalhadoras(es) inseridos nessa situação na especificidade do município de Aracaju/SE. O con-

* O texto apresenta resultados parciais de pesquisa realizada pelas bolsistas do MCT/CNPq/ PIBIC/UFS (2005-2006) Meiry Ane Nei Bonfim de Santana, Ruth Conceição Farias Santos e Welida de Santana Bonfim.

** Doutora e Mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia, Professora do Departamento de Serviço Social, Professora dos Mestrados em Educação e Sociologia e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa Sobre a Mulher e Relações de Gênero, Universidade Federal de Sergipe. E-mail: helenacruz@uol.com.br.

ceito de gênero adotado, não diz respeito somente às mulheres, pois ele é utilizado para esclarecer sobre informações dadas sobre as mulheres, mas, que também são informações a respeito dos homens, e das relações de poder. Desse modo, permite a análise dos diferentes lugares de poder que mulheres e homens ocupam no mundo do trabalho e que devem ser identificados para compreender como o trabalho repercute de forma diferenciada na construção das identidades de acordo com o sexo.

Identidade e diferença não são condições inerentes aos gêneros ou às culturas, não sendo possível reduzi-las a algo fixo, estável, único, definitivo, homogêneo. Elas só podem ser percebidas como construção, efeito, processo de produção e *ato performativo*. O campo dos estudos de gênero busca formulações teóricas interdisciplinares, do questionar a “construção das diferenças e da igualdade, da universalidade e da particularidade”, ao inserir nas novas dimensões de tempo e espaço modernos, ao discutir as noções estabelecidas, ao possibilitar que novas categorias de análise aforem ou recebam outra ênfase como, por exemplo, a família e o trabalho.

Em que pese gênero ser um pouco de tudo isso, para efeito dos processos de desenvolvimento local, é preciso considerar que as relações no plano comunitário estão fortemente marcadas e determinadas em suas possibilidades pelas relações de gênero, dado seu caráter estruturador da vida social. Desse modo, trabalhar com as chamadas questões de gênero é, portanto, lidar com a estruturação do cotidiano da comunidade (Cruz, 2002).

Aventou-se a hipótese de que o processo de gestão e organização da atividade informal se viabiliza, fundamentalmente, mediante estratégias de redes sociais (relações sociais informais), que são (re)construídas no campo sócio-cultural, cuja base de formação é a família. Assim, as redes sociais configuram a base de regulação da atividade informal, ganham visibilidade heterogênea e ambígua na caracterização da informalidade. As redes sociais e em particular, a rede familiar, se apresentam como importantes determinantes na gestão e gestão dessa atividade, exercendo importantes mediações na concretização dos múltiplos

tiplos papéis; estruturam-se com base não apenas econômica, mas, sobretudo com base em um sistema sociocultural imbuído de vínculos pessoais, tais como: confiança, ajuda mútua e solidariedade.

No campo da “reprodução”, a família exerce a função formadora dos conteúdos subjetivos dos sujeitos, expresso na visão de mundo, nos valores, nos hábitos e na transmissão de conhecimentos sócio-culturais, que são fundamentais para a própria constituição das redes. No campo da “produção”, a família exerce a função econômica de gerir a própria atividade, principalmente no tocante às relações de trabalho. Tal fato ocorre mediante as formas de inserção precoce no mundo do trabalho, através da figura do ajudante (remunerado ou não), e mediante a criação de estratégias de mediações que possibilitam o acesso ao trabalho (formal e informal) nos meios urbanos, a partir da própria constituição das redes via amizade, vizinhança, parentesco, origem geográfica, etc.

2. Procedimentos metodológicos

Para o conhecimento de dimensões da informalização, priorizou-se a abordagem qualitativa por favorecer a imersão nas crenças, hábitos, atitudes dos trabalhadores informais de feiras livres e de atividades de artesanato. A *fonte oral* representa um caminho importante, visto que a história desses trabalhadores não prescinde de informação oficial sobre a própria composição como categoria social, mas também do modo como vivem e trabalham. Foram utilizadas diferentes fontes teóricas que transitam nas Ciências Sociais, priorizando-se o universo sociocultural, principalmente no tocante à formação das redes sociais, já que estas constituem a base de acesso ao trabalho, aos mercados, e do reconhecimento social e político da atividade informal.

O *locus* de investigação abrange a capital sergipana, principal centro urbano do Estado da Sergipe, com uma área de 181,8 km² e densidade demográfica 2.535,2 hab/km, a maior densidade ocupacional dos trabalhadores informais e, conseqüentemente, de maior conflito urbano

entre eles e o poder municipal. No período de 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Aracaju cresceu 8,17%, passando de 0,734 em 1991 para 0,794, em 2000. As estatísticas fornecidas pela Secretaria de Serviços Urbanos EMSURB e FABAJU – Frente das Associações de Bairros de Aracaju e do Sindicato dos Vendedores Ambulantes e Feirantes de Aracaju (filiados) foram organizadas através da tabulação e imagens gráficas.

As entrevistas informais, observação participante e diário de campo, antecederam à realização de entrevistas semi-estruturadas, obtendo-se histórias de vida, a construção de projetos, objetivos, interesses, significados, sentimentos, memórias e representações elaborados permanentemente por ambulantes e feirantes, repercutindo na estruturação de suas representações e identidades. As representações sociais, são enfatizadas e associadas ao imaginário, ao caráter simbólico da atividade representativa de sujeitos que partilham uma mesma condição ou experiência social. Entre as várias concepções de *representação*, considerou-se que a de Jodelet, detém amplo consenso, por incluir a dimensão ideológica e permitir identificar os elementos da cognição, os investimentos afetivos, os elementos axiológicos, ressaltando-se os elementos históricos identificados: “A representação social é uma forma de conhecimento socialmente elaborada e partilhada, tendo uma visão prática e concorrendo para a construção de uma realidade comum a um conjunto social” (Jodelet, 1989, p. 2). Os trabalhadores na informalidade exprimem em suas representações o sentido atribuído as suas experiências no mundo social, servindo-se dos sistemas de códigos e interpretações fornecidas pela sociedade, projetando valores e aspirações sociais.

A noção de exclusão é também utilizada e compreendida como a ação de pôr fora o que estava dentro, uma ferramenta análise da desvantagem social sob as transformações estruturais (inclui elementos como comportamentos e instituições); indica o desemprego aberto e formas de inclusão no mercado de trabalho durante o processo de reestruturação produtiva (Gore, 1994, p.32). Considerou-se que a atividade informal caracteriza dimensões da exclusão, refletindo a fragmentação, o

impacto da globalização, este último considerado o paradigma explicativo de um processo maior de dualização da estrutura social, do emprego e qualificação do trabalhador e das metrópoles (Castel, 2000). A fragmentação enfatiza a complexidade das transformações em curso nos vários setores do trabalho, gerando impactos diferenciados na vida do trabalhador e na dinâmica urbana da grande cidade, postulando que o processo social não mais determina a posição geográfica e que a sociedade em integração global (Harvey, 1994), produz uma imbricação de diferentes espaços e tempos que confere maior visibilidade às diferenças.

A inclusão, por sua vez, pode ser entendida como o processo ou situação de participação como ator e beneficiário, em contextos de oportunidades de trabalho ou distribuição das riquezas produzida ou ainda de políticas públicas. Sua negação total ou parcial configuraria um quadro de exclusão, podendo-se, pois, afirmar, que a inclusão tem sido muito estudada nos últimos tempos pela sua negação, ou seja, pelo estudo do fenômeno da exclusão, podendo se falar na dialética exclusão/inclusão (Sawaia, 2001).

A dualização do mercado e do trabalho assenta-se sobre a seguinte hipótese: as evoluções econômicas que caracterizam as sociedades globais (hegemonia do setor financeiro, desenvolvimento de serviços avançados e de comando) conduzem a uma polarização crescente entre pobres e ricos, em razão do declínio das classes médias que haviam sido em grande medida o pilar da organização de trabalho "fordista". No novo contexto produtivo, o lugar privilegiado da acumulação flexível, oferece as melhores garantias para reduzir as incertezas ligadas à enorme volatilidade dos capitais e à flexibilização dos novos modos de produção (Veltz, 1994).

3. A nova racionalidade do trabalho

O estudo do trabalho e do emprego desde meados do século XX é marcado no sistema capitalista por um modelo de industrialização em que a figura central do trabalho assalariado configurava um trabalho

em relação de dependência, a tempo integral que permitiria a sobrevivência e o acesso aos serviços sociais universais. As trajetórias de trabalho ligadas a este modelo estão sempre relacionadas com escassa mobilidade e desenvolvimento de uma única atividade ao longo da vida ativa, a uma profissionalização, especialização em um marco de esquemas regulatórios que retira a seguridade social. Esta realidade serviu de referência tanto para a legislação do trabalho como para a teoria desenvolvida em torno da sociologia e da economia.

Na atualidade não é possível seguir utilizando este modelo de referência: se multiplicam as formas “atípicas” de emprego, aumenta a pluriatividade que alterna trabalho assalariado com trabalho autônomo: as trajetórias individuais já não resultam lineares e o trabalhador se encontra, de maneira reiterada, sem emprego ou com contratação temporal vivendo sob ameaça de desemprego. Consideramos que o novo modelo de especialização flexível ou toyotismo, constitui a ideologia orgânica da produção capitalista, que tende a colocar novas determinações nas formas de ser da produção e reprodução social. O mundo do trabalho, com destaque para os seus pólos mais dinâmicos de acumulação de valor e de base técnica mais desenvolvida, tende a incorporar o espírito do toyotismo. Seu léxico penetra não apenas a indústria, mas os serviços e a própria administração pública. Por isso, é importante buscar apreender seus significados históricos e categoriais para explicarmos as mutações estruturais do capitalismo global.

Uma contribuição rica de Sennett (1999) em “A corrosão do Caráter” expõe de forma brilhante as conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo, as mudanças nos processos de trabalho flexíveis e impactos sérios na vida e o caráter do trabalhador. Afirma que a repulsa à rotina burocrática e a busca da flexibilidade produziram novas formas de poder e controle, em vez de criarem as condições que libertam e melhor qualificam os trabalhadores. Segundo ele, o sistema de poder que se esconde nas modernas formas de flexibilidade consiste em três elementos: reinvenção descontínua de instituições, especialização flexível de produção e concentração de poder sem centralização. Os fatos que se encaixam em cada uma

dessas categorias são conhecidos da maioria de nós, não existe nenhum mistério; contudo, avaliar a consequência deles é mais difícil.

No que diz respeito ao novo regime de acumulação flexível, nas últimas décadas houve um reordenamento não só no mercado de trabalho, mas também nas relações familiares. Valores tradicionais em relação à família, à sexualidade e à maternidade passam a ser reformulados, alterando-se práticas cotidianas e mentalidades. Mas, apesar dessas transformações, isso não quer dizer que a entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho representou uma mudança revolucionária nas vidas dessas.

Especialização flexível tenta pôr, cada vez mais rápido, produtos mais variados no mercado permitindo responder com mais rapidez às mudanças na demanda do consumo. O ingrediente de mais forte sabor nesse novo processo produtivo é a disposição de deixar que as mutantes demandas do mundo externo determinem a estrutura interna das instituições.

Concentração sem centralização. Um regime flexível utiliza mudanças nas redes, mercados e produção e permite assim ser um oxímoro, a concentração de poder sem centralização de poder. Essa é uma maneira de transmitir a operação de comando numa estrutura que não mais tem a clareza de uma pirâmide – e a estrutura institucional se tornou mais complexa, não mais simples. Por isso ao uso aqui da palavra “desburocratização” é enganadora. A dominação do alto, nestas organizações modernas, é ao mesmo tempo forte e informe.

Compreende-se que o taylorismo-fordismo criou uma rigidez na disposição corpo-mente que o toyotismo tende a ‘flexibilizar’. Aliás, é obrigado a flexibilizar para poder constituir a nova forma de subsunção do trabalho vivo ao capital, que é intrínseca ao novo modo de organização da produção de mercadorias. Esse processo coloca novas determinações para a produção, constitui a expressão superior da racionalização capitalista, exigindo, na etapa desenvolvida do processo civilizatório, uma nova implicação subjetiva, aqui salientada como a ‘captura’ da subjetividade do trabalho vivo pelo capital.

Na verdade, a compressão psicocorporal é um elemento da experiência da condição pós-moderna, a experiência do corpo, instaurada pelo desenvolvimento de um novo regime de acumulação capitalista. Como diria Foucault (1994), desde o surgimento da modernidade do capital, o corpo tornou-se objeto de “práticas subjetivadoras” da “sociedade disciplinar”. A categoria subjetividade é considerada complexa, pois pressupõe o ‘sujeito autônomo’, constituído a partir do processo histórico da modernidade capitalista. Mas o sujeito autônomo é uma ficção burguesa. É provavelmente a principal promessa civilizatória frustrada pelo capital. O que significa que estamos diante de um processo histórico-dialético intrinsecamente contraditório: o capitalismo em seu devir histórico, como sistema social produtor de mercadorias, constituiu (e, ao mesmo tempo, desconstituiu) o sujeito humano autônomo.

Ao mesmo tempo em que criou as bases materiais para o pleno desenvolvimento da individuação social, o capital limitou e obliterou esse mesmo desenvolvimento humano-genérico. É um processo histórico cumulativo de restrições e constrangimentos sistêmicos que Marx (1987) procurou traduzir na categoria ‘subsunção’ do trabalho ao capital. Portanto, subjetividade e estranhamento são determinações reflexivas inelimináveis no mundo do capital. O estranhamento e, portanto, a desefetivação intrínseca à lógica do trabalho capitalista tendem a atingir as duas dimensões da subjetividade. O impacto na instância psíquica é evidente. No tocante à corporalidade viva, à dimensão do corpo, essa desefetivação assume certas representações particulares.

O desenvolvimento da produção industrial em massa iniciou-se no século XV. Contudo, o setor informal no país existe de forma significativa desde o momento de transição da sociedade escravocrata para a capitalista, perdurando até os dias atuais. Independentemente da polêmica sobre a origem do trabalho informal, o quadro que temos aponta para o seu crescimento. O Brasil não é muito diferente dos demais países da América Latina no que tange ao fenômeno do trabalho informal, embora apresente índices inferiores aos deles, resultado de um esquema de industrialização mais vigoroso. Ainda assim, a migração do campo

para as cidades de 1950 a 1980 envolveu mais de 35 milhões de pessoas, além de ser considerado um dos maiores movimentos populacionais do mundo, contribuiu para a formação de nosso excedente de mão-de-obra urbana. Tendo como objetivo aumentar a produtividade e reduzir os custos, o capital procura, por meio da flexibilização produtiva, ajustar-se aos momentos de expansão e de retração do consumo no mercado.

O emprego industrial que, dentro do modelo taylorista, assegurava uma produção em massa com mão-de-obra pouco escolarizada, se transfere para o setor terciário, onde, ao contrário, tem-se uma necessidade de mão-de-obra escolarizada. Na contemporaneidade, a formação da mão-de-obra ocupa lugar central no debate sobre as questões do trabalho e educação, tendo em vista a sua absorção pelo mercado de trabalho.

O emprego é a materialização de uma relação social que se estabelece entre a força de trabalho e o capital, traduzida em várias formas de contratação e de remuneração, dentre as quais o assalariamento tem sido, até agora, a mais usual. Teorizando sobre *O Fim do Emprego*, Jeremy Rifkin (1996), diz: mesmo que pudéssemos “treinar todas as pessoas desempregadas, o que é duvidoso, o setor de informação não seria capaz de absorvê-las”. Não é sem razão que o desemprego é preocupação central de 53% dos brasileiros. Boa parte do problema do desemprego está sendo atribuída a dois processos econômicos simultâneos e associados: o da modernização produtiva e o da globalização. As mudanças tecnológicas, mudanças no conteúdo do trabalho e na organização da produção, transformaram os empregos e contribuíram para que o vínculo (a relação salarial) tenha mudado em decorrência da flexibilização. Essa transformação, no entanto, não foi feita com o mesmo impacto nos diversos setores, pela heterogeneidade destes¹.

¹ Existe grande controvérsia sobre os efeitos líquidos da modernização tecnológica sobre o emprego. Economistas, sociólogos, homens públicos e jornalistas têm se ocupado dessa temática com frequência. Dentre inúmeras divergências, uma conclusão comum parece definitiva: a oferta de empregos mudou de qualidade. Pelo menos nos setores mais modernos e dinâmicos; exige-se agora que o trabalhador tenha determinadas habilidades que somente a educação de caráter geral é capaz de preencher-las. No Brasil ainda é incipiente a articulação entre formação profissional e políticas públicas de educação e emprego.

O aumento do desemprego vem contribuindo para a ampliação do mercado de bens e serviços e para o surgimento de novos contingentes de trabalhadores subempregados e de trabalhadores autônomos, excluídos do mercado de trabalho formal, em busca de alternativas de sobrevivência pela atividade informal. O desemprego e a crise não afetam desigualmente apenas homens e mulheres, mas produzem clivagens de inserção também entre as mulheres, profundamente marcadas por sua situação familiar e por sua idade. Por motivos vários, as mulheres querem e precisam trabalhar em diversas situações.

4. Mulher e trabalho

Em razão do processo de mudança do padrão tecnológico e das formas de gestão do trabalho, nas últimas décadas, o mercado de trabalho passou por grandes transformações. Um dos fatores dinâmicos dessa transformação atribui-se à participação da força de trabalho feminina no mercado. Assiste-se ao aumento da distância que separa as regiões desenvolvidas e suas periferias e ao aumento do emprego feminino na última década no plano internacional (Hirata, 2002). Paradoxalmente, o emprego feminino remunerado é acompanhado por vulnerabilidade crescente, desigualdades salariais, de condições de trabalho e de saúde, divisão do trabalho doméstico. Neste contexto, existem margens de liberdade para atores coletivos e individuais e estas são tanto maiores quanto mais se exploram as contradições nas relações sociais dominantes (Kergoat, 1987).

As possibilidades de acesso a postos elevados na hierarquia das ocupações continuam sendo muito modestas para a maioria das mulheres. Amplia-se a porcentagem de lugares ocupados por mulheres, contudo, esse aumento não ocorreu de forma igual para todas elas, em diferentes situações familiares. Grande parte dos empregos femininos concentra-se em alguns setores e atividades e agrupados em pequeno número de profissões muito feminizadas. Essa segmentação continua evoluindo e estruturando as desigualdades entre homens e mulheres exis-

tentes no mercado de trabalho, incluindo as salariais. A despeito de um maior envolvimento das mulheres nas atividades profissionais, observa-se desvalorização do trabalho reprodutivo, de valores e relações sociais que não aderem às normas do mercado e a maximização dos lucros. Essas diferenças são explicadas pelo patriarcado, considerado uma das estruturas sobre as quais se assentam todas as sociedades contemporâneas, caracterizando-se pela autoridade imposta institucionalmente do homem sobre a mulher e filhos, no âmbito da família².

Entre os efeitos destas mudanças no mercado de trabalho, tem-se o aumento da taxa de desemprego de mulheres e de homens, que quase dobrou em ambos os sexos, devido à insuficiência de postos para a absorção da oferta de mão-de-obra. A queda da taxa de fecundidade da mulher, o aumento de ocupações no setor de serviços e comércio, e o aumento da produtividade do trabalho doméstico são as principais explicações para o salto de número de mulheres trabalhando. No Brasil, em 1980, as mulheres representavam 26,5% do mercado; em 1995, esse índice pulou para 48,1%. Em tempos de concorrência global, o espaço feminino no mercado de trabalho é uma realidade crescente, uma vez que aumentam as exigências de escolaridade, quebram-se as regras de unidade e exigem-se menores custos.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (2004), realizada com quase 400 mil pessoas e 139 mil domicílios em todo o Brasil, constata que o nível de instrução das mulheres que trabalhavam continuou maior que o dos homens. As mulheres representavam cerca de 42% da população ocupada. Perto de dois terços das mulheres concentravam-se em quatro grupamentos de atividade (serviços domésticos; educação, saúde e serviços sociais; agrícola; comércio e reparação). Enquanto isso, os quatro maiores grupamentos (agrícola; comércio e reparação; indústria; construção) reuniam quase 70% dos homens.

² Cf. A este respeito ver estudos de Cruz (2002; 2003; 2005); Castells (2000); Saffiotti (1967).

5. Diferenciação e evolução do trabalho

Segundo o IBGE, em 2004, 5,3 milhões de crianças e adolescentes trabalhavam. Em 2004, 11,8% das crianças e adolescente de 5 a 17 anos de idade estavam trabalhando. Eram ocupadas 1,5% das que tinham de 5 a 9 anos e 10,1% das que tinham de 10 a 14 anos, enquanto no grupo de 15 a 17 anos de idade eram 31,1%. No contingente masculino, o nível da ocupação manteve-se mais elevado que no feminino em todos os três grupos de idade. Na faixa etária de 5 a 17 anos, o nível da ocupação masculina atingiu 15,3%, e o da feminina, 8,1%. Em 2004, a PNAD também confirmou a tendência de envelhecimento da população brasileira: considerando os resultados de 2004 com a mesma cobertura geográfica abrangida anteriormente pela pesquisa, o percentual de pessoas com 60 anos ou mais de idade era de 6,4% em 1981, subiu para 8,0% em 1993 e alcançou 9,8% em 2004. Já as pessoas com até 24 anos representavam 58,2% da população em 1981, 52,4% em 1993, 49,0% em 1999 e 46,0%. Relacionando-se o número de pessoas de 60 anos ou mais de idade com grupos de cem crianças de menos de 5 anos nota-se que os idosos eram 48,3% em 1981, passaram para 76,5% em 1993, atingiram 97,8% em 1999 e alcançaram 120,1% em 2004, ou seja, uma proporção de seis idosos para cada cinco crianças menores de cinco anos.

Entre os idosos, o percentual feminino vem aumentando lentamente: em 1981, estava em 52,6%, em 1999, em 55,3% e em 2004, situava-se em 56,1%. No total da população do País, a parcela feminina representava 51,3%, e no contingente de 60 anos ou mais de idade, alcançava 56,0%. Apesar de já poderem se aposentar, o contingente de mulheres brasileiras com 60 anos ou mais está voltando para o mercado de trabalho. Esta participação teve aumento de 15% entre 1992 a 2003. O empobrecimento da renda familiar fez com que a participação de mulheres nessa faixa etária no mercado crescesse 15% de 1992 para 2003 (Seade, 2005). No mesmo período, a participação no mercado de mulheres incluídas na faixa de 17 a 39 anos evoluiu 17,3%. Ou seja, a expansão da participação das mais velhas no mercado de trabalho ocorreu quase que na mesma proporção das mais jovens.

6. Gênero e trabalho em serviços

O recorte de gênero é especialmente importante para análise do trabalho na informalidade, por descobrir as diferenças já postas no âmbito do trabalho regulamentado e protegido por leis; permite pensar e articular novos questionamentos que venham a ser agregados com este tema, ou seja, da identidade e da subjetividade de homens e mulheres trabalhadoras. A abordagem destaca de que maneira ocorrem as relações hierárquicas e de poder que estão estabelecidas na sociedade para homens e mulheres permitindo vislumbrar o trabalho feminino, na especificidade das atividades informais.

Há consenso na percepção de que para se construir relações mais igualitárias entre os sexos, as classes, as raças e as gerações é preciso trabalhar com um marco conceitual que de fato dê conta dessa complexidade mantendo a transversalidade da análise de gênero. *As identidades de gênero*, são produzidas por meio de repetidos enunciados *performativos*. Desse modo, o conceito de gênero, por ser relacional, supera a idéia das esferas separadas para um e outro sexo, apontando na direção de explicar as relações que ocorrem no seio da “produção”.

Para Lavinias (1996), a questão de gênero funda-se precisamente na compreensão de que a discriminação e a segregação ocupacional - para nos limitarmos aqui à problemática do mercado de trabalho, engendram diferenciais entre os sexos invariavelmente desfavoráveis às mulheres em todos os espaços da sociedade. Nesse sentido, torna-se necessário fortalecer o empoderamento³ das mulheres, enfatizado por Cruz como uma outra concepção de poder:

“um poder que afirma, reconhece e valoriza, ao invés de um poder que oprime, domina e anula. É entendido como um processo que oferece condições e possibilidades às pessoas de auto-

³ A esse respeito ver argumentações de CRUZ, Maria Helena Santana. Terceiro Milênio e Direitos Humanos Plenos para as Mulheres. In: Candeeiro; Revista de Política e Cultura da Secção Sindical dos Docentes da UFS, Ano 3. v.4 e 6 dez. 2000.

determinar a sua própria vida. Implica a inversão de mecanismos de poder patriarcais fundados na opressão e na mudança de normas, crenças, mentalidades, usos e costumes, práticas sociais em torno da conquista de direitos pelas mulheres” (Cruz, 2000 p. 17).

Compreende-se que as desigualdades construídas em diferentes práticas sociais, ampliam as formas de exclusão, as divisões de gênero, classe e etnia, vinculadas entre si e com a posição entre esta ordem mundial que amplia a diferenças entre países, territórios, grupos sociais e pessoas. As práticas sociais são um conjunto coerente (mas não necessariamente consciente) de comportamento e atitudes identificáveis na vida cotidiana, são coletivas e as vivências – sua “interiorização” – são individuais.

O setor de serviços possui uma heterogeneidade muito grande, o principal componente responsável pelo aumento de sua participação foi o setor de serviços pessoais - composto por postos de trabalho de baixa qualidade, nos quais a presença de mulheres torna-se cada vez mais marcante. A alocação dessa população *estagnada*, ocorre em sua grande maioria, no pequeno comércio e nos serviços de baixa qualificação, atividades que não exigem níveis elevados de escolaridade.

Analisando o espaço ocupado pelo trabalho nas sociedades mais avançadas Claus Offe (1989a) constata que o trabalho é fundante na elaboração do moderno pensamento social de Marx a Durkheim, porque então o mundo do trabalho era o universo inclusivo, onde se inseriam os atores sociais; mas nesse século, com o desenvolvimento das forças produtivas e da produtividade, o essencial dos atores sociais se desenrola para além do mundo do trabalho. Para Offe (1989b), a proposta habermasiana expressa pela teoria da Ação Comunicativa aparece como alternativa apta a reunir dois paradigmas analíticos: o paradigma do mundo do trabalho pensado como razão instrumental e interventivo e o da racionalidade comunicativa.

Habermas (1984) entende que a utopia de uma sociedade do trabalho perdeu a sua força persuasiva, apesar da idéia de auto-governo dos

trabalhadores ter inspirado os movimentos sociais do final de dos anos 60. Essa forma de projeto sócio-estatal que Habermas apresenta e que não provém da reviravolta nas condições de trabalho, se configura pela reforma nas condições de emprego, frutificando a harmonização no trabalho que permanece comandado de fora, tendo nas indenizações compensatórias as condições para contrabalançar os riscos básicos do trabalho assalariado, complementada pelo Estado Social, por uma política do pleno emprego, ocorrendo à manutenção do assalariado por tempo integral, garantindo, assim, a compensação (Chaves, 1998).

A expansão do setor de serviços é explicada pelo aumento da complexidade da produção, a qual em uma economia evoluída tem necessidade de serviços crescentes (pela diversidade e diferenciação das produções e rapidez das trocas). Ao mesmo tempo, essa complexidade se dá, em especial, no âmbito da distribuição e no consumo, dando ênfase assim ao setor de serviços. O crescimento do setor de serviços, no entanto, não é ilimitado. Rifkin (1996), assim como Bridges (1996), fala do fim do emprego em consequência do “desmonte” que a tecnologia irá trazer para a área de serviços e prognostica que o emprego, tal como o conhecemos, está com os dias contados.

As oportunidades estão migrando para novas relações de trabalho (trabalhos temporários, de horário parcial, projetos com prazo determinado). Trabalhar de forma assalariada, por um período longo, em uma mesma empresa, em uma mesma atividade será, no futuro, mais exceção que regra. Há três fatores que determinam essa condição do setor de serviços: 1. Não se pode estocar serviços: esse se consome simultaneamente à sua produção; 2. Há exigências crescentes de proximidade geográfica e temporal das atividades de serviço; 3. A grande volatilidade das atividades de serviço onde moda, gosto e concorrência afetam fortemente.

As mudanças tecnológicas que vivemos hoje montam um palco para um ambiente novo onde a quebra de paradigmas é o centro. A partir da década de 1980, o trabalho no capitalismo passa por um período no qual se instaura um novo padrão produtivo, tecnológico e organizacional, denominado por Matoso (1995) e Bihr (1999) de Tercei-

ra Revolução. Nesse processo, o capital articula e utiliza diferentes modalidades de trabalho com a finalidade de superar os “constrangimentos” à sua expansão, resultando na heterogeneização, complexificação e fragmentação da classe trabalhadora (Antunes, 1995). Assim, trabalho produtivo e improdutivo, estejam eles no espaço de trabalho formal ou na informalidade, estão cada vez mais interligados e subordinados ao capital.

A constatação da crescente relação entre o mundo produtivo e o setor de serviços, apontada por Offe (1989a), Lojkine (1995) e Antunes (1999), deixa cada vez mais clara, desta forma, uma influência recíproca entre trabalho produtivo e improdutivo. Os serviços pessoais empregam 37,26% do total de analfabetos, e apenas 5,73% do total de ocupados com nível superior; enquanto os serviços produtivos empregam 7,02% dos analfabetos e 27,61% dos ocupados com nível superior, segundo os dados para 1995. Em termos relativos, o setor de serviços responde também pela maior participação dos ocupados com nível superior: 15,67% em 1988 e 20,85% em 1995; este comportamento é explicado pelos serviços sociais, serviços produtivos e governo que empregaram respectivamente, 42,35%, 27,35%, 34,83% de pessoas com nível superior, em 1995; enquanto nos serviços pessoais aquela categoria respondia por apenas 4,13% do total de ocupados.

7. Tipologia do setor informal

Para descrever o impacto de todos esses processos sobre a estrutura do mercado, tem se recorrido muito freqüentemente à idéia de “informalização”, ou economia informal. Dados da OIT sinalizam o contínuo crescimento do trabalho informal na América Latina e no Brasil, em detrimento do trabalho regulamentado e/ou protegido por legislações específicas. Assiste-se hoje a um forte avanço do informal no próprio âmbito do setor formal, com a multiplicação de contratos precários e de falsos empregos, em razão da burla às leis trabalhistas e desproteção

social. É preciso lembrar que o crescimento da informalidade do/no trabalho se inscreve em um período marcado pelo desemprego contínuo no mercado formal. Circunscrito ao nosso país, ele atingia 7 milhões de pessoas no início da década de 90, contra 2 milhões em 1980. Assim, o trabalho informal parece despontar como um recurso e abrigo dos trabalhadores face à escalada do desemprego.

A mensuração do trabalho informal na maioria dos estudos tem por base critérios internacionais de definição do setor. Para medir o trabalho informal a Organização Internacional do Trabalho (OIT) toma a unidade econômica como ponto de partida, caracterizada pela produção em pequena escala, pelo baixo nível de organização, pelo reduzido emprego de técnicas e pela quase inexistente separação entre o capital e o trabalho. Tais unidades também se caracterizariam pela baixa capacidade de acumulação de capital e por oferecerem empregos instáveis e reduzidas rendas. Vários tipos de ocupação passam a ser identificados, muitas vezes, como forma de incorporação social possível. Acontece, todavia, que estas novas formas de uso e remuneração parecem apontar uma maior diferenciação no rendimento dos ocupados e para ampliação da pobreza, implicando um processo de exclusão muito mais de que integração social (Pochman, 2000; 2003).

O trabalho informal também se inscreve, para a OIT, no campo da ausência de relações contratuais - regidas por legislação trabalhista e fiscal - entre os agentes econômicos, critério que também embasa os estudos realizados pelo Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe (PREALC/OIT). É interpretado no âmbito de relações sociais onde vigoram os baixos salários, longas jornadas de trabalho e, sobretudo, a completa falta de direitos sociais por parte dos trabalhadores. A OIT não se limita à observação de atributos intrínsecos à empresa ou ao empreendimento. Em ambas parte-se do pressuposto de que todos os trabalhadores ocupados nas unidades econômicas com estas características são informais, sem entrar no mérito de possíveis exceções.

Neste estudo, a informalidade está associada às ocupações nas quais o tipo de relação de trabalho não apresenta como motor a relação

A “Condição Informal”

assalariada e sim o “trabalho por conta própria”, mesmo com diversidades de inserções definida a partir de alguns parâmetros:

a) unidade de produção - explicitando o modo como esta unidade se organiza, ou seja, pela não separação entre capital e trabalho, onde modo de viver e de trabalhar se confundem, já que se caracterizam fundamentalmente pelo uso intensivo da mão-de-obra familiar, onde produção e reprodução se produzem mutuamente; b) a abordagem sobre redes sociais tem sido o caminho que importantes estudos no campo sociocultural escolhem para apreender como os segmentos populares urbanos com suas práticas informais têm sido capazes de enfrentar e estruturar-se na vida urbana. As redes sociais (os significados atribuídos às relações sociais) são dimensões das particularidades e desigualdades sociais de classe/gênero; c) A condição jurídico-legal de realização da atividade - a chamada “*condição informal*”, ou seja, não regulamentada pelo Estado, e assim considerada como ilegal.

Este fator se constitui no “divisor de águas” entre formalidade e *informalidade*, legalidade e ilegalidade da situação de trabalho. Em se tratando de legislação fiscal, algumas ocupações da informalidade via de regra, se caracterizam pela ilegalidade, isso porque, com frequência, encontram-se à margem do sistema tributário.

De uma forma estilizada são destacadas pelo menos três situações de inserção. *Os trabalhadores que exercem seu trabalho de forma permanente* apresentam maior tempo na atividade, acumulam instrumentos de trabalho e conhecimentos apropriados para desenvolver sua atividade, possuem maior controle sobre seu trabalho e criam para si melhores condições de trabalho e de renda, especialmente quando são melhores educados. Neste grupo inserem-se pequenos proprietários, comerciantes e trabalhadores no comércio de rua, prestadores de serviços com pontos estabelecidos, mecânicos, condutores de veículos, representantes autônomos, etc. A *segunda situação* é representada pelos *trabalhadores sem local fixo*, sem instrumentos e conhecimentos apropriados. Os membros

deste grupo muitas vezes exercem o trabalho de uma forma descontínua, não conseguem se fixar em uma dada atividade, nem constroem clientela estável. Esse tipo de trabalhador apresenta condições de trabalho e renda instáveis, como no caso de prestadores de serviços pessoais, domésticos, trabalhadores na manutenção de domicílios, ambulantes, catadores de lixo etc. Entre os mais pobres, com menor nível de educação formal, trabalhar dessa maneira pode constituir-se simplesmente em uma alternativa à miséria.

Por fim, devem ser mencionados *os trabalhadores por conta própria* que, embora classificados dessa maneira nas estatísticas, trabalham sob uma relação de subordinação equivalente a um vínculo assalariado, ou seja, trabalham em uma situação de assalariamento disfarçado. É o caso dos trabalhadores que se engajam na produção de bens ou prestam serviços periodicamente com vínculo de subordinação a uma empresa, como por exemplo, o trabalho descontínuo, temporário, trabalho a domicílio ou até em sistemas de franquia. Na realidade essa inserção, que mais corresponde a uma contratação externa à empresa, ou terceirizada, é assim efetuada para reduzir custos, embora esteja precarizando o trabalhador perante os benefícios de um contrato registrado de trabalho e do sistema de seguridade social.

Paralelamente ao reconhecimento de uma forte tendência a uma terciarização da atividade econômica, também se tem produzido consenso a respeito da tendência mundial ao crescimento do desemprego e a precarização do emprego assalariado, com piores condições de trabalho; rebaixamento dos níveis salariais; “flexibilização” das relações de trabalho, isto é terceirização, maior facilidade de rompimento dos contratos; etc. Nessa situação, trabalhadores com carteira assinada são em menor número que a soma dos sem carteira assinada e por conta própria.

Os trabalhadores informais representariam, então, a parcela ativa do exército industrial constituída pelos sem trabalho. Diante das dificuldades de conseguirem um novo emprego (ou mesmo o primeiro emprego), eles acabariam sujeitados a ganhar a vida de qualquer modo. Por isso, se submeteriam as longas jornadas de trabalho e baixas remunera-

ções em atividades geralmente irregulares e ocasionais de pequena ou nenhuma qualificação técnica. Sustentadas nesse modo de olhar o fenômeno, outras expressões viriam compor o mosaico de definições do trabalho informal: “setor não-organizado”, “atividade não-estruturada”, “economia subterrânea”, “desemprego disfarçado”, “subemprego”, “trabalho clandestino” etc. Apesar das diferenças semânticas e/ou taxonômicas, pode-se identificar uma convergência de sentido para definição do *trabalho informal*, que seria a precariedade das unidades de trabalho e das condições/relações de trabalho. Assim, ele passa a ser interpretado como um problema a ser solucionado, sobretudo quando se tem como modelo de comparação as formas que caracterizam a economia formalizada.

Há, todavia, os que, em uma interpretação diametralmente oposta, abordam o trabalho informal pela sua positividade. Ou seja, o trabalho informal é visto como uma expressão de resistência dos agentes econômicos face às ações regulacionistas do Estado. Desse modo, os atores envolvidos no setor informal seriam “heróis” constituintes do mercado como a instância reguladora, por excelência, da economia. Nesse sentido, o *setor informal* é interpretado como uma solução diante da crise econômica e da excessiva intervenção governamental da economia. Abstraem-se as condições históricas de um período marcado, dentre outras variáveis, pela hegemonia das grandes corporações empresariais, pela fragilização dos órgãos de representação dos trabalhadores e pela fragilização de direitos historicamente conquistados.

A OIT avalia que em 1986, para cada cem novas ocupações criadas na América Latina, 80 eram informais. O percentual de trabalhadores informais no Brasil em 1980 era de 24% da População Economicamente Ativa (PEA), contra 28,8% em 1990. Nas regiões Nordeste, Norte e Centro Oeste os percentuais de trabalhadores informais são superiores à média nacional, seguramente devido à economia menos estruturada destas regiões, comparados aos percentuais das regiões Sudeste e Sul, onde o nível de industrialização e de estruturação do comércio e dos serviços é mais consolidado.

8. Aspectos do trabalho informal no Brasil, Sergipe e Aracaju

A Pesquisa da Economia Informal Urbana (Ecinf), realizada pelo IBGE em 1997 tendo como recorte geográfico de investigação 73 municípios do país e 50 mil domicílios entrevistados, informa que 25% dos trabalhadores das cidades brasileiras estavam vinculados ao chamado “setor informal, comprovando envolvimento de 12 milhões de pessoas em atividades de produção e/ou distribuição de bens e prestação de serviços. Observou-se que nos anos de 1990 uma diminuição do trabalho por conta própria que havia caracterizado o setor informal sergipano, enquanto a informalidade cresceu nos transportes e nos serviços. O setor profissionalizou-se, assalariou-se e masculinizou-se. Conforme dados do IBGE (2004) é possível observar a expansão do setor informal, por sexo dos proprietários, segundo a origem dos recursos utilizados para iniciar o negócio em Sergipe em 2003, conforme tabela a seguir.

Tabela 1 - Empresas do setor informal . sexo dos proprietários e origem dos recursos utilizados para iniciar o negócio em Sergipe - 2004

Origem dos recursos utilizados para iniciar o negócio	Empresas do setor informal		
	Total (1)	Sexo dos proprietários	
		Homens	Mulheres
Total	104 789	66 730	38 058
Indenização recebida	4 385	3 470	915
Herança	1 498	1 028	470
Poupança anterior ou venda de bens ou imóveis	6 441	4 002	2 439
Outros recursos próprios	46 831	30 561	16 270
Empréstimo de parentes ou amigos	8 114	4 199	3 915
Empréstimo bancário	1 902	1 138	764
Outras formas de empréstimo	2 290	884	1 406
Sócio tinha o capital	1 225	746	479
Outra	3 161	1 910	1 251
Não precisou de capital	28 652	18 688	9 964
Sem declaração	290	106	185

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2004.

(1) Inclusive os proprietários sem declaração de sexo

A informalidade não atinge hoje apenas as atividades consideradas precárias, mas também empresas qualificadas, com relações de trabalho altamente precarizadas, em especial, para os jovens que ingressam na população em idade ativa (arquitetos, jornalistas, técnicos). Ao lado do que alguns chamam de *economia popular* (Corragio, 1991), composta de estratégias de sobrevivência, “bicos”, comércios clandestinos, pequenos expedientes e práticas solidárias, vê-se desenvolver uma informalidade que vai povoando o vasto viveiro dos “sem trabalho”, que se articula aos novos setores da economia avançada (serviços de manutenção das empresas), e serve igualmente às famílias abastadas, as novas “elites urbanas” que desenvolvem novas formas de consumo e lazer (entregadores de pizza, acompanhantes de cães, etc).

Ao longo da história das mulheres e dos homens a divisão sexual do trabalho é uma constante, explicada com base em um determinismo biológico, a partir do papel das mulheres na reprodução biológica, que naturaliza essa divisão, carregada de significados e de práticas, que mudam conforme os diferentes tipos de sociedades e seu momento histórico. Na formação social capitalista, existe o fato de que o trabalho das mulheres tem sido considerado como um trabalho diferente, menos valorizado e, conseqüentemente, com menor remuneração. Os rendimentos das trabalhadoras brasileiras são sistematicamente inferiores aos dos homens, seja segundo o setor de atividade, seja quanto à posição na ocupação ou quanto à escolaridade. Em 95, 85% dos homens receberam mais de cinco salários mínimos contra apenas 66% das mulheres, e isto entre os que tinham mais de 15 anos de estudo (Bruschini, 1998).

A divisão sexual do trabalho assume formas conjunturais e históricas, é construída como prática social, ora conservando tradições que ordenam tarefas masculinas e tarefas femininas, ora criando modalidades da divisão sexual das tarefas. O mundo da casa, o mundo privado é seu lugar por excelência na sociedade e a entrada na esfera pública, seja através do trabalho ou de outro tipo de prática social e política, será marcada por este conjunto de representações do feminino.

Nas famílias formadas por casais, as mulheres compartilham com pelo menos um outro provedor adulto – o homem –, a responsabilidade pela manutenção da casa, no caso dos grupos mães-filhos de chefia feminina (as chamadas famílias monoparentais) a situação mostra-se ainda pior. Mesmo quando podem contar com a ajuda de parentes, elas são as principais responsáveis pelo provimento e pelos cuidados com a casa e filhos ainda muito jovens. Nestas condições, sua capacidade de negociação e de barganha fica bastante reduzida, traduzem-se em taxas mais altas de desemprego e, em inserções mais frágeis no mercado de trabalho, expressas nos baixos rendimentos auferidos.

Dados do IBGE⁴ (2005), mostram que o grau de informalidade no estado de Sergipe ficou acima dos 60%, aproximando-se das demais capitais nordestinas. O perfil dos(as) trabalhadores(as) ocupados(as) em empresas do setor informal, correspondia em 2003 a 123.690 mil. Desse total, 101.141 mil, ou seja, 81,76% exercem atividades por conta própria; 7.751, ou 6,26% são empregadores, 2.525 mil são empregados com carteira assinada no total de 0,204%; 8.049 empregados sem carteira assinada, o que corresponde a uma parcela de 6,49%; enquanto os não remunerados têm um total de 3,25% e uma população de 4.033 mil.

Encontram-se similaridades com relação à inserção de homens e mulheres no mercado de trabalho informal em Sergipe, comparativamente aos demais Estados do Brasil. Entre os 123.690 trabalhadores na informalidade, 77.388 homens (62,56%) e 46.302 (37,44%,) mulheres inseridos na faixa etária entre 25 a 39 anos (61,37% homens e 38,63% mulheres), seguindo-se aqueles na faixa etária de 40 a 59 anos com o percentual de 37,9% (ECINF, 2003). Essa população encontra-se na idade de maior vida útil para o trabalho, mas não conseguiram uma colocação nos postos de trabalhos formais, buscando, assim, na economia infor-

⁴ Pesquisa IBGE, sobre Economia Informal Urbana em 2003 e IPEA, Padrões Espacial e Setorial da Evolução da Informalidade no Brasil – 1991-2003, 2004, divulgada em julho de 2005.

mal, uma alternativa para sobrevivência. Assim, a reordenação, do mercado, ao eliminar postos de trabalho afetou de maneira geral toda a população brasileira, contribuindo para a ampliação do mercado de bens e serviços, para o surgimento de novos contingentes de trabalhadores subempregados e de trabalhadores autônomos, excluídos do mercado de trabalho formal, em busca de alternativas de sobrevivência.

Entre 1995 e 1998, a força de trabalho na capital e região urbana em Aracaju integra 800.000 mulheres e 570.000 mil homens (IBGE, 2004). Os trabalhadores na informalidade exercem suas atividades com um tempo médio de trabalho de 10 anos e em geral, constitui a primeira experiência. Ademais, a média de horas de trabalho atinge 40h, para aqueles inseridos nas feiras livres e de 43h para aqueles nas feiras de artesanato, encontrando-se situações de trabalho que atingem 72h semanais. A precariedade, emerge, como registro balizador do trabalho informal na perspectiva apresentada. A intensificação do ritmo e tempo de trabalho, ou extensão da jornada de trabalho, a alta flexibilidade no desempenho de atividades, é uma constante incentivando à informalização. Por outro lado, as formas de remuneração assumem características conhecidas com a crescente desregulamentação na contratação e na dispensa, contribuindo para fortalecer as relações de poder.

Em Aracaju entre o contingente trabalhadores inseridos em atividades informais, 632 são oriundas da capital, 566 (47,08)% do interior do estado enquanto os demais não declaram a origem. O número de homens procedentes da capital e do interior do estado supera o de mulheres. As cidades do interior são consideradas redutos de artesanato em Sergipe. Devido às escassas possibilidades de trabalho no interior, a migração urbana e a inserção na informalidade, apresentam-se como espaços alternativos para a inclusão social.

Levantamento exploratório realizado em 2005 pela FUNDAT (Fundação Municipal do Trabalho), órgão responsável pelo cadastramento dos vendedores ambulantes da área comercial e EMSURB (Empresa Municipal de Serviços Urbanos) em Aracaju, informa a existência de **3.700** trabalhadores informais/ambulantes distribuídos nos diferentes bairros do

município de Aracaju: **150** nas feiras de artesanato das Praças Olímpio Campos e Tobias Barreto; **86** nos Calçadões das ruas João Pessoa e São Cristóvão no centro da cidade; **2.262** nos mercados: Albano Franco (1.958), Antônio Franco (180) e Thalles Ferraz (124); nas feiras dos bairros **1.202**: Castelo Branco (217), Agamenon Magalhães (356), Dom Pedro (38), Suissa (72), Grageru (168), Santos Dumont (161) e Santa Maria (190).

Observa-se o predomínio de homens 1.909 (51,59%) comparativamente a 1.791 (48,41%) mulheres no município de Aracaju, inseridas no comércio de variedades, trailers, artigos importados e alimentos. No cadastro de setor de alimentos, a predominância masculina é questionada, isso porque, segundo a diretoria, com frequência, a gestão do ponto é feminina.

Considerando as novas demandas de perfis profissionais qualificados postas pelo mercado de trabalho, o nível de escolaridade desses trabalhadores mostra-se defasado: 42,09% não completaram o ensino fundamental, 12,49% têm o nível de ensino fundamental completo, enquanto 8,6% não completaram o ensino médio (16,03%) e 15,81% são analfabetos. Apenas 2,86% apresenta escolaridade de nível superior completo, enquanto 2,08% não completou esse nível de ensino. As mulheres apresentam vantagem (50,54%) em relação aos homens (49,45%) com relação a educação de nível superior. Contudo, com relação ao ensino fundamental completo elas apresentam desvantagem (32,4%) comparativamente aos homens (67,96%). Sabe-se que nas últimas décadas as mulheres ampliaram sua presença em todos os níveis de ensino, buscando elevar a qualificação. Desempregados e assalariados com maior nível de educação formal apresentam maior probabilidade de tornarem-se auto-empregados e caso tenham acesso às informações e formação pertinentes, podem se estabelecer com sucesso nesse setor.

Na análise da participação dos 150 trabalhadores cadastrados nas feirinhas de artesanato⁵ em Aracaju, as estatísticas informam a

⁵ Feirinhas das Praças Olímpio Campos e Tobias Barreto, feiras livres de bairros Grageru, Santos Dumont, Santa Maria, Dom Pedro, Agamenon Magalhães, Suissa, Castelo Branco e Santa Maria em Aracaju.

A “Condição Informal”

segmentação do mercado de trabalho, por meio da clássica concentração de mulheres 129 (86%) em atividade consideradas historicamente femininas comparativamente a participação de homens 21 (14%).

Tabela 3 - Sexo dos Trabalhadores Informais– Feiras de Artesanato de Aracaju

POPULAÇÃO	PÇ. OLÍMPIO CAMPOS		PÇ. TOBIAS BARRETO		PÇS. O.CAMPOS & T.BARRETO	
	N	%	N	%	N	%
MULHERES	55	84,62	51	86,45	23	88,46
HOMENS	10	15,38	8	13,55	3	11,54
TOTAL	65	100	59	100	26	100

Fonte: FUNDAT, 2005

De acordo com Arnot “As experiências vividas pelas mulheres, que também compõem uma parte da vida pública (...), são consideradas como pertencentes ao setor privado. Os homens também têm vida privada, papéis e relações que constituem essa vida, mas que não são incluídos nas análises teóricas de suas experiências vividas” (Arnot, 1984, p. 2-24).

Assim, a concentração de mulheres em atividades consideradas femininas, pode ser explicada, pelo processo de socialização primária/aprendizagem no espaço reprodutivo, ou no âmbito privado da família, onde as mulheres adquirem as denominadas habilidades tácitas, ou saberes informais considerados necessários para a produção de determinados produtos comercializados. Por serem historicamente consideradas aprendizagens não formalizadas, as habilidades tácitas adquiridas pelas mulheres, reduziram-se a atividades desvalorizadas e geralmente relacionadas a certos saberes femininos considerados naturais, como, por exemplo, a destreza manual, a atenção a detalhes, a paciência para realizar tarefas monótonas e repetitivas. Desse modo, saberes como cozinhar, fazer remédios fitoterápicos ou lidar com ervas medicinais, bordar, costurar, confeccionar bijuterias e diversos artesanatos, entre outras atividades (não elevados à condição de saberes profissio-

nais), foram construídos na família ou na comunidade. Por vezes, são potencializados e/ou aperfeiçoados em ações comunitárias voltadas à sobrevivência exemplificadas nas atividades de geração de renda e do cuidado da comunidade.

Compreende-se que o capital se apropria dessas divisões, ou seja, com frequência, os padrões colocam as mulheres em funções consideradas adequadas ao desempenho de atividades como: montagem de peças pequenas na indústria eletroeletrônica, embalagens, costura e vestuário nos ramos têxteis, digitação, entre outras. Ainda hoje, quando a participação das mulheres no mercado de trabalho é tão maior que em outras épocas, pesquisa (IBGE, 2004) com respostas estimuladas e múltiplas, mostrou, entre as respondentes, as razões para estar trabalhando: a realização pessoal (31%); realização profissional (30%); manter os gastos pessoais (54%) e manter a família (40%). Ou seja, é maior o impulso econômico que o psicológico. As pressões econômicas e o estímulo ao consumo têm levado os pais a trabalhar cada dia mais e os filhos a estar menos assistidos.

No Brasil, 29,4% dos 56,1 milhões de famílias eram chefiadas por mulheres em 2004. A maior proporção dessa chefia feminina se dava na faixa dos 60 anos ou mais de idade (27,4%), enquanto entre os homens, 35,3% dos responsáveis pela família tinham entre 25 e 39 anos de idade. (PNAD, 2004). A região Nordeste foi a que apresentou o maior número de famílias chefiadas por mulheres (29,3%), destacando-se o estado de Pernambuco com 31,6%. Essa taxa aumentou sensivelmente nas regiões Nas famílias constituídas por casais, as mulheres compartilham com pelo menos um outro provedor adulto – o homem –, a responsabilidade pela manutenção da casa, no caso dos grupos mães-filhos de chefia feminina (as chamadas famílias monoparentais) a situação mostra-se ainda pior.

Nas representações dos participantes da pesquisa, explicitam-se os motivos ou opções principais de inserção na informalidade: *desemprego, tradição familiar, idade e, por fim, ampliação da sociabilidade e flexibilidade* encontrados nesse processo de trabalho. A influência da

tradição familiar nas experiências de trabalho é, sobretudo, evidenciada, especialmente entre os feirantes. Várias gerações de uma mesma família exercem a mesma atividade reproduzindo modelos de identificação: “Eu já trabalhava como feirante. Meus pais são feirantes”. Outro exemplo reafirma: “Eu não estava conseguindo um emprego no mercado de trabalho, aí decidi entrar também no negócio da família nas feiras”.

Assim, nas relações sociais familiares são institucionalizados e reproduzidos os modos de serem operados, as trajetórias de vida dos trabalhadores do mercado informal. As redes de relações sociais são utilizadas por estes segmentos para enfrentarem a vida urbana, articulando as relações de parentesco, vizinhança, trabalho, local de origem, etc; estruturam-se como malhas invisíveis (relações sociais informais), mas ganham visibilidade em situações reais do cotidiano, como parte integrante dos mecanismos de regulação do chamado mercado de trabalho (Richards e Bryam, 1998).

O desemprego para os respondentes, traz como consequência uma série de mudanças que podem se traduzir na precariedade e na vulnerabilidade do emprego e do trabalho. Assim, é interessante notar a idade e a baixa escolaridade, fortalecem a exclusão de classe/gênero. Especialmente para as mulheres, a questão da **idade** emerge como barreira para o acesso ao trabalho formal:

Eu me casei, deixei de trabalhar prá cuidar da família, aí *veio* os filhos, né? Depois me separei do marido, tive que arrumar um emprego, já tinha 40 anos. Aí ficou difícil por causa da idade. Então resolvi vender na feira. Minha irmã me ajudou comprando umas mercadorias pra mim... então passei a trabalhar vendendo roupa (53 anos, mulher vendedora de roupas há 12 anos).

Especialmente para as mulheres o trabalho é considerado extremamente necessário à manutenção do grupo familiar. O estado conjugal, a presença de filhos pequenos e adolescentes, associados à idade e à

escolaridade da trabalhadora, as características do grupo familiar, como o ciclo de vida familiar em formação, famílias maduras e mais velhas, e a estrutura familiar (família conjugal, chefiada por mulher, ampliada coma a presença de outros parentes) - são fatores que estão sempre presentes na decisão das mulheres de ingressar ou permanecer no mercado de trabalho, embora a necessidade econômica e a existência de emprego tenham papel fundamental (Bruschini, 1998, p. 4). A constante necessidade de articular papéis familiares e profissionais limita a disponibilidade das mulheres para o trabalho, e essa disponibilidade não depende apenas da demanda do mercado e das suas qualificações para atendê-la, mas decorre de uma complexa combinação de características pessoais e arranjos no âmbito doméstico.

Desse modo, não apenas as desigualdades de gênero no interior da família dificultam a inserção feminina no mercado de trabalho, mas o mercado utiliza essa responsabilidade maior da mulher com a reprodução para discriminá-la. Para Bruschni (1998), a definição social dos papéis masculinos e femininos no âmbito da família trazem consequências diferenciais sobre um e outro sexo, em sua participação no mercado de trabalho.

Em uma situação de altas taxas de desemprego e aumento da oferta de trabalho pelo aumento da participação feminina, aparentemente também coloca a mulher em desvantagem pelos critérios de seletividade do mercado. Em geral, o crescimento das taxas de participação das mulheres cônjuges está associado ao aumento da taxa de desemprego dos chefes masculinos. Uma análise histórica, mesmo superficial, mostra que foram sempre questões econômicas que lançaram a mulher ao mercado de trabalho.

O auto-emprego pode constituir, para parcelas de trabalhadores, uma aspiração de deter maior controle sobre a própria vida, desenvolver suas próprias habilidades e construir um patrimônio para a família. A flexibilidade do processo de trabalho é considerada vantajosa: não obedecer ordens, horários pré-fixados, ocupar posição de dependência nas relações hierárquicas de uma organização: "Pense, você ter que chegar

cedo, trabalhar demais, receber ordens de um patrão pra receber pouco um salário. Aqui pelo menos eu chego a hora que quero, cuido dos filhos, não tenho patrão. Não tem coisa melhor”. Desse modo, “O único caminho para escapar da pobreza, é sempre o trabalho, a família e a fé”, nos informa Gilder (1981, p. 368).

Constata-se que as condições de tempo no novo capitalismo criaram um conflito entre caráter e experiência, a experiência do tempo desconjuntado ameaçando a capacidade das pessoas transformarem seus caracteres em histórias de vida que se sustentam. As atividades informais também envolvem riscos para a integridade física dos trabalhadores, seja em relação aos conflitos com os fiscais do governo, ou em relação a violência cotidiana das ruas (assaltos, assassinatos e etc.), assim já se esperava um maior destaque do segmento masculino. O que é singular na incerteza e na forma de se utilizar o tempo, hoje; é que isto é exigido sem qualquer desastre histórico iminente; está entremeadada nas práticas cotidianas deste vigoroso capitalismo selvagem, que corrói a alma do homem, além de sua força física e mental (Sennett, 1999).

O acúmulo das funções operacionais e de gestão, em virtude da instabilidade dos negócios e da concorrência, muitas vezes acirrada, podem levá-los a passar por tensões superiores quando comparados aos seus pares assalariados. Especialmente as mulheres, vivenciam experiência de intensificação das jornadas de trabalho, acumulando as atividades produtivas familiares, *stress*, cobrança e sentimentos de culpa pelo afastamento dos papéis reprodutivos (Cruz, 2005). Além disso, os sujeitos da pesquisa encontram possibilidades de fortalecer as relações sociais na alteridade com o outro, colegas de trabalho, rede familiar que apresenta importante mediação na concretização dos múltiplos papéis determinantes na geração e gestão da atividade informal.

A atividade informal assume também para os respondentes, o caráter de dignificação do homem, de alternativa de sobrevivência, de realização pessoal e profissional:

Olhe, foi o que me tirou do sufoco, então agradeço a Deus todos os dias. Eu agradeço a Deus e a minha irmã que me ajudou. Foi com esse trabalho que eu pude comprar a parte do pai de meus filhos na minha casa e criar meus filhos. Eu gosto desse trabalho, é cansativo mas eu gosto, me devolveu a minha dignidade, porque quando eu me separei, me desesperei... num sabia o que fazer da minha vida!. Então esse trabalho me deu a vida outra vez! (mulher de 52 anos, feirante há 12 anos).

A escolaridade formal e a requalificação são pouco valorizadas para a atividade que exercem. A **educação** em geral, é associada à qualidade da comunicação informal com os clientes que buscam suas mercadorias: “A educação é muito importante para saber atender, saber conversar, dialogar com o cliente”. Contudo, alguns trabalhadores expressam uma certa preocupação em realizar cursos profissionalizantes específicos para a situação de trabalho:

Bem, eu acho a educação importante, mas eu só pretendo fazer até o 2º grau, depois vou fazer cursos voltados para área do meu trabalho. Tipo corte industrial. Não vou estudar mais outras coisas não...(..).não vão me ajudar mais a fazer outras coisas, sabe?! Eu não pretendo fazer o vestibular ... só pretendo fazer esses cursos pra ampliar as possibilidades no meu trabalho (Mulher, 24 anos, há 2 anos vende na feira).

Eu quero ter uma loja, ser empresária, sabe?...Vou tentar, até mesmo já e estou vendo um local prá montar a minha loja. Vou crescer o meu negócio, acho que vou ter que contratar uma, ou duas pessoas prá me ajudar.

As representações expressam as trajetórias de vida, os aspectos mobilizadores da atividade na informalidade, os projetos e expectativas, os constantes recomeços, os limites e as possibilidades para a amplia-

ção dos direitos e da cidadania plena. Com isso se pode dizer que a identidade que cada trabalhador constrói é resultado de um processo dinâmico, sujeito permanentemente à reformulação relativa às novas vivências, às relações que estabelecem. A esse respeito, Velho (1988) aborda a noção de projeto a partir das idéias de Alfred Schutz, para quem o projeto é uma “conduta organizada para atingir finalidades específicas”, seja de um grupo social, um partido, ou outra categoria. Para Velho, a memória é fragmentada, e o sentido de identidade do indivíduo depende, em parte, da organização desses fragmentos. O projeto, expresso através de conceitos, palavras, categorias, seria um instrumento básico de organização desses fragmentos e de negociação da realidade com outros atores sociais, individuais ou coletivos.

9. Apreciações conclusivas

Fenômenos distintos e articulados têm redefinido as relações sociais como globalização, reestruturação produtiva, neoliberalismo e as múltiplas expressões da questão social. As conseqüências desses fenômenos podem ser observadas nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Em um universo de trabalho que cruza cada vez mais as fronteiras, estamos descobrindo que a globalização não gera necessariamente empregos melhores e mais seguros.

O trabalho autônomo, casual ou residencial, juntamente com os empregos de meio expediente e temporários, respondem por uma parcela entre 50% e 80% do trabalho urbano nos países em desenvolvimento (a percentagem é ainda mais alta se incluirmos o setor agrícola). Em vez de o trabalho informal se tornar formal à medida que as economias crescem, o trabalho está passando de regulamentado a desregulamentado. Os trabalhadores perdem a segurança empregatícia, assim como benefícios médicos e outras vantagens, e laboram em condições inseguras para conseguirem contracheques cada vez mais miseráveis e não-confiáveis.

No imaginário da sociedade e dos trabalhadores, a valorização do emprego industrial, a perda da relação de trabalho estável e das conquistas sindicais (os benefícios que o emprego na indústria oferecia), assim como a falta de segurança dos empregos de carteira assinada é que tornam efetivo o sentimento de desemprego, ainda que as pessoas estejam empregadas ou subempregadas. Assim, o vigor do padrão de acumulação, os níveis engendrados de concentração de renda, as instituições sociais, os tipos de políticas sociais, e a sua implementação são os elementos estruturais dessa situação.

As vulnerabilidades sociais a que estão expostos os trabalhadores, são evidenciadas sobretudo, nos baixos rendimentos, na sua inconstância, uma vez que a comercialização é afetada pela sazonalidade. A “condição de informal” provoca desafios, principalmente no que tange ao processo de reprodução do sistema rede de relações sociais, como espaço alternativo de produção e organização de vida e trabalho construídos fora dos canais institucionalizados, mas reproduzidos nos modos de ser operados, nas trajetórias de vida dos trabalhadores do mercado informal.

As redes sociais construídas tornam-se, por sua vez, malhas de labirintos, as quais configuram a base de regulação da atividade informal e ganham visibilidade heterogênea e ambígua na caracterização das atividades. As relações familiares para as mulheres condicionam a inserção no mundo do trabalho, nas diferentes formas de participação nas atividades laborais. Elas destacam suas aprendizagens na informalidade, indicam saberes relacionados à organização do trabalho considerados positivos: formas de sociabilidade aí desenvolvidas: sair de casa e se afastar de atividades domésticas; encontrar outras pessoas no ônibus, fazer amigos fora do lugar onde vivem. Cada uma com sua tarefa, sem ter que discutir tudo no coletivo e ter um horário de trabalho definido.

Mesmo quando podem contar com a ajuda de parentes, as mulheres ainda continuam sendo as principais responsáveis pelas atividades reprodutivas, pelo provimento e pelos cuidados com a casa, com os membros da família. Ainda muito jovens, são vistas como aquelas que “aju-

dam no orçamento familiar”, enquanto aos homens cabem o papel de provedor. A identidade da mulher como trabalhadora, portanto, está sempre associada a seu papel de reprodutora trazendo limitações a uma adequada colocação no mundo do trabalho. Essa imagem básica, originária da mulher família, mãe, dona-de-casa vai estar sempre na frente. O trabalho, por exemplo, é tratado no masculino, ao homem que se associa a imagem de trabalhador, de provedor da família. Assim, não apenas as desigualdades de gênero no interior da família dificultam a inserção feminina no mercado de trabalho, mas o mercado utiliza essa responsabilidade maior da mulher com a reprodução para discriminá-la.

As transformações do trabalho também fortalecem reações de medo, insegurança, quanto às possibilidades do que eles podem se tornar, desencadeiam o que poderia qualificar-se de “síndrome da classe média”. É possível reafirmar que estar ocupado no Setor Informal Urbano não constitui um determinante de precarização, caso a inserção ocorra na condição de trabalhador por conta própria ou naquela de proprietário da unidade produtiva. A particular organização e as características pessoais dos ocupados deste setor não impedem que parte desses trabalhadores, inclusive inseridos em trabalhos com baixa produtividade, perceba níveis de renda superiores aos recebidos por parcelas de assalariados que possuam características pessoais similares (idade, sexo, escolaridade). A existência de trabalhadores pobres na informalidade, a nosso juízo, deriva menos da forma de organização da produção do que de determinantes macro sociais.

É preciso indicar qual o cenário do mundo do trabalho no contexto atual, conhecer as possibilidades e os limites a que estão expostos os trabalhadores que se abrigam na informalidade para fugir da exclusão do emprego, bem como identificar a necessidade de integração de Políticas Públicas, visando à inclusão social para esses sujeitos. Emerge a necessidade de serem criadas políticas de apoio apropriadas aos trabalhadores informais, que exijam que estes se tornem visíveis para a sociedade, e que a totalidade do seu trabalho - especialmente no caso das mulheres - seja valorizado. O ponto de partida com base na análise de

estatísticas sobre as forças de trabalho nacionais leva em conta o sexo do trabalhador, tendo em vista o fortalecimento de estratégias para colocar um fim à desigualdade entre os sexos, fortemente enraizada na cultura do tempo e do lugar onde os sujeitos sociais se inserem e na história que se produziu a partir da realidade vivenciada, que constitui ela mesma “um lugar de memória”.

A situação dos casais com filhos e a das famílias monoparentais femininas coloca a importância do aumento do investimento público em creches e pré-escolas, não apenas pelo efeito sobre a educação infantil, mas também pelos efeitos sinérgicos na diminuição das desigualdades de gênero em face do mercado de trabalho. A erradicação da pobreza e a promoção da igualdade entre os sexos é algo que exige uma grande reorientação de políticas econômicas e de desenvolvimento. A menos que as mulheres sejam fortalecidas para exigirem os seus direitos, a sociedade não implementará as mudanças que melhorarão as suas vidas. Deve haver a articulação de um grande esforço no sentido de ajudar os trabalhadores autônomos, a fim de melhorar o acesso destes aos mercados financeiros e de crédito e criar demanda pelos seus produtos e serviços.

A abordagem de gênero aos estudos sobre trabalho, sem dúvida, propõe mudanças nas relações inter-pessoais e sociais, a nível familiar, comunitário, local, e toda mudança provoca certo nível de conflitos, que envolvem temores, ansiedades, e medos de perda de posições adquiridas entre outros. Essa abordagem permite articular novos questionamentos que venham a ser agregados com este tema, ou seja, da identidade e da subjetividade de trabalhadoras.

É fundamental que todos aqueles comprometidos com a proposta de se atingir as metas do milênio, incluindo o sistema das Nações Unidas, os governos e as instituições internacionais de comércio e finanças, façam do trabalho decente uma prioridade, e que as corporações no mercado global melhorem as condições para todos os seus empregados, tantos formais quanto informais.

Fica evidente a necessidade de se fortalecer a face humana do processo de globalização, incluindo o desenvolvimento humano e a prote-

A “Condição Informal”

ção social para romper a visão estreita desse processo até agora baseado apenas nos aspectos financeiros. A relação entre o desenvolvimento e a exclusão tem por base o pressuposto de que a centralidade do mundo do trabalho permanece plenamente válida para entendermos a sociedade capitalista em que vivemos. A nova institucionalidade que requer o Desenvolvimento Sustentável deve necessariamente fundar-se entre os setores e atores sociais sendo a dimensão de gênero (igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, a que ‘atravessa’ a todas as equidades fundantes como são a socioeconômica, cultural, política, étnica, geracional, meio-ambiental, etc.

Referências bibliográficas

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARNOT, Madeleine. A feminist perspective on the relationship between family life and school life. **Jornal of Education**. Boston, v. 166, n. 1. march , 1984, p. 2-24.

BIHR Alain. **Da grande noite à alternativa**: O movimento operário europeu em crise. São Paulo: Boitempo 1999.

BRIDGES, William. **Mudanças nas relações de trabalho**. São Paulo: Makron, 1996.

BRUSCHINI, Cristina. **Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira**. (Orgs).Cristina Bruschini e Sandra G. Umbehaum. São Paulo: FCC:Ed. 34,2002

CASTELLS, Manuel. **O Poder da Identidade**. Volume 2ª. Edição São Paulo: Paz e Terra. 2002.

CASTEL. Robert. As armadilhas da exclusão. In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore; BÓGUS, Lúcia; YAZEBEK, M. Carmelita (Orgs). **Desigualdades e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2000.

CHAVES, A. B Pires. Considerações sobre o pensamento de Jürgen Habermas. In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, n; 58, ano XIX nov. 1998.

CORREGGIO, José L. **Ciudades senrumbo. Investigación urbana y projeto popular.** Quito. Ciudad-Siap, 1991.

CRUZ, Maria Helena Santana. **Trabalho, Gênero, e Cidadania:** Tradição Modernidade. Aracaju: Editora UFS, 2005.

———. **O gênero/sexo do trabalho na construção civil: a visão dos atores envolvidos.** Projeto e relatório preliminar para o setor da construção civil em Sergipe (apoio: CNPq/PIBIC) 2003.

———. Inovações tecnológicas e relações de gênero no setor financeiro bancário. In: **Revista do Mestrado em Educação.** Publicação do Núcleo de Pós-Graduação em Educação. UFS. Volume 1. São Cristóvão, SE. UFS/NPGE. 2002.

———. Terceiro Milênio e Direitos Humanos Plenos para as Mulheres. In: **Candeiro;** Revista de Política e Cultura da Secção Sindical dos Docentes da UFS, Ano 3. v.4 e 6 dez. 2000.

GORE, C. "Market, citizenship and social exclusion". In: **Social exclusion.** Rhetoric, Reality, Responses. G. Rodgeres; C. Gore e J. Figueredo., International Institute For Labor Studies. Genebra. HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna.** São Paulo. Brasiliense. 1994.

FUNDAÇÃO IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego: estimativas do mês de julho de 1997. Rio de Janeiro, 1997.

FUNDAÇÃO IBGE.- Pesquisa Mensal de Emprego. 2000; 2004.

FUNDAÇÃO SEADE - Pesquisa divulgada pela Fundação Seade, 2004; 2005.

GILDER, George. **Wealth and poverty.** New York. Basic Books, 1981.

HABERMAS, Jürgen. **The Theory of communicative action.** V.1. Reason and the rationalization of society. Boston: Beacon Press. 1984.

HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna.** São Paulo: Loyola, 1994.

HIRATA, Helena. Reestruturação Produtiva, Cidadania e Gênero, in: **Um debate crítico a partir do feminismo:** reestruturação produtiva, reprodução e gênero. Ana A. Costa; Maria E. B. de Lima; Maria B. Alves; Vera Soares. (Org). São Paulo: CUT, 2002.

A "Condição Informal"

IPEA. Boletim visor. Ano I- n. 11. Rio de Janeiro.1997.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

JODELET, Denise. Representações Sociais: um domaine em expansion. In. JODELET, Denise (org.) Lés **Representacions Sociales**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

KERGOAT, D. Em Defesa de uma Sociologia das Relações Sociais: Da Análise Crítica das Categorias Dominantes à Elaboração de uma Nova Conceituação. In: André KARTCHEVSKY-Bulport, *et al* . **O Sexo do Trabalho**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p.79-94.

LOJKINE, Jean. **A Revolução Informacional**. São Paulo: Cortez, 1995.

MATTOSO, Jorge. **A desordem do Trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

MELO, H.P. e TELES, J. L. **Serviços e informalidade**: o comércio ambulante no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

OFFE, Claus. **Capitalismo Desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989a.

——— O trabalho, categoria fundamental da sociologia? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 12, 1989b.

PNAD 2004 – Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio. Atualizado em 25/11/2005.

PNUD - "Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil", editado pelo **PNUD** - Brasil, 2003.

POCHMANN, Márcio. **O Trabalho sob fogo Cruzado**: Exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Pulo: Contexto, 2000.

——— & AMORIM, Ricardo(orgs). **Atlas de Exclusão Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

RICHARDS, P. e BRYAM, R. **Redes sociais, capital social, organizações populares e pobreza urbana**.Rio de Janeiro: Banco Mundial, mimeo, 1998.

RIFKIN, Jeremy. **O Fim do Emprego**. São Paulo: Makron, 1996.

SAFFIOTI, Heleieth, I. B. **Do Artesanal ao Industrial: A exploração da Mulher: um estudo de operárias têxteis e de confecções no Brasil e nos Estados Unidos**. São Paulo: Hucitec. 1967.

SAWAIA, Bader. (Org). **As armadilhas da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter** (conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo). Rio de Janeiro ABDR editora afiliada 1999.

VELHO, Gilberto. **Memória, identidade e projeto**. Uma visão antropológica. Revista TB, 95 (119/126): 119-126, out.dez., 1988.

VELTZ, Pierre. **Mudialisati3n villes et territoires**. L'economie d'archiptel. Paris, PUF, 1994.

||
—

||
—

—
||

—
||

Capít­ulo Sete

Novas ló­gicas do planeja­mento regional e a valoriza­ção do local: estudos de casos em Alagoas e Pernambuco

Abraham B. Sucsú¹
João Policarpo R. Lima²
Gerson Victor Silva³

1. Introdução

Da concepção de Perroux baseada nos Pólos de Desenvolvimento, que foi dominante na década de 70, até às visões mais recentes onde se valorizam conceitos como Arranjos Produtivos Localizados, Cadeias Produtivas e desenvolvimento sustentável, mudanças significativas podem ser observadas no que diz respeito ao planejamento regional do desenvolvimento econômico. A antiga ênfase no setorial e na necessidade de “desconcentração concentrada” tem sido relativizada, principalmente devido aos poucos resultados obtidos e também em virtude das mudanças mais gerais do capitalismo globalizado. Não se pode negar que houve avanços e desenvolvimento, ainda que restrito, nesse processo de mais de 40 anos de adoção do planejamento mais tradicional no Brasil, mas os seus frutos foram altamente concentrados, dependentes de uma forte participação estatal e com uma grande exclusão social. Não houve o “natural” espraiamento dos frutos do progresso que se esperava automático, segundo a teoria dos Pólos de Desenvolvimento.

¹ Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco e Professor da UFPE. E-mail: sicsu@fundaj.gov.br.

² Professor do Departamento de Economia da UFPE. E-mail: jorlima@decon.ufpe.br.

³ Consultor da Lócus Consultoria. E-mail: gvictor@locus.com.br.

A crise fiscal e a dimensão dos problemas sociais, associados a novas estratégias observadas em diversos países, com ênfase na União Européia, levaram a uma redefinição de rumos. Nesse sentido, novas formas e visões são introduzidas no planejamento regional, na tentativa de se obter um processo menos excludente e com maior internalização dos seus frutos. Diversas são as iniciativas nessa direção, é verdade que às vezes ingênuas, como a crença em alguns processos de que endogenamente poder-se-ia definir os rumos da inserção competitiva dos diferentes subespaços. No entanto, em vista até da diversidade de abordagens e experiências mais recentes, cabe já uma análise mais acurada das bases dessas experiências e uma reflexão sobre seus possíveis impactos de longo prazo.

O presente texto procura analisar algumas dessas linhas de atuação, sua metodologia de abordagem e suas limitações, partindo de experiências recentes vivenciadas no Nordeste Brasileiro. O objetivo é contribuir para a discussão do processo de planejamento e de suas bases operacionais ao mesmo tempo em que se busca divulgar experiências com algum caráter inovativo e passíveis de adaptações a serem adotadas em outros espaços, enquanto busca-se, também, a contribuição crítica que o debate sobre as mesmas poderá trazer. Algumas delas já são aqui iniciadas no sentido de provocar essa discussão. Nesse sentido, este trabalho contém. Além desta introdução, uma seção mais geral sobre as tendências mais recentes da estrutura produtiva e das abordagens ligadas aos clusters bem como ao desenvolvimento endógeno e sustentável, uma seguinte sobre a experiência dos territórios produtivos em implantação no Estado de Alagoas, vindo depois a apresentação da experiência do PROMATA em processo na Zona da Mata de Pernambuco, tendo por fim uma seção conclusiva.

2. O planejamento do desenvolvimento: abordagens contemporâneas

O desenvolvimento econômico constitui-se, há muito, um objetivo síntese em torno do qual quase tudo já foi dito e redito. Nesse contexto, buscam-se meios e formas de atingi-lo e de melhor distribuir os frutos do simples crescimento, depois de ficar claro que nas sociedades capitalistas esse objetivo não é naturalmente assegurado com a ampliação da base produtiva e dos bens e serviços dela obtidos. Para melhor atingir o desenvolvimento, ou pelo menos o crescimento econômico, um instrumento fundamental vem sendo há muito aperfeiçoado e incorporado às ações do Estado, que é o planejamento econômico⁴. Com base no planejamento definem-se as políticas e intervenções em instâncias diversas e buscam-se os rumos mais adequados para a obtenção do desenvolvimento. Trata-se de uma instância que é cumprida, e assim deve ser, antes da implementação de ações, onde o técnico – pela utilização de métodos variados de abordagem da realidade – e o político – pela negociação entre os atores sociais – estão fortemente associados.

Do mesmo modo que a estruturação das atividades produtivas vem sendo moldada por fatores ligados ao avanço tecnológico e organizacional, o planejamento do desenvolvimento econômico e sua metodologia também têm experimentado mudanças e é sobre isso que se pretende aqui apresentar algumas reflexões.

Uma das mudanças mais relevantes no processo de planejamento do desenvolvimento econômico é a perda relativa de importância da dimensão técnica diante da política. Como se sabe o planejamento foi mais exercitado e inicialmente adotado nas então economias socialistas do Leste Europeu. Nesses países, dominava a dimensão técnica e as instâncias políticas de definição de prioridades eram bastante limitadas.

⁴ Definições de planejamento são muitas e variadas. De forma despreziosa e sem querer exaurir o tema, pode-se conceber o planejamento como “um processo ordenado e sistemático de decisão que antecipa o futuro e define ações que viabilizam objetivos que se pretende alcançar” (Miranda *et al*, 199x, p. 73).

A adoção do planejamento econômico nos países capitalistas fez-se gradualmente, em vista de preceitos ideológicos ligados ao predomínio do livre mercado e ao preconceito contra métodos adotados nos países socialistas, e incorporou o viés tecnicista. Isso até porque os países que o adotaram mais freqüentemente, embora capitalistas, apresentavam também estruturas de poder muito concentradas, tendo o bloco de poder condições de definir os rumos e as prioridades da ação governamental.

Uma outra mudança, também significativa, é a ligada aos objetivos do planejamento e às estratégias envolvidas no mesmo. Durante muito tempo as políticas econômicas derivadas dos processos de planejamento, independentemente do maior ou menor grau de participação das instâncias políticas, tinham como respaldo teórico a idéia de que o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas seria possível de ser obtido com a implantação de empreendimentos de grande porte, que ancorassem o desenvolvimento posterior de uma cadeia produtiva mais ampla e adensada. Para a atração desses investimentos preconizava-se a concessão de benefícios fiscais variados e custosos. Sobre isso são bastante conhecidas as proposições ligadas aos conceitos dos chamados Pólos de Desenvolvimento de F. Perroux e várias experiências de planejamento a elas associadas.

No Brasil essa orientação esteve presente em vários momentos a partir dos anos 1950 até os anos 1970, destacando-se o Plano de Metas e o II PND. Também fez parte dessa estratégia a chamada política de desenvolvimento regional adotada no Nordeste, através da Sudene, e da Região Norte, através da Sudam. Embora tenham tido resultados concretos em termos de ampliação da estrutura produtiva, essas experiências têm sido alvo de muitas críticas relativas, principalmente, aos altos custos, e aos benefícios insuficientes em termos sociais e mesmo econômicos. Isso porque os ganhos registrados não foram maximizados, em parte pela falta de uma estratégia mais bem aprimorada de definição de prioridades com base no adensamento de cadeias produtivas, ou de foco em determinados segmentos industriais mais utilizadores de mão-de-obra e de outros recursos com maior abundância relativa nessas regiões. Além disso, a falta de uma estratégia mais bem definida de desen-

volvimento tecnológico autóctone levou à dependência de tecnologias importadas e ao baixo dinamismo nessa área, que é fundamental para a diferenciação produtiva e disseminação dos frutos do crescimento.

Em boa parte em função desses resultados insatisfatórios e também em virtude de mudanças nos métodos e processos produtivos observados, exemplarmente, em algumas regiões da chamada Terceira Itália com os seus *clusters*, o planejamento do desenvolvimento econômico vem passando por uma reorientação em termos de objetivos, mas também de métodos. Nesse sentido, tem incorporado mais intensamente as instâncias locais e as atividades de menor escala. Isso reflete também, diga-se de passagem, uma maior democratização das sociedades capitalistas, inclusive das chamadas de industrialização retardatária. Com isso diferentes atores sociais passaram a ter um pouco mais de acesso aos níveis decisórios, até mesmo por conta da reorientação dos Estados Nacionais e da descentralização do poder da instância federal para as estaduais e municipais. Descentralização motivada pelo maior poder concedido aos mercados e pelo próprio exercício do poder, em níveis ainda muito diferenciados, por parte das comunidades locais.

O fato é que, de algum tempo para cá, sem pretensões de sermos muito precisos em termos temporais, começaram a ficar relativamente comuns as referências ao desenvolvimento endógeno, ao desenvolvimento local e ao fortalecimento de cadeias produtivas e de aglomerações, ou *clusters*, onde estão presentes, freqüentemente, empresas de menor porte. Ao mesmo tempo, busca-se agora com mais veemência a criação de condições macroeconômicas para que o ambiente seja mais propício ao surgimento e multiplicação de atividades produtivas e mais competitivas, portanto. Sobre isso vamos nos referir, mesmo que de forma breve, às experiências em curso situando o contexto teórico e o ambiente onde as mesmas têm prosperado. Vamos aqui nos concentrar nas referências ao suporte aos chamados *clusters* ou aglomerações produtivas e às experiências de planejamento participativo com base em instâncias locais de decisão, na linha do desenvolvimento sustentável. Isso para que possamos, posteriormente, realçar os objetivos maiores deste trabalho, que buscam mostrar e analisar duas experiências concretas de planejamento em regiões extremamente carentes do Nordeste brasileiro.

2.1. As chamadas aglomerações produtivas e o seu planejamento

As transformações em curso nas estruturas produtivas contemporâneas já podem ser mapeadas e avaliadas, pelo menos no que diz respeito aos efeitos sobre a localização de algumas atividades e da articulação entre empresas de diferentes tamanhos. Com as mudanças tecnológicas e gerenciais em prática desde os anos 1980, ao lado da maior abertura comercial, as tendências dominantes têm sido a adoção de práticas de terceirização de atividades e de especialização de fornecedores de pequeno e médio porte, seja ao lado de grandes empresas ou não. Com isso, tem-se, paralelamente, a formação de especializações que envolvem a localização de segmentos mais intensivos em conhecimento e tecnologia nos países desenvolvidos e as deslocalizações de investimentos para países em desenvolvimento, mais bem providos de mão-de-obra menos qualificada, mais barata, e/ou de recursos naturais. A presença de leis ambientais menos rigorosas e a não existência de sindicatos fortes e organizados também favorecem algumas regiões de países periféricos para atrair tais investimentos. Com isso surgem oportunidades para o engajamento de pequenas e médias empresas atreladas a essas deslocalizações, processo esse que para ser duradouro e mais dinâmico precisa contar com uma base tecnológica mínima que permita a absorção e criação de inovações, do apoio governamental e da sua inserção em um ambiente de maior envergadura em termos de mercado (Almeida *et al.*, 2003).

Por outro lado, as tendências contemporâneas do capitalismo globalizado também comportam a formação de aglomerados produtivos⁵, também chamados de *clusters*. Estes são baseados em pequenas e médias empresas especializadas em determinadas etapas da produ-

⁵ Tais aglomerações ocorrem principalmente no setor industrial, mas há também casos diversos no setor terciário e mesmo em atividades agrícolas.

ção de um determinado bem, onde há, em geral, a presença fundamental de cooperação e de articulação em redes, num ambiente onde se faz a disseminação da inovação e do conhecimento tácito, tendo-se também a redução dos custos de transação, ao lado das vantagens coletivas ou economias de aglomeração.

Nesses casos a presença de um ambiente que facilite a maior eficiência coletiva é fundamental. Assim, cada vez mais se cobra do Estado uma postura de apoio à criação de um ambiente favorável aos investimentos e capaz de fazer frente à concorrência, onde haja facilidades para a adoção de inovações, bem como a integração das empresas entre si e, ao mesmo tempo, entre estas e outros ambientes tanto de fornecedores quanto de consumidores. Aqui as intervenções estatais devem ter um perfil diferente do tradicional e exige-se mais agilidade e percepção dos agentes estatais para a descoberta dos pontos de estrangulamento e para a adoção de instrumentos de apoio dirigidos a cada caso em particular.

Assim, ao invés de incentivar grandes projetos de investimento, o Estado estaria exercitando melhor seus poderes e pretensões, quando as houver, de estímulo ao desenvolvimento caso apóie as aglomerações produtivas com foco nas pequenas e médias empresas. Para isso, há que se fazer seleções e escolhas dos casos mais promissores e procurar estimular no ambiente produtivo a obtenção das vantagens de aglomeração onde a cooperação é uma das virtudes mais destacadas. Por outro lado, deve-se ter em conta que a criação de tais aglomerações nem sempre é possível partindo-se do nada. Nesse sentido, a experiência tem mostrado que se deve, antes de tentar criar uma dessas aglomerações, identificar embriões de *clusters* ou núcleos produtivos, mesmo que ainda em estágio inicial, para apoiar (Almeida *et al*, 2003)⁶ com políticas governamentais, tais como: expansão da infra-estrutura, facilitação do crédito

⁶ Sabe-se da existência de uma vasta literatura sobre *clusters*, suas virtudes e características principais. Foge ao escopo deste trabalho entrar em mais detalhes sobre esses aspectos. Para maior esclarecimento, ver, por exemplo, Amaral Filho, 1999; Amorim, 1998; Becattini, 1991; Porter, 1998.

e do acesso aos mercados, fortalecimento das instituições, promoção da cooperação etc..

As considerações imediatamente acima colocam os termos gerais da postura do planejamento nessa nova situação de apoio às aglomerações produtivas ou a núcleos produtivos locais⁷. Com isso o planejamento passa a dar mais ênfase aos aspectos endógenos e volta-se para a identificação de tais núcleos ou aglomerados e para o entendimento de seus principais gargalos e potencialidades com o objetivo de definir as intervenções mais apropriadas a cada caso. De uma maneira geral, toma-se o conceito de *cluster* como referência e busca-se o reforço e/ou introdução dos elos produtivos débeis ou ausentes, a identificação e correção de gargalos de infra-estrutura, a promoção da cooperação, a facilitação da comercialização e da inovação tecnológica, além de medidas de apoio dirigido às empresas menores, principalmente. Para isso as ações de planejamento são precedidas por um esforço inicial de entendimento do quadro geral, o que se poderia chamar de diagnóstico no planejamento mais tradicional, onde a participação mais ativa dos agentes produtivos e atores sociais torna-se fundamental para a definição das políticas e intervenções. Nesse caso, conforme dito acima, o foco no endógeno, nas pequenas e médias empresas, na *clusterização* e/ou na criação de um ambiente competitivo são os destaques das ações do planejamento contemporâneo. Para tal, incluem-se, no contexto do planejamento, ações que busquem a sinergia coletiva, a introdução de inovações e a efetivação de parcerias entre o setor público e os atores privados (Galvão, 1998).

⁷ Essa terminologia de núcleos vem sendo difundida pelo Governo do Ceará, que criou em fins dos anos 1980 um novo órgão de planejamento (o Centro de Estratégias de Desenvolvimento-CED), hoje fundido a um anterior Instituto de Planejamento, com o objetivo tanto de identificar pequenas, mas promissoras, aglomerações produtivas, quanto de planejar e implementar intervenções dinamizadoras. Tal linha de atuação teve alguns precursores: o Projeto Áridas, em 1994, fez um esforço de identificar municípios com experiências produtivas bem sucedidas e o Governo de Pernambuco em 1995, através da então existente Secretaria de Projetos Especiais tentou apoiar alguns dos núcleos desse Estado, embora tenha a experiência sido abortada pela redefinição de prioridades governamentais após 1996.

Nesse sentido, cabe destacar que diferentes espaços econô­micos se encontram em condições dí­spares de evoluçã­o, o que não permite pensar um modelo teó­rico ú­nico de abordagem e intervençã­o. Existem territó­rios onde as sinergias são mais visíveis, a cooperaçã­o e confiançã­a entre os atores se nota mais nitidamente e o entorno institucional ao setor produtivo é mais sólido. Em outros não se observam essas precondiçõ­es e devem ser construí­dos o protagonismo local e as estruturas para consolidar bases competitivas. Os casos práticos têm apontado caminhos interessantes partindo da idé­ia de aglomerados produtivos, onde cooperaçã­o e associativismo são pilares de consolidaçã­o de territó­rios competitivos.

2.2. O planejamento e o desenvolvimento sustentável

Em virtude dos resultados pouco auspiciosos, pelo menos do ponto de vista social, do crescimento econô­mico e do planejamento tradicional, bem como dos seus rebatimentos negativos sobre o meio ambiente, o conceito de desenvolvimento sustentável ganhou força como estratégia de desenvolvimento, incorporando um novos métodos ao planejamento. Partindo de uma base teó­rica que realça as restriçõ­es ambientais, fundamentada no princípio da entropia e da neguentropia⁸, a idé­ia de desenvolvimento sustentável incorpora ao planejamento as dimensõ­es distributiva e preservacionista, destacando a solidariedade intra e inter geraçõ­es. Nesse contexto, assume importânc­ia também a solidariedade interespa­cial, argumentando-se que “a sustentabilidade de um espaço (nacional ou regional) não poderia ser construí­da às custas da insustentabilidade dos outros ou jogando os efeitos negativos para o

⁸ O conceito de neguentropia está ligado à tendênc­ia para a organizaçã­o e para a complexidade crescente, ou seja para a capacidade de regeneraçã­o e reproduçã­o dos ecossistemas, em oposiçã­o à entropia. Ver Miranda *et al*, 199x, para maiores esclarecimentos.

resto do mundo” (Miranda, *et al*, 199x, p. 55). O progresso técnico, apesar de seu impacto negativo sobre o emprego, é também fundamental por ampliar a eficiência e o crescimento, permitindo uma maior facilidade de convergência com a equidade e a conservação ambiental.

Nessa visão, o desenvolvimento sustentável pode ser apreendido como um processo de mudança que envolve a melhoria da qualidade de vida, o crescimento econômico eficiente, a equidade social e a manutenção do meio ambiente (Buarque, 1997). Tendo em conta que tais princípios, principalmente a equidade, não são assegurados pela simples disponibilidade de bens e serviços, há que se incorporar a participação e integração ativa do cidadão no jogo político e social para que os objetivos acima sejam alcançáveis. Para isso, a metodologia de planejamento passa a incorporar mais a dimensão política, ou seja, a participação das comunidades envolvidas no mesmo, ainda que mantendo a instância técnica.⁹ Note-se que, em vista da necessidade de repensar o estilo de desenvolvimento até aqui adotado, o desenvolvimento sustentável enfrenta resistências e contém problemas e tensões entre os objetivos de eficiência, equidade e conservação, tendendo assim a ser tratado como uma meta a médio ou longo prazos após a transição para o novo modelo.

Com base na concepção de desenvolvimento sustentável, novos métodos de planejamento vêm sendo desenvolvidos, tornando-se cada vez mais num processo participativo e numa instância de negociação entre os atores sociais, mas também de organização da sociedade e de construção de alianças e acordos políticos. Ao mesmo tempo o planejamento, nessa concepção, propicia a construção de hegemonias através das estratégias, prioridades e instrumentos de ação onde se abre a possibilidade para a participação mais efetiva da sociedade e incorpora-se um maior leque de atores sociais.

⁹ Segundo Miranda, *et al*, 199x, “A participação é um fim e um objetivo a ser perseguido e conquistado pela sociedade, ao mesmo tempo que constitui, também, um meio para assegurar a sustentabilidade política e a efetividade das ações no terreno social. Dessa forma, o processo de planejamento deve apostar na sustentabilidade técnica e política das formulações dos planos, programas e projetos...” (p. 60).

Imbuídas da concepção dominante de sustentabilidade e dos seus preceitos, conforme acima descrito, muitas experiências de planejamento vêm sendo efetuadas desde meados dos anos 1990 no Nordeste. A seu favor contam também o relativo insucesso do planejamento tradicional levado a efeito pela Sudene através de seus planos diretores ou de seus esforços de atração indiscriminada de grandes projetos de investimento, com custos elevados, sustentabilidade duvidosa, concentração espacial e pessoal dos seus frutos e com reduzidos rebatimentos sobre a base econômica pré-existente. Nessa nova direção, encontram-se o mapeamento de vocações locais e as estratégias chamadas de desenvolvimento local integrado. Pelo menos duas novas variáveis são assim priorizadas: o local e o seu potencial de expansão de atividades já existentes bem como o esforço de participação dos atores sociais no processo de planejamento. Sobre isso, fazemos nas seções a seguir um relato de experiências recentes e relativamente inovadoras com o objetivo de divulgar suas metodologias e alguns de seus resultados, embora ainda na fase da concepção, em termos de planos e estratégias.

3. O Caso do projeto territórios produtivos em Alagoas

3.1. Localizando o projeto

O Estado de Alagoas, com uma população superior a 2,8 milhões de habitantes e com a segunda maior densidade demográfica do País, mais de 100 hab/km², segundo o Censo de 2001 realizado pelo IBGE, apresenta uma situação extremamente preocupante do ponto de vista social e econômico. Seu IDH médio, 0,633, o coloca na segunda pior posição dos estados brasileiros.

Esse Estado, como é sabido, tem sua economia e, principalmente, o setor produtivo, fortemente atrelado ao segmento sucroalcooleiro. Sendo o segundo produtor e exportador nacional de açúcar, tal setor, que se baseia em commodities com grandes flutuações nos mercados internacionais, chegou a responder nas décadas de 80 e 90 por quase 40% do

ICMS arrecadado¹⁰. Embora o turismo esteja se consolidando na região, não tem a dimensão suficiente, ainda, para resolver os graves problemas de emprego e renda ali observados.

Nesse sentido, a preocupação com alternativas que dêem maior sustentabilidade ao desenvolvimento de Alagoas tem levado à busca de processos participativos de planejamento, que não garantam apenas o crescimento, mas permitam o espriamento desses frutos para as comunidades envolvidas.

O Projeto Territórios Produtivos de Alagoas, em execução pelo Instituto Paraíba do Meio, organização social constituída por pesquisadores da Universidade Federal de Alagoas, patrocinado pelo SEBRAE-Al, e com o apoio do Governo do Estado, vem a se incorporar nesses esforços, apresentando metodologia e objetivos específicos. Iniciado em setembro de 2003, alguns resultados já podem ser observados, inclusive caracterizações territoriais e projetos técnicos de investimento, como se verá a seguir.

3.2. Contextualizando o projeto

Nos anos de 1999 a 2002, o Serviço Brasileiro de Apoio a Pequena e Micro Empresa - SEBRAE, a nível nacional, implementou e disseminou uma metodologia participativa para apoio ao desenvolvimento das unidades produtivas de pequeno porte, a nível local. Tal Metodologia, denominada Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), partia de uma visão endógena do desenvolvimento, em que as localidades, geralmente municípios, através de um processo participativo, deveriam elaborar agendas de desenvolvimento, que balizariam o planejamento de seu desenvolvimento. Esta metodologia foi adotada nas diferentes unidades da federação, sem dúvida permitindo o fortalecimento

¹⁰ A respeito do setor e sua importância, ver: Carvalho, C.P.O. "Novas Estratégias Competitivas para o novo ambiente Institucional. O caso do setor Sucrialcooleiro de Alagoas-1990/2001" in Shikida, P. F. e Moraes, M. ^a D (org) " Agroindústria Canavieira no Brasil", S. Paulo, Atlas, 2002, p.263-286.

do capital social e da estruturação dos municípios. Nesse sentido, pode-se notar que, no Estado de Alagoas, o SEBRAE-AL praticamente cobriu o estado nos mais diversos municípios.

No entanto, numa avaliação, a posteriori, podem ser observadas limitações do método, entre as quais pode-se destacar: ao identificar o espaço com o município, em muitos casos perde-se a lógica empresarial; ao trabalhar o local e não a cadeia produtiva tem-se pouco claras as lógicas e os atores que definem a estratégia empresarial, normalmente exógenos ao município; a preocupação central era a de criar condições favoráveis ao fortalecimento do capital social e relevava-se a segundo plano a questão atinente à competitividade setorial e empresarial; no processo dava-se uma importância assimétrica a informação e ao conhecimento, hipervalorizando a experiência local, considerando-se, às vezes, espúria a participação de agentes externos.

Tentando superar esses empecilhos, propõe-se, através do SEBRAE-AL e do Governo daquele Estado, o Projeto Territórios Produtivos de Alagoas, que não desconhece os avanços dos DLIS, mas procura dar um passo adiante incluindo aspectos de competitividade sistêmica para dar sustentação ao processo. Nesse sentido, procura-se aproveitar os profissionais que haviam participado dos Projetos de DLIS, como agentes de desenvolvimento, que possuem grande conhecimento das especificidades locais e tem forte acesso aos atores locais, além de dominarem as técnicas de planejamento participativo.

3.3. O Projeto e sua lógica

Partindo de uma subdivisão do estado em 8 mesoregiões (ver mapa abaixo), recorte esse que se baseou nas características geográficas e históricas das mesmas, além de identidades econômicas, o projeto tem por objetivo promover o surgimento, nos diferentes territórios, de acordos e pactos produtivos, estrategicamente construídos com os atores, locais e externos, relevantes para a elevação dos níveis de densidade empresarial, especialização produtiva e dinamismo econômico e social. Nesse sen-

tido, entende-se ser fundamental compreender a lógica da cadeia produtiva local, regional, nacional ou internacional a que está articulado o setor que define a dinâmica, o que permite uma melhor compreensão da lógica à qual o local irá se articular e quais são os atores relevantes nesse processo. Entende-se que potencialidades devem ser apoiadas para permitir a estruturação futura de Arranjos Produtivos Localizados – APL. Estes viriam a ser territórios em que houvesse uma densidade de agentes econômicos que dessem competitividade através de um processo onde fossem valorizados os vínculos entre os diferentes atores participantes de um complexo produtivo, além de apoiar ações baseadas na interdependência desses atores.



Figura 1 - Alagoas: localização dos Territórios Produtivos.

Fonte: Instituto Paraíba do Meio

O projeto parte da visão de que, nos diferentes subespaços do Estado, nem sempre se encontram as condições objetivas para dar de imediato apoio a APLs, principalmente devido à reduzida densidade empresarial e à falta de estruturação de uma especialidade ou setor que alavanquem o desenvolvimento. Nessa realidade, acredita-se ser relevante analisar a mescla de ações que se preocupem com o protagonismo local e com o

incentivo ao empreendedorismo, ou seja, a0es que permitam dar efetiva competitividade aos territ0rios. A maior 4nfase em uma ou outra dire0o depender4 do n4vel de estrutura0o social e econ4mica dos Territ0rios.

Nesse sentido, tem-se procurado seguir as seguintes etapas:

- a) Identificar, nas diferentes mesorregi0es, territ0rios produtivos que apresentem condi0es de maior sustentabilidade produtiva. Nesse sentido, partiu-se das voca0es e especializa0es produtivas, e, a partir de uma s4rie de indicadores de sele0o, escolheram-se as atividades que tinham o maior adensamento de a0es empreendedoras, com a participa0o de empresas de pequeno porte. Nestas, procurou-se detectar a presen0a de atores e lideran0as estrat4gicos para dar um incremento, qualitativo e quantitativo, sustent4vel 4 produ0o. Tamb4m, procurou-se analisar a presen0a e a demanda de infraestrutura para as principais atividades produtivas;
- b) Atrav4s de uma an4lise das cadeias produtivas escolhidas, busca-se identificar e articular as principais institui0es locais e externas que possam dar sustentaa0o 4s atividades escolhidas, favorecendo a converg4ncia de a0es interinstitucionais que imprimam maior solidez aos territ0rios produtivos selecionados;
- c) De posse desses elementos foram realizadas, pelos consultores do Instituto, as caracteriza0es dos territ0rios produtivos, ressaltando, os cen4rios poss4veis de desenvolvimento, as articula0es necess4rias, os principais obst4culos 4 consolida0o, as vantagens competitivas locais e o envolvimento dos diferentes atores com os projetos;
- d) A partir de um processo participativo, que tinha sua base nas for0as end4genas aos territ0rios, mas que contava necessariamente com agentes externos reguladores ou estruturadores do setor, procurou-se analisar a capacidade de identificar, captar e gerir recursos que permitissem alcan0ar resultados a partir das voca0es produtivas;
- e) Para dar suporte 4 formaliza0o dos pactos ou acordos, bem como para a implementaa0o das suas a0es, est4o sendo elaborados projetos espec4ficos de investimento, que apontam os respons4veis pela elaboraa0o das a0es, a fonte de recursos e os cronogramas para a implementaa0o.

A estratégia baseia-se na identificação e seleção de territórios, setores e atores locais que permitam projetos de intervenção com foco no aumento da competitividade. Para isso, pretende-se estruturar as pré-condições institucionais e de infraestrutura, além de recursos humanos qualificados, que permitam um desenvolvimento sustentável dos projetos. Também, é importante, como produto do processo, a explicitação e mensuração das demandas por investimentos, nas diferentes mesoregiões, estratégicas para garantir o dinamismo da produção local.

Quanto ao processo de intervenção nos territórios, tem-se em mente que sete forças têm condições de serem mobilizadas para alterar a situação atual dos territórios, quais sejam: qualificação de recursos humanos, logística adequada, aproveitamento das vantagens competitivas locais como diferencial inovador; aproveitamento da tradição e cultura locais para a criação de marcas diferenciadoras; a interação dos diferentes atores que permita maior cooperação e aumento de competitividade; a ênfase nos pequenos negócios como fator de geração de emprego e renda; a viabilização de crédito compatível que permita a consolidação e expansão das atividades. Essa lógica está refletida na Figura 2.



Figura 2 - Territórios Produtivos: Forças Transformadoras

3.4. Estágio atual do projeto

O projeto tem avançado em ritmos diferenciados nas suas diferentes microrregiões e territórios. Evidentemente, cabe salientar que são áreas dinâmicas e que se procurou aproveitar o estágio de articulação preexistente. No entanto, é importante registrar o envolvimento, seja institucional, seja pessoal, que em muito pode ser atribuído ao trabalho anteriormente desenvolvido nos projetos DLIS.

Até o momento foram completadas doze caracterizações (ver Box 1). Dentre elas destacaríamos a de Turismo e Identidade cultural para a região das lagoas; horticultura e floricultura tropical para a diversificação produtiva na Zona da Mata Norte; a região do inhame no Vale do Rio Paraíba; a agroecologia no Agreste; a fruticultura no Agreste; a ovinocaprinocultura no Sertão; os laticínios na bacia leiteira do Sertão; a apicultura do Sertão de São Francisco; os artefatos de couro em Batalha; a apicultura na Mata e Sertão; a laranja lima no Agreste; entre outros.

Box 1 - Caracterizações realizadas:

1. Apicultura no Sertão; 2. Floricultura Tropical na Zona da Mata; 3. Inhame no Vale do Paraíba; 4. Laranja Lima em Santana do Mundaú; 5. Laticínios na Bacia Leiteira do Sertão; 6. Mandioca no Agreste; 7. Ovinocaprinocultura no Sertão; 8. Pinha no Agreste; 9. Turismo no Litoral Sul; 10. Turismo no Litoral Norte; 11. Turismo na Região das Lagoas; 12. Artefatos de couro.

Fonte: Instituto Paraíba do Meio - fevereiro de 2003.

Também, foram elaborados 10 Projetos Técnicos de Investimento – PTI completos e um em fase preliminar de discussão (ver Box 2), construídos tendo por base os principais indicadores utilizados pelo SEBRAE para o Desenvolvimento local, quais sejam: densidade empresarial aumentada; atividades produtivas identificadas e estruturadas; investimentos prioritários definidos; instrumentos de participação formatados.

Box 2 - Projetos Técnicos Elaborados

1. Boleiras do Quilombo em Sta Luzia do Norte, Lagoas; 2. Da Terra ao Mar, no Litoral Norte (em fase preliminar); 3. Floricultura Tropical em Rio Largo, Zona da Mata; 4. Inhame do Vale, na Zona da Mata; 5. Laranja Lima em Santana do Mundaú, Zona da Mata; 6. Laticínios em Major Izidoro, Sertão; 7. Mandioca no Agreste; 8. Ovinocaprinocultura no Sertão; 9. Portal Sul das Artes, no Litoral Sul; 10. Triângulo Alagoano da Pinha, no Agreste; 11. Artefatos de Couro em Batalha

Fonte: Instituto Paraíba do Meio - fevereiro de 2003.

Nesse sentido, embora os PTIs tenham lógicas e estruturas diferenciadas, dado que partem de realidades, estágios de organização e dinâmicas locais díspares, apresentam, no mínimo oito pontos comuns, quais sejam:

1. Agentes locais e externos envolvidos e comprometidos;
2. Definição das Ações Prioritárias e das complementares;
3. Definição de Responsabilidades pela articulação e implementação das ações;
4. Modelo de articulação da governança do Projeto;
5. Recursos financeiros, infraestrutura e pessoal necessário (todas as ações foram orçadas);
6. Recursos financeiros, infraestrutura e pessoal assegurado;
7. Potenciais fontes dos recursos necessários;
8. Mecanismos de consolidação e implementação do pacto. (inclusive cronograma físico-financeiro)

No momento, está sendo negociada uma segunda fase onde serão detalhados mais 10 PTIs, além de ser feito o acompanhamento dos que já foram estruturados.

Pode-se notar que os PTIs estão concentrados nas áreas de Valorização das Tradições Culturais e Turismo; em Projetos Agrícolas e em proces-

sos de transforma7o agroindustriais. Embora se tenha ciência das carências estruturais na área social dos territórios, procurou-se priorizar, nos PTIs, a7es que dessem suporte às atividades produtivas, destacando a melhoria das técnicas operacionais; a adequa7o da infraestrutura física; a cria7o de marcas ou estratégias de identifica7o dos produtos e servi7os locais; e a instala7o de unidades demonstrativas e fábricas escolas. Também, iniciativas que priorizassem o associativismo, a gestão empresarial e a governan7a dos territórios foram consideradas de extrema relevância.

3.5. Uma visão crítica

Embora se reconhe7a que o processo e a metodologia adotados, no Projeto Territórios Produtivos de Alagoas, podem ser um avan7o sobre os métodos anteriormente utilizados no planejamento do desenvolvimento local, não se pode deixar de chamar a aten7o para possíveis limita7es que apresenta, bem como, possíveis dificuldades de implementa7o. Dentre essas, cabe destacar:

- a) Numa análise dos PTIs já elaborados, pode se notar uma disparidade muito grande de amplitude de interven7o. Alguns se centram em aspectos específicos como a resolu7o de um problema de produ7o ou a elimina7o de dificuldades com uma praga agrícola determinada, enquanto outros são, na prática, verdadeiras agendas de desenvolvimento, com visões bastante amplas das lógicas territoriais e dos setores chaves para alavancar o dinamismo local. Tal amplitude de enfoques dificulta sistematizar as estratégias de interven7o;
- b) Numa análise do envolvimento dos atores locais e externos nos Projetos, observa-se que existem diferentes níveis de comprometimento e de adesão às a7es propostas. Enquanto, em alguns, se tem, inclusive, o comprometimento de recursos humanos, materiais e financeiros, praticamente assegurados, em outros, os PTIs parecem ser inten7es a serem viabilizadas, não havendo, ainda, condi7es de implantá-los a curto prazo;

- c) Também, o protagonismo local parece ser bastante dispar nos diferentes projetos estruturados, existindo diferentes estágios de articulação local, base para a lógica dos territórios produtivos, em que os vínculos produtivos e sociais dos atores envolvidos, além da interação dos mesmos em ações associativas, parecem ser o fundamento básico dos trabalhos a serem desenvolvidos. Tal constatação, leva a induzir que as possibilidades de êxito dos Projetos, quando implantados, são diferenciadas e necessitam de níveis de esforços díspares para alcançarem seus objetivos;
- d) É importante ressaltar a inter-relação existente com outros programas que vem sendo estruturados no Estado que podem estar focados com as mesmas preocupações que tem orientado o dos Territórios Produtivos. Por exemplo, o Governo de Alagoas está desenvolvendo, simultaneamente, um projeto para viabilizar Arranjos Produtivos Localizados, em espaços que, em sua maioria, se confundem com os assumidos no Projeto Territórios Produtivos. Se não houver uma concatenação de esforços e dos agentes envolvidos nas propostas, pode haver um enfraquecimento na fase de implementação, dificultando o alcance dos resultados, conforme planejado;
- e) Por fim, deve-se ter em conta que a ênfase dada ao produtivo, sem resolver aspectos estruturais no que tange à área social, mais especificamente à área educacional, ambiental e de infraestrutura, pode também dificultar a obtenção dos resultados desejados. No entanto, tem-se consciência dessas limitações, e nos PTIs procurou-se apontar soluções nessas áreas, sem contudo deixar que sejam, na prática, as únicas priorizadas, ou partir do raciocínio de que primeiro elas devem ser organizadas para depois abordar aspectos de competitividade.

Esses riscos deverão ser enfrentados na implementação dos PTIs, e a consciência dessas limitações, a priori, poderá permitir ações que diminuam impactos desestruturadores de ações.

4. Uma experiê­ncia em Pernambuco: o PROMATA

A Zona da Mata de Pernambuco, mesmo enfrentando crises sucessivas, ainda tem, e tudo indica que continuará tendo por muito tempo, como atividade econômica predominante, a sucro alcooleira. Ao lado de condições extremamente favoráveis para a agricultura, no que diz respeito a solo e clima, conta com boa infra-estrutura de estradas, energia e telecomunicações, e desfruta de localização privilegiada em relação à Região Metropolitana do Recife.

Tais vantagens não têm impedido a Mesorregião de apresentar indicadores sociais preocupantes, como altas taxas de mortalidade infantil, desnutrição, altos índices de analfabetismo, de desemprego, e insegurança pública. O desmatamento, a poluição dos recursos hídricos, a equistossomose endêmica, a poluição do ar, o empobrecimento dos solos, complicam mais esse quadro.

Nos últimos anos, em virtude das oscilações de rentabilidade da cana-de-açúcar, alguma diversificação tem se verificado com atividades agrícolas como a fruticultura (banana, acerola, entre outras), tubérculos (inhame, batata-doce, macaxeira, mandioca), olericultura, aquicultura, avicultura, bovino, ovino e suíno culturas, além do cultivo da seringueira, da pupunha e do bambu. Nos centros urbanos de maior porte como Vitória de Santo Antão, Goiana, Carpina, Palmares, Timbaúba e Escada, nota-se o crescimento de atividades comerciais e de serviços.

Partindo desse contexto, foi concebido e está sendo implantado pelo Governo do Estado de Pernambuco, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco - Promata, com investimento previsto de cento e cinquenta milhões de dólares, sendo noventa milhões financiados pelo BID e sessenta milhões como contrapartida estadual. Conforme veremos a seguir, o Promata trás aspectos inovadores, pelo menos em termos da metodologia adotada para o seu planejamento.

4.1. A proposta

A concepção do Programa está centrada na idéia do desenvolvimento local sustentável, compreendido como um processo em que se busca a convergência entre a eficiência econômica, a equidade social e a conservação ambiental, através do planejamento participativo. Compreende a construção de espaços institucionais, que permitam a negociação coletiva de interesses dos diversos agentes sociais, notadamente daqueles que nunca tiveram voz e vez nos processos decisórios, que nortearam, ao longo dos séculos, os caminhos seguidos pela Mesorregião.

A opção metodológica escolhida supera as abordagens setoriais, através de uma visão holística sobre a realidade local, assim como não se contenta com a abordagem do desenvolvimento como um processo apenas endógeno de mobilização de forças, para as transformações desejadas, incorporando também, as variáveis que se originam no exterior ao território.

Nesse sentido, o Promata agrupou os quarenta e três municípios em dez territórios de desenvolvimento, incluindo um Território Piloto, constituídos da seguinte maneira:

- Território Piloto: Municípios de Aliança, Buenos Aires, Nazaré da Mata, Tracunhaém e Vicência;
- Território 1: Camutanga, Ferreiros, Macaparana e Timbauba;
- Território 2: Condado, Goiana, Itambé e Itaquitinga;
- Território 3: Carpina, Lagoa de Itaenga, Lagoa do Carro e Paudalho;
- Território 4: Chã de Alegria, Glória do Goitá, Pombos e Vitória de Santo Antão;
- Território 5: Amaragi, Chã Grande, Escada e Primavera.
- Território 6: Cortês, Gameleira, Joaquim Nabuco e Ribeirão.
- Território 7: Barreiros, Rio Formoso, São José da Coroa Grande, Serinhaem e Tamandaré.
- Território 8: Água Preta, Belém de Maria, Catende, Palmares e Xexéu.
- Território 9: Jaqueira, Maraiá, Quipapá e São Benedito do Sul.

Essa divis­ão territorial levou em consideração características naturais, sociais e econô­micas, sinalizando a adoção da territorialidade como base de planejamento.

O Programa propõe como ponto de partida a modernização da gestão municipal, junto com o fortalecimento da sociedade civil local como meio e finalidade do Programa. A entrada do Promata no município pressupõe a assinatura de um termo de adesão, pelo prefeito, comprometendo-se este com as condições estabelecidas pelo Regulamento Operacional, que prevê inicialmente a formação e manutenção de um Núcleo de Supervisão Local (NSL), que serve de apoio operacional local à instância regional, Unidade Gestora do Programa (UGP).

O objetivo geral é de apoio ao Desenvolvimento Local Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco. Seus objetivos específicos são:

1) no âmbito do município: O fortalecimento da capacidade de gestão municipal, e promoção da participação da sociedade civil no processo de planejamento municipal e a melhoria da oferta e qualidade dos serviços básicos.

2) na região: Incentivo à diversificação econômica e o manejo sustentável dos recursos naturais.

Compreende os subprogramas:

- Melhoramento de Serviços Básicos, dividido em módulos de:
 1. Fortalecimento da Gestão Municipal e Organização Comunitária;
 2. Ações Sociais;
 3. Infra-estrutura
- Apoio à Diversificação Econômica
 1. Apoio a agronegócios;
 2. Validação, Difusão e Pesquisa Agropecuária;
 3. Apoio à Microempresa não agrícola
- Gestão e Proteção Ambientais
 1. Gestão Ambiental;
 2. Projetos Ambientais

O Órgão executor é a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social – Seplandes, do Estado de Pernambuco, através da Unidade de Gestão do Programa, que conta com o apoio de uma empresa de consultoria selecionada através de licitação, a ECOPLAN.

- A construção dos Planos de Investimento Municipais (PIM).
O Promata trabalhou inicialmente em cinco municípios do chamado território Piloto (Nazaré da Mata, Vicência, Buenos Aires, Tracunhaém e Aliança). Nesses municípios foi adquirida experiência fundamental para a definição dos rumos do Programa. Algumas ações já estão sendo operacionalizadas, notadamente nas áreas de educação, saúde e infraestrutura.

Nos outros 38 municípios os trabalhos começaram com um grande esforço de mobilização e sensibilização, compreendendo a formação e instalação de fóruns municipais de desenvolvimento sustentável, para a elaboração do diagnóstico participativo do município. Este incluiu o levantamento dos problemas e potencialidades no contexto interno e das ameaças e oportunidades no âmbito externo ao município. Seguiu-se a construção de uma visão de futuro, que contém as aspirações da comunidade. Paralelamente, um grupo indicado pelo fórum fazia o levantamento da história do município, procurando entender no passado as raízes da situação atual, atividade que mobiliza a auto estima da população. Com o diagnóstico, história e visão de futuro como eixos, foram construídas opções estratégicas, programas e projetos que integram o Plano de Investimento Municipal. De maio a dezembro de 2003 se desenvolveu o processo de construção coletiva de 38 planos municipais de investimento.

Foram utilizados alguns instrumentos metodológicos, que facilitaram para os fóruns a tomada de decisões quanto à relevância dos problemas e potencialidades levantadas e à priorização dos projetos sugeridos, assegurando a participação e fortalecendo o fórum como espaço de negociação de interesses sociais.

O processo de mobilização, sensibilização e constituição dos fóruns foi facilitado por uma equipe de moderadores, ligados à Unidade Gestora do Programa-UGP. A construção do diagnóstico participativo e da fase propositiva da construção do PIM, além de contar com moderadores, contou com a assessoria e participação de um consórcio de consultoria

(DIAGONAL/GTZ), selecionado por licitação, que assegurou uma equipe de consultores técnicos que apoiaram o processo e foram responsáveis pela sistematização dos resultados legitimados pela aprovação dos fóruns. Paralelamente a LOCUS Planejamento e Desenvolvimento Local, prestou apoio metodológico durante todo o trabalho de construção dos planos. Os projetos indicados pelos fóruns, foram transformados em fichas técnicas pelos técnicos do consórcio, com o acompanhamento das comissões gestoras locais. Essas fichas servirão de insumo para a elaboração de projetos executivos. Esse processo de planejamento participativo levou ao fortalecimento dos fóruns municipais de desenvolvimento e produziu 43 planos de desenvolvimento sustentável (incluindo os cinco municípios do Território Piloto), que ultrapassaram o âmbito do Promata, constituindo-se em pactos de desenvolvimento para os municípios da mesorregião.

4.2. Os desafios do PROMATA

O programa apresenta atualmente o saldo de ter conseguido mobilizar e sensibilizar um segmento importante da população da Zona da Mata, que, a despeito de toda uma herança de indiferença e/ou assistencialismo com que tem sido tratada pelos poderes públicos, acreditou e generosamente se dispôs a participar de um processo trabalhoso de construção dos Planos Municipais de Investimento-PIM.

Os projetos que foram escolhidos pelos fóruns, como prioritários, numa agregação preliminar apontam nas seguintes direções:

Educação:

- Melhoria, e ampliação da rede e do transporte escolar. Alfabetização de jovens e adultos (atividade já em implantação), ciclos avançados de aprendizagem e atendimento a crianças portadoras de necessidades especiais. Qualificação e fortalecimento institucional do sistema de ensino. Informatização, melhoria e implantação de pólos comunitários e escolas de informática. Intensificação da relação escola / comunidade.

Novas lógicas do planejamento regional e a valorização do local

Educação profissional. Valorização das manifestações culturais. Estradas vicinais.

Saúde:

- Capacitação dos trabalhadores, ampliação do quadro de profissionais e desenvolvimento institucional da rede. Tratamento do lixo hospitalar. Fortalecimento da estrutura de vigilância à saúde: epidemiológica e controle de doenças, vigilância sanitária, ambiental e imunização. Implementação das ações de educação, prevenção e recuperação da saúde bucal dos escolares. Educação popular em saúde e cidadania. Implantação de programas de atendimento: Saúde do adolescente, do trabalhador, do idoso, da mulher e saúde mental. Ampliação e modernização da infraestrutura física de atendimento. Estradas vicinais. Saneamento.

Meio Ambiente:

- Estudos de viabilidade e implantação de unidades de proteção e conservação ambiental. Recuperação de lagoas, açudes, mangues, mata atlântica e ciliar, rios e orla marítima. Fortalecimento institucional da Gestão Ambiental. Desenvolvimento do Ecoturismo. Tratamento de resíduos sólidos: Plano e gerenciamento de coleta seletiva, unidades de triagem e reciclagem, aterros sanitários(consórcios). Educação ambiental. Saneamento.

Diversificação Econômica:

- Fortalecimento/Apoio/Capacitação/Treinamento para as organizações de produtores rurais e urbanos, em produção, comercialização e crédito. Acesso e titulação da terra para pequenos agricultores. Criação de centro de assistência técnica para agricultura familiar. Apoio à fruticultura e ao processamento de frutas. Aumento da disponibilidade de água (açudes e poços). Organização de feiras livres. Produção e beneficiamento de hortaliças. Piscicultura em comunidades rurais. Estudos e pesquisas em atividades com potencial produtivo. Apoio à pesca

artesanal. Pecuária: bovinocultura, caprinocultura, ovinocultura e galinha caipira. Capacitações voltadas para a geração de trabalho, emprego e renda. Apoio ao desenvolvimento do turismo e artesanato. Aproveitamento de outros produtos da cana: aguardente, açúcar mascavo, mel e rapadura. Estradas vicinais.

Uma parte desses projetos contará com recursos já disponibilizados pelo Promata para financiamento. Isso torna esse processo de planejamento participativo diferenciado da maioria dos outros programas desse tipo, que formulam as propostas, para depois tentar viabilizar os recursos financeiros para a efetivação das ações. Essa é uma vantagem evidente do Programa. Do total de US\$150 milhões, 80,6%, estão sendo destinados a Custos Diretos, compreendendo: Melhoramento de Serviços Básicos (53,7%) Diversificação Econômica (21,3%) e Proteção e Gestão Ambiental (5,6%). O restante dos recursos cobrirão Custos Financeiros (11,1%), Administração e Supervisão (6,0%) e Outros Custos (2,4%).

Os desafios mais importantes que se colocam diante do Promata são:

1) a capacidade de articular esses projetos do ponto de vista da:

- Integração entre áreas temáticas.

Os projetos de cada área temática perderão força se não estiverem sendo complementados pelos das demais (educação + saúde + meio ambiente+ diversificação econômica). Não se pode menosprezar, também a dificuldade de compatibilizar, no tempo os diversos ritmos de implantação dos projetos ligados a cada área.

- Integração territorial.

Da mesma maneira perderão força, e poderão ter um impacto muito limitado no conjunto, já que os recursos são manifestamente pequenos para a magnitude da problemática a ser enfrentada, se não for considerada essa necessidade de articulação, tanto no que diz respeito à semelhanças culturais, que poderão ajudar a mobilizar importantes

energias sociais, como no que diz respeito, por exemplo à existência de bacias hidrográficas que ultrapassam os limites de municípios e territórios de desenvolvimento, ou até mesmo da própria mesorregião, ou ainda potenciais produtivos, que se tratados adequadamente do ponto de vista territorial ganham novas dimensões e dinâmicas diferenciadas.

2) a construção da gestão participativa.

Esse é um desafio porque não existe tradição firmada de implantação de programas desse tipo com controle social efetivo. A favor conta, contudo, a experiência de planejamento participativo vivenciada pelos fóruns de desenvolvimento sustentável da Zona da Mata, que fornece a base inicial necessária para a construção de um processo de gestão participativa. As questões do acesso democrático às informações e a formação de competências locais deverão também ser enfrentadas, ente outras.

3) a construção da cultura empreendedora para a diversificação produtiva.

Este é um desafio particularmente difícil. Isso porque implica em fazer avançar um processo sustentável de diversificação econômica, numa região onde a dominação econômica, social e cultural da atividade sucroalcooleira, não tem deixado espaço para o desenvolvimento do empreendedorismo, essencial para o desenvolvimento de atividades competitivas, que possam assegurar essa sustentabilidade. O insucesso desse segmento poderá comprometer significativamente os resultados do Programa.

4.3. Visão crítica

A formulação e implementação do Promata até aqui já permitem extrair algumas lições relevantes. Uma delas, por exemplo, é o avanço da participação da comunidade quanto ao melhor entendimento de seus problemas, potencialidades, oportunidades e ameaças. A necessidade de

discutir em conjunto com segmentos diferentes a formulação dos projetos também agrega valor ao capital social das comunidades envolvidas por contribuir para a maior consciência com relação às alternativas de maior impacto coletivo.

Por outro lado, a experiência do Promata também experimenta algumas limitações que cabe aqui apontar. Uma delas diz respeito ao próprio formato do Programa, que não contempla recursos financeiros para apoiar diretamente a diversificação econômica. Recorre-se nesse caso às linhas de crédito de bancos de desenvolvimento, como o BNB, cuja atuação no passado recente não tem tido uma imagem favorável entre os pequenos empreendedores.¹¹ Além disso, a própria assistência técnica, indispensável para qualquer experiência mais ousada de diversificação produtiva, deve, em parte, pelo menos, ser paga pelos produtores rurais, o que em certos casos dificulta o acesso a novas tecnologias e a práticas mais eficientes de cultivo.

Outro aspecto preocupante é o formato de gestão dos sistemas de saneamento básico, a serem implantados pelo Programa, que prevêem a manutenção desses sistemas pelos beneficiários. Tratando-se de pequenos aglomerados habitacionais na zona rural, com baixo nível médio de renda monetária, o trabalho de constituição dessas associações para a gestão desse sistema deverá enfrentar sérios riscos. Assim, torna-se necessária, antes de tudo, uma integração com outras ações do Programa (notadamente com a geração de renda associada ao segmento de Diversificação Econômica), de maneira a criar sinergia que vença a possível resistência inicial dessas populações em assumir o compromisso com nova despesa no seu apertado orçamento doméstico.

Mesmo com um notável avanço no processo de participação no planejamento, nota-se, em alguns casos, a predominância de determinadas categorias, como pequenos produtores rurais, por exemplo, na

¹¹ Note-se, entretanto, que o BNB vem modificando, a partir de 2003, sua política de crédito e isso poderá lhe fazer ter um papel mais ativo no desenvolvimento da mesorregião.

constituição dos fóruns, o que por um lado representa uma melhora na participação dessa categoria nos rumos do desenvolvimento local, já que tradicionalmente tem tido pouca influência nessas decisões, por outro leva a problemas de sub-representatividade de outras categorias notadamente urbanas, que apresentaram maior resistência em aderir ao processo de sensibilização e mobilização.

O segmento Educação de Jovens e Adultos (EJA), voltado para o enfrentamento das altas taxas de analfabetismo da Zona da Mata, tem enfrentado dificuldades na mobilização de alunos, para o preenchimento das vagas oferecidas, sendo apontadas diversas razões para tal comportamento. O desalento dos jovens diante das dificuldades para ascensão social, mesmo com melhoria do nível educacional¹², a memória de outros Programas que associaram os cursos de alfabetização ao pagamento de bolsas, entre outras, estão entre tais razões. Tais dificuldades indicam a necessidade de se tratar o segmento EJA de forma rigorosamente integrada com os outros segmentos do Programa, ficando cada vez mais evidente que não se conseguirá bons resultados sem trabalhar a auto-estima e a afirmação da identidade cultural e social dessa população.

5. Conclusões

Pelo visto nas seções anteriores, o planejamento do desenvolvimento econômico vem sendo impulsionado por transformações nos anos mais recentes em decorrência de mudanças na estrutura produtiva, que, por sua vez, têm a ver com avanços tecnológicos e organizacionais, mas também com a maior participação da esfera política nas decisões alocativas. Esta maior participação vem sendo um dos elementos impulsionadores das instâncias locais e do desenvolvimento endógeno e contém também elementos dos modelos de produção pós-fordistas, onde se abre algum espaço para as pequenas e médias empre-

¹² Menciona-se, inclusive, pessoas que concluíram o ensino médio e continuaram a desempenhar ocupações não qualificadas e mal remuneradas.

sas e onde as aglomerações produtivas baseadas nas economias de escopo e de aglomeração exercem um importante papel.

Nesse contexto, a atuação governamental e o planejamento mudam de figura e passam a perseguir a criação de ambientes com vantagens competitivas coletivas, no que despontam as atenções com a infraestrutura sócio-econômica, com a interação sinérgica dos agentes produtivos e com a disseminação de inovações. Ao mesmo tempo, passa-se também a experimentar o planejamento mais participativo, com a presença da dimensão técnica, porém com maior espaço para a dimensão política do planejamento. Com isso temos assistido um giro significativo da orientação do planejamento, saindo dos alvos anteriores de implantação de grandes projetos de investimento e da concessão de incentivos fiscais e financeiros, onde a sustentabilidade não era assegurada e os custos em geral eram elevados relativamente aos benefícios. Nessa nova lógica cabem as visões ligadas ao apoio aos *clusters* e ao desenvolvimento local. Lógica essa cujos suportes básicos e orientação principal ligam-se com as potencialidades de cada espaço produtivo e o reforço da competitividade do seu ambiente, bem como busca a compatibilização dos objetivos do crescimento, da equidade e da conservação ambiental, ou seja, do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, as experiências aqui trazidas à baila contém elementos desses novos enfoques do planejamento, que pelo relativo pioneirismo e caráter inovativo merecem realce, para que possamos melhor entendê-las e melhor encaminhá-las, após o debate e reflexão que o seu maior conhecimento poderá permitir.

No caso de Alagoas, partindo de uma visão de que nem sempre se encontram as condições objetivas para um imediato apoio a APLs, principalmente por que estes subentendem uma malha complexa de relações entre atores, não usuais em territórios de baixa densidade empresarial e reduzido dinamismo sócio econômico, procurou-se desenvolver uma metodologia de intervenção que associasse ações voltadas para o fortalecimento do protagonismo e incentivo ao empreendedorismo local, a ações que permitissem dar efetiva competitividade aos territórios.

A maior ênfase em uma ou outra direção dependerá do nível de estruturação social e econômica dos Territórios.

Nesse sentido, procurou-se promover nos territórios o surgimento de acordos ou pactos do setor produtivo, estrategicamente construídos com os atores relevantes, voltados para a elevação dos níveis de densidade empresarial, especialização produtiva e dinamismo econômico - social.

Como conseqüência, procurou-se favorecer a convergência das ações inter e intra-institucionais nos territórios produtivos, possibilitando aos atores dos territórios produtivos maior capacidade de identificar, captar e gerir recursos, além de alcançar resultados a partir de suas vocações produtivas, dando suporte à formalização dos pactos ou acordos e à implementação das suas ações.

Pode-se sintetizar, como as principais ações que o projeto vem desenvolvendo, as seguintes:

- a) Fomento à constituição de um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento dos setores produtivos a serem trabalhados nos territórios;
- b) Promoção da inclusão social através do empreendedorismo e apoio a atividades locais;
- c) Promoção do capital social nos territórios, através da difusão da cultura da cooperação e do empreendedorismo coletivo;
- d) Valorização da identidade cultural dos territórios;
- e) Promoção da cultura da inovação nos territórios (capacidade inovativa); através do incentivo à busca de informações e a criação de observatórios de experiências;
- f) Criação de novas oportunidades de negócio e elevação dos níveis de geração de ocupação produtiva e renda nos territórios;
- g) Estímulo à constituição dos Pactos Territoriais e de Projetos Técnicos de Investimento que permitam dar uma visão mais concreta e objetiva aos processos de desenvolvimento.

É evidente que tal postura enfatiza o econômico como fator de transformação social dos territórios. Embora apresente desafios concretos para sua implementação, inclusive para manter o perfil atual de mobilização dos atores, como foi salientado no texto, representa uma agenda concreta de projetos prioritários para o desenvolvimento estadual, e uma carteira de projetos estruturados para possíveis negociações.

No que diz respeito ao Promata, deve-se destacar que o mesmo está enfrentando o desafio de ser uma proposta de desenvolvimento sustentável para uma região que tradicionalmente foi tratada como um apêndice da atividade sucroalcooleira, sendo objeto de programas assistencialistas, que, de forma tópica, ajudavam a enfrentar o desemprego sazonal típico da cana de açúcar.

Mesmo assim, vale salientar que o Programa conseguiu mobilizar energia social, através de um processo de planejamento participativo, que conjugou decisões coletivas sobre os caminhos estratégicos para o desenvolvimento da região, com o suporte da assessoria técnica.

Trata-se, agora de manter o processo participativo, corrigindo suas falhas, e a visão sistêmica, sem perder a capacidade de execução rápida e eficiente. Enfrentar ao mesmo tempo a urgência de gerar transformações importantes do ponto de vista econômico, social e ambiental, na mesorregião e a sedução de gerar “obras de pedra e cal” ou ações sociais compensadoras, que se desarticuladas do processo de educação popular, que caracteriza o Programa, serão incorporadas à velha dinâmica da Zona da Mata, sem gerar as modificações esperadas. Integrar as ações reconhecendo o caráter educativo e formador de capital social do Promata, realizando tudo com mais trabalho e com o compromisso com a efetividade, parece ser o caminho.

Conforme pode ser visto das experiências acima, muito pode ser feito de novo em termos de planejamento regional/local mesmo diante das restrições contemporâneas à atuação estatal. Esta, por sua vez, continua tendo seu espaço e sentido e passa por aperfeiçoamentos, que ampliam sua aderência aos interesses mais amplos da população, mesmo que isso seja limitado pelos insuficientes recursos disponíveis aos

programas que têm os pequenos produtores como alvo e pela própria reduzida capacidade de mobilização destes segmentos nas sociedades menos desenvolvidas.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA Manuel B. de, *et al.*, 2003, **Identificação de Aglomerações Produtivas**: uma Proposta Metodológica para o Nordeste, Recife: IPSA/PIMES.

AMARAL FILHO, Jair, 1999, A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional, em **Anais do XXVII Encontro Nacional de Economia-ANPEC**, Belém.

AMORIM, Mônica A., 1998, **“Clusters” como Estratégia de Desenvolvimento Industrial no Ceará**, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil.

BECATTINI, G 1991 Italian industrial districts: problems and perspectives. In **International Studies of Management and Organisation**, 21: 83-90.

BUARQUE, Sergio C. 1997, **Desarrollo Sostenible – Metodologia de Planejamento** –(Experiencias del Nordeste de Brasil), San José da Costa Rica, BMZ/GTZ-IICA.

CARVALHO, C.P.O. “Novas Estratégias Competitivas para o novo ambiente Institucional. O caso do setor Sucroalcooleiro de Alagoas-1990/2001” in Shikida, P. F. e Moraes, M. ^a D (org) **Agroindústria Canavieira no Brasil**, S. Paulo, Atlas, 2002, p.263-286

GALVÃO, Olímpio A., 1998, Velhas e Novas Políticas de Desenvolvimento Regional à Luz dos Conceitos de Especialização Flexível e de Novos Espaços Industriais, *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 29, número especial, julho.

MIRANDA, Carlos *et al.*, 1996, *Planejando o Desenvolvimento Sustentável- a Experiência Recente do Nordeste*, Brasília: IICA.

PORTER, M 1998 Clusters and the new Economics of competition. In *Harvard Business Review*, 77-90.

Capítulo Oito

Análise do programa um milhão de cisternas rurais – P1MC, no município de Tobias Barreto, estado de Sergipe

Eliano Sérgio Azevedo Lopes¹
Silvana Lúcia Santos Lima²

1. Introdução

O semi-árido brasileiro, particularmente a sua porção nordestina, tem sido alvo de inúmeras intervenções do setor público visando tornar a convivência do sertanejo com os problemas da região mais amena, principalmente no que diz respeito às secas que ali regularmente ocorrem.

Como geralmente são concebidas sem maiores preocupações com a mobilização das populações autóctones, fazendo-as participar de discussões mais amplas sobre a realidade regional em suas múltiplas dimensões – econômicas, sociais, políticas e ambientais – seus resultados quase sempre têm sido um fracasso.

Tidas como meras obras ou políticas hidráulicas contra a seca, não procuram se articular com outras políticas públicas em desenvolvimento na região e com os movimentos e organizações sociais locais, a não ser, na maioria dos casos, incorporando-os ao processo de forma subordinada, a partir da cooptação ou de criação de associações comunitárias, conselhos, comissões etc. sem legitimidade e representatividade em relação aos segmentos que dizem representar. Os chamados progra-

¹ Economista, Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA/UFRRJ e Professor do Mestrado em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe – UFS.

² Geógrafa, Doutoranda em Geografia no NPGeo/UFS.

mas especiais, executados nos últimos 20 anos, com financiamento do Banco Mundial, a exemplo do POLONORDESTE e do PAPP, que o sucedeu nos meados dos anos 80 do século passado, foram pródigos em estimular a formação de milhares de associações nos povoados rurais nordestinos, sem qualquer vinculação mais profunda com as suas bases, no caso, pequenos agricultores pobres da região semi-árida.

No início dos anos 90 do século XX, um fórum de entidades da sociedade civil organizada na chamada ASA – Articulação no Semi-Árido Brasileiro, portadoras de experiências diversas na região semi-árida formularam o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC, numa concepção inovadora e com objetivos que buscam ajudar a construir uma nova visão da região, tendo a questão da sustentabilidade e o protagonismo dos atores sociais locais como o eixo e a finalidade de suas ações, a partir da construção de cisternas rurais para as famílias mais pobres do sertão.

Contando com financiamentos do governo federal, da iniciativa privada, agências de cooperação internacional e de ONG's, o programa é conduzido exclusivamente por representantes de organizações da sociedade civil local - sindicatos de trabalhadores rurais, associações comunitárias, clubes de serviço, pastorais da igreja, etc. reunidos em comissões e suas ações implementadas de forma descentralizada e participativa.

É sobre essa experiência, que pode ser considerada como uma política pública não estatal, que trata o presente relatório de pesquisa, destacando particularmente a composição e atuação dos atores sociais que dela participam; dos que foram excluídos e das motivações para tal; das articulações com o poder local e com outras organizações; dos problemas decorrentes de sua execução; e do seu rebatimento sobre a dimensão territorial.

Tomando-se por base o esquema analítico proposto pelo cientista político Bolívar Lamounier, do ponto de vista teórico, o P1MC se aproxima do tipo de políticas consideradas por ele como redistributivas, isto é, *“aquelas que exercem impacto significativo (ainda que temporário) sobre a distribuição da renda ou da riqueza, da estrutura de benefícios ou oportunidades entre classes existentes na sociedade”* (LAMOUNIER, 1994).

A experiência do P1MC no município de Tobias Barreto, no estado de Sergipe, constitui o objeto deste estudo de caso³. Além de documentos, relatórios e cadastros elaborados pelas entidades responsáveis pela sua execução no estado, foram realizadas entrevistas com moradores locais beneficiados pelo programa, dirigentes de associações comunitárias e sindicais, autoridades dos poderes legislativo e executivo, membros das comissões estadual, municipal e local do P1MC, cujos relatos serviram de base para a elaboração do relatório ora apresentado.

2. Apresentação do estudo de caso – região de estudo

2.1. Breve histórico da região e do município pesquisado

O Nordeste brasileiro, particularmente a sua região semi-árida, tem sido historicamente visto como “região-problema”, onde as diversas e recorrentes formas de intervenção do Estado, via políticas públicas, não conseguiram obter os resultados esperados, no que tange à resolução de problemas sociais – geração de emprego e renda, diminuição das desigualdades, melhoria das condições de vida, convivência com as secas etc. que afligem principalmente a sua população rural.

Dado o interesse da pesquisa em investigar as relações entre políticas públicas, atores e desenvolvimento local/territorial, com base em estudos de caso no meio rural, a área escolhida no Nordeste foi a do semi-árido sergipano, que abrange 18 dos 75 municípios do estado, correspondente a 42,8% do seu território (8.9 mil km²), 16,6% da população total (296,3 mil pessoas) e a 29,3% da população rural de Sergipe.

Trata-se de uma área que historicamente tem sido alvo de secas prolongadas e recorrentes, detentora de uma elevada concentração

³ Parte integrante da Pesquisa “Políticas Públicas, Atores e Desenvolvimento Local/Territorial: Análise sobre Três Casos no Meio Rural Brasileiro”, financiada pela FAO/ONU-CPDA/UFRRJ/REDES, sob a Coordenação Geral do Prof. Dr. Sérgio Leite, do CPDA/UFRRJ, Julho de 2005.

fundiária, economia agrícola baseada no complexo pecuária-agricultura de sequeiro muito instável e vulnerável, com baixa produtividade agrícola, e, do ponto de vista social, lugar onde a fome e a miséria de milhares de sertanejos tem sido uma constante. Como consequência, observa-se, entre outras coisas, um êxodo rural intenso e a ocupação desordenada do espaço urbano de suas cidades, sem que isso seja acompanhado por políticas públicas que respondam satisfatoriamente a essas novas demandas, principalmente no campo da infra-estrutura física e de serviços e de geração de emprego e renda.

Sua paisagem agrária é marcada pela existência de grandes fazendas de gado e milhares de pequenas propriedades voltadas para o cultivo de produtos de subsistência, com destaque para as culturas anuais, principalmente, milho, feijão e mandioca. Projetos de irrigação para pequenos agricultores, implantados pelo governo estadual, e a maioria dos 111 projetos de reforma agrária do governo federal e das famílias assentadas, assim como dos acampamentos de sem-terra, mobilizados pelo MST, dão contorno à configuração da região semi-árida de Sergipe.

A intensa ocupação das terras, principalmente nas últimas duas décadas, tem contribuído para o desmatamento indiscriminado da cobertura vegetal formada pela caatinga, feito pelos sertanejos que buscam o sustento do grupo doméstico com a venda de estacas, lenha e carvão às padarias e fazendeiros da região.

Por outro lado, as políticas públicas executadas por diferentes governos ao longo do tempo têm sido, quase sempre, apropriadas pelas oligarquias e chefes políticos locais, que se servem delas para manter inalterado o poder político e o controle dos recursos naturais - principalmente terra e água - e das populações rurais que habitam a região.

Como resultado, tem-se uma região que apresenta os níveis mais baixos de renda do estado, perdas de safra de grãos recorrentes, milhares de trabalhadores rurais passando fome e vivendo na miséria, além de os municípios que a integram serem os que apresentam os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) de Sergipe, variando entre 0,536 e 0,656 (França, 2003).

O Semi-Árido Sergipano, recorte sócio-territorial do Semi-Árido Brasileiro, compreende 18 municípios (Canindé de São Francisco, Poço Redondo, Porto da Folha, Monte Alegre de Sergipe, Gararu, Nossa Senhora da Glória, Feira Nova, Itabi, Graccho Cardoso, Nossa Senhora de Aparecida, Carira, Ribeirópolis, Frei Paulo, Pinhão, Pedra Mole, Simão Dias, Poço Verde e Tobias Barreto) que abrangem as microrregiões geográficas do Sertão do São Francisco, Carira e Tobias Barreto. A primeira microrregião, com exceção de alguns municípios, forma o chamado Território do Alto Sertão Sergipano, e as duas outras microrregiões formam o Território do Semi-Árido Ocidental.⁴

A origem do município de Tobias Barreto data do final do Século XVI quando, em um sítio de pouco mais de 12 hectares, apareceu uma imagem de Nossa Senhora, no local onde é hoje a sede do município. Em sua homenagem, os camponeses construíram uma capelinha e fizeram residências em volta dela, formando uma aldeia batizada de Paraíso.

Sem que se tenha qualquer explicação para o fato, a imagem desapareceu misteriosamente desse local por duas vezes, sendo encontrada no mesmo lugar, num matagal. Por causa disso, os moradores derrubaram a mata e construíram ali uma nova capelinha, recebendo o novo povoado o nome de Capela de Nossa Senhora dos Campos do Rio Traripe (hoje rio Real), por estar situado às margens desse rio e localizado em uma vasta planície. Com o decorrer do tempo, o nome do povoado foi se simplificando, passando a se chamar Campos do Rio Real e depois apenas Campos.

As terras de Campos, durante muitos anos, pertenceram ao morgado de Belchior. Iam dos limites de Lagarto até o Rio Itapecuru, na Capitania da Bahia.

⁴ Uma espécie de "região-de-planejamento" definida pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA como área prioritária para a implementação de políticas públicas no meio rural por parte do Governo Federal, a exemplo do PRONAF- Infra-Estrutura, Bolsa-família, etc.

Em 20 de outubro de 1718, o arcebispo da Bahia, Dom Sebastião Monteiro, criou a Freguesia de Nossa Senhora Imperatriz dos Campos do Rio Real de Cima, no termo de Lagarto. Em 1757, a freguesia tinha 125 sítios de “pastores e agricultores” e população de 1.350 habitantes. Sua extensão era de 20 léguas. No fim do século XVIII, Campos era o maior centro de exportação de couro e sola da Capitania de Sergipe.

Em 1808, a freguesia tinha uma população de 2.618 habitantes, sendo mil brancos, 500 pretos e os demais mestiços. A criação de gado era a principal atividade econômica, movimentando um comércio de gado na feira de duas mil cabeças. Por outro lado, a agricultura era tão inexpressiva que os habitantes iam comprar farinha no município de Estância.

Por decreto provincial de 17 de janeiro de 1835, o Povoado de Campos foi elevado à categoria de vila. Em 1909, pela lei 550, de 23 de outubro, Campos passou à categoria de município. Em 7 de dezembro de 1943, o município e o distrito de Campos passaram a denominar-se Tobias Barreto, pelo Decreto-Lei Estadual Número 377.

Pelo quadro de divisão territorial, em 1950, Poço Verde, Samambaia (ex-Igreja Nova) e Tobias Barreto são os distritos do município. Pela lei estadual 525-A, de 25 de novembro de 1953, Tobias perdeu o distrito de Poço Verde, que foi elevado à categoria de município.

Na década de 70, do século passado, Tobias Barreto começou a se destacar no comércio de confecções em geral, inclusive os bordados chamados “richelieu”. As mulheres saíam dos povoados para vender os bordados na cidade e os baianos começaram a freqüentar Tobias Barreto para comprá-los. Foi aí que surgiu a Feira da Coruja (meia-noite).

Em 1986, o centro comercial de Tobias Barreto foi inaugurado, e para lá foi transferida a feira. Atualmente, o comércio de confecções da cidade decaiu muito, segundo os comerciantes, principalmente por causa do valor dos impostos que lhes são cobrados pelo estado. O certo é que alguns fecharam suas portas e outros encontraram como forma de se libertar da política tributária do estado, mudar-se para o povoado Lagoa Redonda, na Bahia. Depois da construção da ponte que separa os

estados de Sergipe e Bahia, mais de 70 empresas já se instalaram naquele povoado baiano.

Apesar da produção de bordados de Tobias Barreto ter decaído, o município ainda mantém a tradição secular desse tipo de artesanato. Presença de destaque em vários eventos, o artesanato de Tobias Barreto é famoso em todo o estado.

2.2. Caracterização sócio-econômica da área de estudo

O território do Semi-Árido Ocidental, subdivisão do semi-árido sergipano, compreende onze municípios (Carira, Frei Paulo, Macambira, Nossa Senhora Aparecida, Pedra Mole, Poço Verde, Pinhão, Ribeirópolis, São Miguel do Aleixo, Simão Dias e Tobias Barreto), totalizando uma área de 4.180,61 km² e uma população total de 152.916 habitantes, correspondendo, respectivamente a 18,95% da área e 8,56% dos habitantes do estado de Sergipe.

Em geral, os municípios são eminentemente rurais, 52% dos habitantes do território vivem no campo. Apenas dois municípios têm um percentual da população rural inferior a 30% (Ribeirópolis e Tobias Barreto). Ribeirópolis é o município com menor percentual de população rural e Tobias Barreto e Simão Dias apresentam as maiores populações urbanas, o que possivelmente confere maior pressão sobre os serviços e comércio. Mesmo Simão Dias, que possui a segunda maior população total, tem 54% das famílias vivendo no meio rural. Em Macambira e Nossa Senhora Aparecida o percentual chega a 62% e 71%, respectivamente.

Esta ainda significativa presença do homem no campo faz com que a produção agropecuária seja a responsável pelo dinamismo da economia local. Como em toda região semi-árida, a bovinocultura leiteira e as culturas tradicionais temporárias de mandioca, milho e feijão representam as principais atividades econômicas.

Os municípios de Carira, Simão Dias e Tobias Barreto possuem os maiores rebanhos de bovinos; Carira é o maior produtor de leite; Simão Dias, Tobias Barreto e Ribeirópolis destacam-se na criação de suínos.

Tobias Barreto e Poço Verde são os maiores criadores de ovelhas, tendo, o último, o maior número de caprinos. É curioso perceber que, numa região onde se discute a criação de pequenos animais com a alternativa econômica mais rentável, com exceção dos dois municípios citados e Simão Dias, os demais possuem uma criação deste tipo de rebanho bastante reduzida.

No que se refere à produção agrícola, cinco dos onze municípios não possuem registros de culturas permanentes em 2002. São eles: Frei Paulo, Nossa Senhora Aparecida, Pedra Mole, Pinhão e São Miguel do Aleixo. Nos demais, ora encontramos registros da produção de banana, côco-da-baía, ora de laranja, mamão e maracujá.

Os maiores produtores de feijão são Poço Verde e Simão Dias; de mandioca são Simão Dias e Tobias Barreto e, de milho, Simão Dias e Poço Verde.

Para nenhum dos cultivares permanentes houve diferença entre o total de área plantada e o total de área colhida. Diferentemente das culturas temporárias, apenas Macambira e Tobias Barreto não apresentaram a citada diferença para as culturas de feijão e mandioca. Quanto à produção do milho, todos os municípios apresentaram perdas na produção colhida. A diferenciação entre a área plantada e a área colhida pode ser reveladora da fraca precipitação pluviométrica ocorrida no período chuvoso do ano da pesquisa ou do crédito custeio que foi liberado fora de hora.

Segundo dados do INCRA/SE, até junho de 2005, existiam em Sergipe 116 assentamentos, ocupados por 6.040 famílias, numa área total de 106.776 hectares. dos quais mais da metade deles e das famílias assentadas estão na região semi-árida.

Essa situação se apresenta de modo semelhante quando o foco de análise são os acampamentos de sem-terra existentes. Até junho de 2005, o INCRA/SE tem registrado a existência de 128 acampamentos, com 9.918 famílias, sendo que 57,8% dos acampamentos e 55,7% das famílias estão localizados no semi-árido sergipano.

Ressalte-se que 90,6% desses acampamentos pertencem ao MST, os demais estão vinculados à Federação dos Trabalhadores na Agricul-

tura do Estado de Sergipe - FETASE, Cáritas, ao Movimento de Luta Camponesa - MLC e a Fundação Palmares (neste caso, duas áreas quilombolas).

No território Semi-Árido Ocidental, estão localizados 11 projetos de reforma agrária, com 547 famílias assentadas, e 7 acampamentos, ocupados por 1.444 famílias de sem-terra, um deles, com 341 famílias, está localizado no município de Tobias Barreto, onde será desenvolvido o estudo de caso sobre o PIMC rurais, objeto desta pesquisa.

O município de Tobias Barreto possui uma área de 1.119 km² e uma população de 43.139 habitantes, o que corresponde a uma densidade demográfica de 38,5 hab/km². Está localizado na região sul de Sergipe, a 127 km da capital, Aracaju, e faz divisas com os municípios sergipanos de Itabaianinha, Tomar do Geru, Riachão do Dantas e Poço Verde e com o estado da Bahia. Chega-se ao município por rodovias pavimentadas, partindo de Aracaju pela BR-235 até o entroncamento que vai para Salgado, percorrendo-se daí em diante rodovias estaduais que levam a Lagarto, daí a Riachão do Dantas e, finalmente, a Tobias Barreto.

Situado a 180m de altitude, o clima do município é típico do semi-árido nordestino, com precipitação média anual de 763 mm e temperatura média anual de 24°, sendo a vegetação predominante capoeira e caatinga. Tem como principais mananciais as bacias hidrográficas do Rio Real, Riacho Capoeira e Riacho Muniz e conta com uma área de preservação ecológica nas Encostas da Serra dos Agulhados.

Juntamente com mais 10 outros municípios (Poço Verde, Simão Dias, Pinhão, Carira, Pedra Mole, São Miguel do Aleixo, Nossa Senhora Aparecida, Ribeirópolis, Frei Paulo e Macambira), Tobias Barreto constitui o Território do Semi-Árido Ocidental, que possui uma área de 4.180,61 km² e abriga 152.916 pessoas, correspondendo a 19% da superfície estadual e a 8,6% dos habitantes do estado de Sergipe.

Tobias Barreto tem como principais atividades econômicas a agricultura, principalmente a produção de milho, mandioca e feijão, a pecuária bovina e o comércio de confecções. O comércio de gado é signi-

ficativo, sendo vendidas na feira, todas as segundas-feiras, de 800 a mil cabeças, o que faz da feira de Tobias Barreto uma das maiores do estado.

Em 2001, residiam no município 43.139 pessoas, das quais 27.499 nas áreas urbanas e 15.640 nas áreas rurais, apresentando uma taxa de urbanização de 64%. Existiam, naquele ano, no município 13.905 domicílios, dentre os quais 8.319 urbanos e 5.586 rurais.

No o período 1991-2000, a população de Tobias Barreto teve uma taxa média de crescimento anual de 1,6%, passando de 37.577 em 1991 para 43.172 em 2000. A taxa de urbanização cresceu 9,4%, passando de 58,2% em 1991 para 63,7% em 2000. Nesse ano, a população do município representava 2,4% da população do estado, e 0,03% da população do País.

Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Tobias Barreto é 0,596. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8)

Em relação aos outros municípios do Brasil, Tobias Barreto apresenta uma situação ruim: ocupa a 4724ª posição, sendo que 4723 municípios (85,8%) estão em situação melhor e 783 municípios (14,2%) estão em situação pior ou igual. A mesma situação se observa quando a comparação é feita com os municípios de Sergipe: Tobias Barreto apresenta uma situação ruim: ocupa a 55ª posição, sendo que 54 municípios (72,0%) estão em situação melhor e 20 municípios (28,0%) estão em situação pior ou igual.

Os dados sobre o nível educacional da população jovem do município revelam que a taxa de analfabetismo dos que tinham entre 7 e 14 anos apresentou uma queda substantiva, passando de 53,7% em 1991 para 29,5% em 2000, e um significativo aumento do número de crianças frequentando a escola, subindo de 65,1% para 89,0% no mesmo período.

No caso da população de Tobias Barreto tomada em conjunto, no período 1991/2000 tem-se uma diminuição da taxa de analfabetismo, de 52,2% para 40,8%, ao mesmo tempo acompanhada de uma redução

do número das pessoas com menos de quatro anos de estudo (de 78,3% para 66,2%) e com menos de oito anos (de 91,9% para 86,5), respectivamente. A média de anos de estudo, entretanto, cresceu de 1,9 para 2,9.

A renda per capita média do município cresceu 30,08%, passando de R\$ 77,63 em 1991 para R\$ 100,98 em 2000. A pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000) diminuiu 12,48%, passando de 69,6% em 1991 para 60,9% em 2000. A desigualdade cresceu: o Índice de Gini passou de 0,51 em 1991 para 0,59 em 2000.

Os indicadores de renda, pobreza e desigualdades constantes do Atlas Humano, mostram que a renda per capita média dos habitantes de Tobias Barreto (calculada em R\$ de 2000) era de R\$ 77,6, em 1991, passando a ser de R\$ 101,0 em 2000. Já a proporção de pobres diminuiu de 69,6% para 60,9%, respectivamente, e o Índice de Gini aumentou de 0,51 para 0,59, mostrando um aumento na concentração da renda no município, no interregno de 10 anos. Enquanto os 80% dos mais pobres ficaram ainda mais pobres, reduzindo a sua fatia de apropriação da renda de 44,3 para 38,8%, os 20% dos mais ricos enriqueceram ainda mais, retendo em suas mãos 61,2% de toda a renda, quando 10 anos antes se apropriavam de 55,7%. No que diz respeito a alguns serviços básicos, em 2000, mais metade dos moradores de Tobias Barreto tem água encanada, 78,2% dispõem de energia elétrica e em mais de 95% dos domicílios urbanos é feita a coleta de lixo.

Quanto à posse de bens de consumo, os dados de 2000 mostram que pouco menos da metade da população possui televisão, 69,2% das casas têm geladeira, 5,7% têm telefone e apenas 1,5% dos moradores dispõem de um computador.

Os indicadores de vulnerabilidade familiar revelam que houve uma importante redução da porcentagem de mulheres de 15 a 17 anos com filhos, passando de 29,1% em 1991 para 7,6% em 2000, o mesmo acontecendo com relação à porcentagem de crianças com renda inferior a meio salário-mínimo, com uma ligeira queda de 78,9% para 73,9% e das mães chefes de família, sem cônjuge, com filhos menores, de 7,6% para 7,4%.

Segundo o último Censo Agropecuário do IBGE, feito em 1995/1996, dos 3.026 estabelecimentos agropecuários existentes em Tobias Barreto, com área total de 76.692 hectares, 98,3% eram de proprietários - e correspondiam a 99,3% da área total recenseada -, 4,6% eram exploradas por arrendatários, 0,1% por parceiros e 4,9% por ocupantes.

Recadastramento feito pelo INCRA/SE em 1999, mostra a existência no município de 2.393 imóveis rurais com uma área total de 68.123 hectares, o que corresponde a 23,1% do número e a 21,8% da área total dos imóveis rurais existentes no Território do Semi-Árido Ocidental.

A distribuição desses imóveis por extrato de área total revela que 72,3% deles têm área inferior a 25 hectares e se apropriam de 22,6% da área; em contrapartida, os imóveis rurais com 100 e mais hectares representam apenas 5,5% dos existentes, mas detêm 41,5% da área total cadastrada.

O índice de Gini, calculado com base nesses dados, é da ordem de 0,59, o que evidencia uma boa distribuição das terras do município, quando comparada com o grau de concentração que apresenta o estado de Sergipe, igual a 0,72 e, também, com o território do Semi-Árido Ocidental, onde o índice de Gini é da ordem de 0,68.

No que diz respeito à utilização das terras, os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/1996 mostram que, enquanto as pastagens ocupam 80,7% das áreas dos estabelecimentos, as lavouras temporárias e permanentes não passam de 3,8%; as matas e florestas ocupam 11,3% e as terras produtivas não utilizadas representam apenas 1,8% da área total recenseada.

Das 8.585 pessoas ocupadas nos estabelecimentos agropecuários do município de Tobias Barreto, 90,4% fazem parte da categoria de responsáveis e membros não remunerados da família; os empregados temporários são cerca de 6,5% e os permanentes, menos de 2%; os parceiros praticamente inexistem, representam apenas 0,5% do total.

Os dados sobre a distribuição dos imóveis e segundo a condição de produtor apontam para uma presença maciça da chamada agricultura familiar, um dos traços característicos da paisagem rural da região semi-árida nordestina, onde essa categoria de agricultores divide espaço, ge-

ralmente de forma subordinada, com as grandes fazendas, principalmente de pecuária bovina.

A distribuiç3o dos estabelecimentos por grupos de atividades econ4micas, segundo os dados do referido Censo, revela que mais da metade deles (60,4%) se dedicam à pecuária, 17,9% est3o voltados para o cultivo de lavouras temporárias, 11,7% à produç3o mista e menos de 1% tem como atividade a exploraç3o de lavouras permanentes.

Na pecuária, destacam-se as criaç3es de bovinos, suínos e ovinos, e, entre as principais lavouras exploradas no munic3pio, est3o a mandioca, o milho, o feij3o e a batata doce. Outras atividades n3o-agrícolas, como costura e bordado, tradicionais no munic3pio, constituem ocupaç3es econ4micas regulares, principalmente para as mulheres.

As cadeias produtivas consideradas prioritárias e tradicionais no munic3pio pelo Farol do Desenvolvimento do Banco do Nordeste s3o: 1) Bovinocultura, 2) Ovinocultura, 3) Confecç3es e bordados. O Pró-Sert3o considera os bordados em “ponto crivo”, “richelieu” e “ponto cheio”, de Tobias Barreto, como os mais bem feitos da regi3o. (SEBRAE, 2000).

Os principais produtos de confecç3o no munic3pio s3o: vestuário em geral, cama, mesa, banho e artigos de recém-nascido que s3o comercializados nas feiras semanais, em bancas, lojas e boxes ao longo da avenida dedicada ao com3rcio.

3. Concepç3o, estrutura e componentes do P1MC⁵

3.1. Antecedentes

A escassez de água para o consumo humano ainda continua sendo um drama social para as populaç3es que habitam o semi-árido brasileiro, principalmente durante as secas. Segundo o PNUD, dos 3,3 milh3es

⁵ Este capítulo foi escrito com base em vários documentos elaborados pela ASA – Articulaç3o no Semi-Árido Brasileiro, dispon3veis no site da mesma: www.asabrasil.org.br

de domicílios rurais do Nordeste, é possível que dois terços deles se encontrem nessa situação.

Nos períodos de estiagem, são freqüentes as longas caminhadas que fazem, sobretudo as mulheres e crianças sertanejas, em busca de água para suprir as necessidades diárias do consumo doméstico; no mais das vezes, água imprópria e contaminada, não recomendada para o consumo humano.

Em 2000/2001, organizações da sociedade civil, contando com o apoio do Ministério do Meio ambiente – MMA, elaboraram um programa de ação que veio a tomar o nome de Programa Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC, cuja proposta visa à parceria com as famílias, comunidades e suas organizações, no sentido de criar um novo padrão de relacionamento do sertanejo com o seu ambiente. O processo começa pela mobilização das famílias, seguido de capacitações e se materializa na construção de cisternas de placas domiciliares de 16 mil litros para captação de água de chuvas.

Para tanto as organizações agrupadas em torno à chamada ASA – Articulação no Semi-Árido Brasileiro, despenderam um significativo esforço técnico e político, combinado-o com intensa mobilização de entidades e, de forma democrática e participativa, visando gerar consensos e compromissos desde os níveis municipal, microrregional, estadual e regional. Atualmente, a ASA congrega entre 800 e 900 entidades, na sua maioria (59%) organizações de base comunitária, sindicatos de trabalhadores rurais (21%), entidades ligadas as Igrejas católica e evangélica (11%), ONG's (6%) e cooperativas de trabalho (3%).

Entretanto, foi necessário, para efeito de convênios, que uma instituição assumisse a responsabilidade legal, pois a ASA não é institucionalizada e, assim, a Diaconia foi referendada pelas instituições integrantes da ASA para receber e gerenciar, de maneira compartilhada, os recursos advindos dos convênios com o MMA e ANA, e tendo o UNICEF como interveniente. Posteriormente, em razão do vulto que tomou o P1MC, foi criada a Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semi-Árido - AP1MC, em substituição a Diaconia, para dar seqüên-

cia à implementação do Programa, expandindo-o e consolidando suas ações.

O Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC, consiste em estabelecer, junto às comunidades rurais, um processo de capacitação que envolve, ao longo dos 5 anos, um milhão de famílias, abordando a questão da convivência com o semi-árido, enfocando mais especificamente aspectos de gerenciamento de recursos hídricos, construção de cisternas, gerenciamento de recursos públicos e administração financeira dos recursos advindos do P1MC.

A espinha dorsal de sua construção tem por base as centenas de experiências bem-sucedidas de captação e armazenamento de água de chuva por meio de cisternas que, há mais de 20 anos, diversas organizações da sociedade civil já vinham implantando no semi-árido nordestino, integradas a um processo educativo para o bom gerenciamento do seu uso. Segundo os seus formuladores, os impactos desses trabalhos, vivenciados na última grande seca (1998/1999) foram, indiscutivelmente, marcantes, no que diz respeito ao acesso à água de boa qualidade ao consumo humano e, conseqüentemente, à melhoria da saúde das famílias, principalmente das crianças.

Por essa razão, o programa deve ser visto como uma ampliação das experiências de várias organizações sociais que durante anos vêm trabalhando junto às comunidades locais do semi-árido na busca de soluções para o convívio salutar Ser Humano – Natureza. A captação e o armazenamento da água da chuva têm se mostrado uma experiência bastante promissora, não apenas pelo estoque de água para os períodos críticos das secas, mas, principalmente, por permitir e facilitar a introdução de um processo efetivo e permanente de organização e mobilização social e de formação para a gestão de recursos hídricos.

O argumento central que justifica a sua existência, segundo a ASA, reside no aproveitamento máximo dos recursos hídricos numa região onde a água é ponto de estrangulamento ao bem-estar humano. Logicamente, esse aproveitamento só será possível mediante ações concretas de educa-

ção, capazes de dar aos atores regionais uma nova visão a respeito do ambiente em que vivem. Por isso, essa proposta busca, primordialmente, o estabelecimento de uma nova organização social no semi-árido, onde as políticas públicas sejam efetivamente voltadas a soluções definitivas, fortalecendo e afirmando a região como viável do ponto de vista sócio-econômico. Em outras palavras, é fundamental uma (re) educação capaz de levar o sertanejo a uma nova relação/interação com o ambiente.

Os pressupostos do P1MC são os de buscar o fortalecimento da auto-estima da população do semi-árido, situando-a criticamente no contexto histórico, cultural e político; criar oportunidades para a socialização das experiências e conhecimentos entre as entidades participantes do programa; através da prática do exercício da co-responsabilidade fortalecer a cidadania; exercitar uma metodologia participativa e democrática; criar mecanismo de operacionalização do programa num processo “aprender-fazendo”, de acordo com a realidade local, considerando as várias dimensões dos atores locais; e garantir o envolvimento das famílias na execução e manutenção das ações do programa.

A área de atuação do P1MC é a zona rural do semi-árido brasileiro, constituída pelos nove estados da Região Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia) e mais a região setentrional de Minas Gerais e o norte do Espírito Santo, abrangendo 1.300 municípios. Sua área total é de 974.752 km², sendo 86,5% dela localizada no Nordeste, 11% em Minas Gerais e 2,5% no Espírito Santo.

3.2. Objetivos

O P1MC tem como objetivo geral contribuir, através de um processo educativo, para a transformação social, visando à preservação, ao acesso, ao gerenciamento e à valorização da água como um direito essencial da vida e da cidadania, ampliando a compreensão e a prática da convivência sustentável e solidária com o ecossistema do semi-árido.

Na sua concepção está implícito o objetivo de criar uma nova visão a respeito do embate secular entre a população sertaneja e seu meio ambiente, mediado pelas políticas públicas assistencialistas voltadas para combater as secas no Nordeste.

Trata-se de procurar estabelecer uma outra visão sobre as possibilidades de convivência do sertanejo com o meio ambiente em que vive, fundamentada numa relação sustentável e harmônica da população ali residente com o semi-árido, por meio da mudança de enfoque das políticas de desenvolvimento: as “políticas públicas de combate às secas” sendo substituídas por “políticas de convivência com o semi-árido”.

Entre os objetivos específicos do P1MC destacam-se: a mobilização da sociedade civil para sua implementação, a criação de mecanismos que promovam a participação de todos os atores envolvidos na gestão e no controle social, a melhoria da qualidade de vida dos moradores do semi-árido, principalmente crianças, mulheres e idosos, o fortalecimento das organizações da sociedade civil participantes e a implementação de um processo de formação que considere a educação para a convivência com o semi-árido e a participação nas políticas públicas.

Isso deverá ser alcançado a partir de uma proposta de mobilização social e capacitação das famílias rurais e dos diferentes atores envolvidos com esse novo modelo de convivência com a seca.

Uma questão a ser ressaltada é o aspecto inovador do P1MC. O processo de sua construção é resultado de uma grande mobilização social, haja vista que nas reuniões realizadas em cada um dos 11 estados afetados pelo clima semi-árido, houve intensa participação popular, através de inúmeras organizações estaduais e microrregionais presentes.

Esse caráter inovador da proposta também está no modelo de gestão adotado pelo Programa, onde a sociedade civil que o elaborou assume integralmente a sua implantação, acompanhado de um rigoroso sistema de controle social em seus diferentes níveis.

Por outro lado, o P1MC estabelece junto às comunidades rurais do semi-árido brasileiro um processo de capacitação das famílias a serem beneficiadas. Neste processo é abordada a questão da convivência com o semi-

árido, enfocando-se mais especificamente o gerenciamento de recursos hídricos, a construção de cisternas, o gerenciamento de recursos públicos e a administração financeira dos recursos advindos do programa. Esse trabalho de mobilização é o ponto de partida para a implantação do mesmo.

Ressalte-se, por fim, a dimensão política que está presente no PIMC, na medida em que a ASA coloca como seu desafio fazer com que o Programa seja um passo seguro no sentido de unir esforços para encerrar séculos de presença ostensiva da oligarquia no campo, sempre mantendo o seu poder e impedindo alterações no cenário sócio-econômico da região. Neste sentido, a participação popular nas decisões e nos encaminhamentos políticos para o semi-árido é uma forma de luta encampada pela ASA, que busca a parceria com a sociedade e o Governo no sentido de garantir as mudanças almejadas pela sociedade civil.

Segundo os responsáveis pela sua elaboração, esta é a marca distintiva do caminho traçado pela ASA para minimizar os efeitos das secas, a mortalidade infantil e o sofrimento de mulheres, crianças e adolescentes no exercício de carregarem água para suas casas.

É fato que a construção de cisternas na zona rural do semi-árido, se tomada apenas sob o aspecto físico, não traz nenhuma novidade. Desde a década de 70 até meados dos anos 80 do século passado, vários governos estaduais nordestinos incorporaram nos programas financiados pelo Banco Mundial, a exemplo do POLONORDESTE e do PAPP, a construção de milhares de cisternas junto aos pequenos agricultores sertanejos.

Entretanto, por serem construídas sem qualquer envolvimento ou participação das famílias rurais, a um custo muito acima do que atualmente vem sendo feito pelo PIMC, e com material de péssima qualidade, poucas foram as cisternas que conseguiram sobreviver ao tempo, apresentando rachaduras ou, o que é mais grave, simplesmente se desintegrando. O fato de não terem sido capacitados a como utilizar e cuidar da manutenção das cisternas contribuiu para que a tentativa de minimizar o problema da água para o consumo humano, no período da seca, fracassasse.

Os resultados de dois convênios assinados em 2000 e 2001, com o Ministério do Meio Ambiente – MMA e junto à Agência Nacional de Águas - ANA, mostram bem a dimensão e o alcance social e político do Programa. Em dois anos, foram atendidas quase 3 mil famílias, além de permitir a consolidação inédita de uma rede importante de organizações da sociedade civil, muitas delas atores relevantes na formação de opinião pública.

3.3. Princípios norteadores

Tendo a família de agricultores pobres como prioridade, o P1MC procura conduzir suas ações com base em alguns princípios, a saber: 1) gestão compartilhada, que implica, desde a forma como o programa foi concebido até sua execução e gestão totalmente feitas pela sociedade civil representada pelas entidades/organizações sociais que integram a ASA; 2) busca de parcerias, ou seja, negociações e assinatura de convênios com instituições públicas, organismos multilaterais, ONG's e iniciativa privada que venham a aportar recursos financeiros para a execução do programa, a partir de critérios pré-estabelecidos; 3) descentralização e participação, através de uma articulação em rede nas diversas instâncias envolvidas com a execução do programa; 4) mobilização social e fortalecimento institucional para a convivência com o semi-árido brasileiro; 5) educação cidadã, a partir de uma reflexão crítica da realidade histórico-cultural do semi-árido; 6) afirmação dos direitos sociais da população sertaneja de acesso e gestão dos recursos hídricos; 7) desenvolvimento sustentável, com a afirmação da viabilidade do semi-árido, desmistificando a fatalidade da seca; 8) fortalecimento social, servindo como uma ferramenta de fortalecimento e consolidação dos movimentos sociais; e 9) emancipação, no sentido de que o programa busca a construção de uma nova cultura política, rompendo com a dominação secular das elites sobre o povo sertanejo, a partir do controle da água.

O P1MC tem seis componentes, dentre eles a construção de cisternas que nada mais é que o resultado sob o aspecto físico, tangível, da

implementação do programa. Seus componentes mais importantes são a mobilização das famílias, o controle social da execução do programa, a capacitação dos beneficiários – cursos de formação de pedreiros, gerenciamento dos recursos hídricos e compreensão da realidade sócio-econômica, política e ambiental semi-árido - e o fortalecimento institucional da sociedade civil, com base em diferentes instrumentos de comunicação.

A mobilização progressiva de todos os atores sociais da região onde o programa está sendo executado é condição *sine qua non* para que sejam alcançados com êxito os seus objetivos. Essa compreensão deve permear todas as decisões e as iniciativas dos agentes envolvidos com o P1MC, devendo os mesmos ter como norte que a mobilização é um poderoso instrumento de construção da cidadania, pois ela leva necessariamente à organização, ao fortalecimento do sentido coletivo e solidário, à busca de novas soluções na construção do projeto de futuro por parte das comunidades.

O município é o primeiro elo da espiral de mobilização a ser feita. Partindo da família localizada, de sua comunidade, agregando as organizações que atuam no território delimitado do município, como as associações de pequenos agricultores, sindicatos de trabalhadores rurais, Igrejas, Movimentos, Pastorais, Clubes de Serviço, Entidades de Classe, etc.

É indispensável, também, procurar agregar a essas entidades as organizações com bases microrregionais ou estaduais, como ONG's, Centrais, Fóruns, Articulações, Dioceses, Federações, Clubes de Serviços, Cooperativas, que, mobilizadas em torno do programa, são gestoras, buscam recursos, são responsáveis pela formação, pelo acompanhamento e execução do mesmo são também parceiras do Programa.

Finalmente, devem integrar esse esforço, segundo os autores do P1MC, organizações nacionais e internacionais, para torná-lo conhecido e aceito, nacional e internacionalmente; os governos municipais, estaduais, federal, agências de governo, agências financeiras, a fim de que coloquem o P1MC nas suas agendas e pautas; e as indústrias e empresas.

3.4. Beneficiários

Os critérios de prioridade de atendimento dos beneficiários do Programa foram definidos a partir de todo o processo que ele envolve. Eles são resultado do consenso das diversas reuniões da ASA durante a elaboração do P1MC. A Prioridade de Atendimento do P1MC observa os seguintes critérios:

a) Comunidades:

Identificação primária das localidades, em referência aos dados secundários existentes, a partir de fontes como IDH, Data SUS, IBGE, etc.

Para a seleção das comunidades a serem beneficiadas, o P1MC prioriza indicadores como menor índice pluviométrico, menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), maior número de mulheres chefe da família e de crianças, idosos e pessoas deficientes e maior carência de água, crianças e adolescentes em situação de risco, mortalidade infantil, etc.

b) Famílias:

Mulheres chefes de família;
Número de crianças de zero a seis anos;
Crianças e adolescentes na escola;
Adultos com idade igual ou superior a 65 anos;
Deficientes físicos e mentais.

A análise dos critérios para a definição das famílias selecionadas dar-se-á considerando as famílias que preencherem o maior número de critérios em relação ao total de cisternas disponíveis para cada comunidade. Em caso de empate, a definição dar-se-á através do preenchimento dos critérios na ordem que se apresentam. Persistindo o empate, a escolha poderá ser por sorteio ou outro critério acordado pela comunidade.

Será realizada uma reunião na comunidade para apresentar os critérios e resultados da seleção, elaborar o cronograma de construção das

cisternas em referência à capacitação de pedreiros, introduzir a necessidade de capacitação em gestão de recursos hídricos, com definição de data para realização desse curso. Além de serem apresentadas propostas de construção solidária de cisternas, para garantia da total implementação do programa.

3.5. Parcerias

Ao longo de sua execução, o P1MC vem colhendo adesões, em termos de parceiros, de uma série de organizações da sociedade civil, instituições de governo e agências de cooperação internacional, a exemplo da Federação Brasileira de Associações de Bancos – FEBRABAN, Banco Mundial – BIRD, Ministério do Meio Ambiente-MMA, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Conferência dos Bispos do Brasil – CNBB, Comunidade Solidária, Cáritas, UNICEF, Pastoral da Criança, CPT e CONTAG, entre outras.

Até o momento, os principais parceiros da ASA no P1MC têm sido o MDS e a FEBRABAN, cujos convênios firmados têm permitido a continuidade e expansão do programa, atendendo a centenas de milhares de famílias de pequenos agricultores do semi-árido brasileiro, particularmente os sertanejos da região Nordeste.

Para que se tenha uma idéia da magnitude dessa participação, em 2001 foram construídas 500 cisternas, com recursos do MDS. Em 2002, esse número saltou para 7 mil, quase dobrando no ano seguinte (11 mil cisternas), e, em 2004, superou a marca de 36 mil unidades.

Segundo a Assessoria de Comunicação do MDS, entre janeiro de 2003 e abril de 2005, o Governo Federal foi o responsável direto pelo financiamento de 65% das cisternas construídas na região. Nesse período, foram investidos R\$ 72 milhões, que possibilitaram a construção de 50 mil cisternas e atendimento a 250 mil moradores das zonas rurais do semi-árido nordestino e também na região setentrional de Minas Gerais e norte do Espírito Santo. Ainda no decorrer de 2005, o MDS deverá

investir outros R\$ 68 milhões para essa finalidade, dos quais R\$ 30 milhões deverão ser repassados para a ASA no primeiro semestre, para a construção de mais 20 mil cisternas rurais (Carta Capital, No. 441, de 11 de maio de 2005).

A FEBRABAN, por sua vez, em maio de 2003, assinou um Acordo de Cooperação Técnica com a APIMC para que esta construa 10 mil cisternas, atendendo aproximadamente 50 mil famílias rurais do semi-árido, com acesso a água potável para consumo humano, melhorando a qualidade de vida dessas famílias. O Programa também deverá fortalecer as organizações da sociedade civil envolvidas na sua execução, assim como implementar um processo de formação que considere a educação para a convivência com o semi-árido e a participação da população beneficiada nas políticas públicas como sujeito de direitos.

4. As instâncias operativas do programa e os atores

O PIMC tem recorte regional e, como tal, segue diretrizes estabelecidas pela ASA durante as reuniões que faz anualmente com os 11 representantes das Comissões Estaduais da ASA, os chamados ENCONASAS, e repassadas para as Unidades Gestoras Estaduais e/ou Microrregionais, que as transmitem às Comissões Municipais e daí aos agentes executores nas comunidades rurais/povoados selecionados pelo programa.

Sua formatação quanto à estrutura e composição das instâncias estaduais, microrregionais, municipais e locais é padrão, constituídas exclusivamente por representações de segmentos da sociedade civil organizada, que atuam em rede na execução e controle do programa. Por princípio, é proibida a participação de órgãos de governo ou da iniciativa privada nas diferentes instâncias organizativas coletivamente para implementar o programa.

Embora deixando margem para a adequação das estruturas de implementação nos estados, microrregiões e municípios atendidos pelo programa, os atores estão representados geralmente da seguinte forma:

1) No nível regional:

- A ASA, que constitui um fórum ou espaço de articulação política da sociedade civil no semi-árido brasileiro, dela fazendo parte mais de 800 entidades/segmentos da sociedade civil organizada, tem como objetivo fortalecer a sociedade civil na construção de processos participativos para o desenvolvimento sustentável e convivência com o semi-árido, referenciados em valores culturais e de justiça social.

Da ASA participam, desde o início, diversos segmentos da sociedade civil organizada, que trabalham para o desenvolvimento social, econômico, político e cultural do semi-árido brasileiro há vários anos, como: as Igrejas Católica e Evangélicas; as ONGs de desenvolvimento e ambientalistas; o Movimento Sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais; os Movimentos Sociais rurais e urbanos; e Agências de Cooperação Nacionais e Internacionais.

- A AP1MC - Associação do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais, é a Unidade Gestora Central (UGC), a quem cabe firmar convênios com o governo, agências multilaterais, iniciativa privada, etc de financiamento do programa. Os recursos obtidos são posteriormente repassados às Unidades Gestoras Estaduais (UGE) para que elas coordenem a execução das metas de construção de cisternas definidas anualmente.

Valorizando a participação ativa de todos os integrantes da ASA, a mesma estabelece um processo de consulta nos estados, através de encontros microrregionais, encontros estaduais e duas consultas a nível regional.

- A Comissão Executiva Nacional, com sede em Recife, responsável pelo monitoramento do programa e pelo cumprimento das diretrizes estabelecidas pela ASA, na implementação do mesmo, pelas Unidades Gestoras Estaduais. Mensalmente, são realizadas reuniões desta Comissão com os coordenadores das Unidades Gestoras Estaduais, para avaliar o andamento da execução do programa.

2) No nível estadual

- A ASA estadual, que exerce o mesmo papel da ASA, apenas com raio de ação menor, posto que a articulação política que deve fazer com as entidades/segmentos organizados da sociedade civil se restringe aos limites do estado. Dela é extraída a Coordenação Estadual para coordenar o P1MC.

No caso de Sergipe, essa Coordenação é formada por representantes de seis entidades, a saber:

- 1) Centro Dom José Brandão de Castro – CDJBC, que representa o segmento das Organizações Não-Governamentais – ONG's.
- 2) Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Sergipe – FETASE, como representante do Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais.
- 3) Cáritas da Diocese do Município de Estância, representando o segmento católico.
- 4) Associação Mãos no Arado – AMASE, representante do segmento evangélico.
- 5) Associação dos Artesãos de Poço Verde, representante do segmento associativista.
- 6) FEACOM - Federação das Associações Comunitárias do Município de Porto da Folha, representante das associações comunitárias.

A AMASE, como titular, e o CDJBC, como suplente, representam a ASA/SE na Comissão Executiva Nacional da ASA.

- Unidade Gestora Estadual/Microrregional (UGM): a ela cabe a implementação do P1MC nos diversos estados de atuação da ASA. É responsável pela gestão dos recursos alocados para a construção das cisternas nos povoados/comunidades e famílias rurais selecionados. Sua função é atuar como animadora, dando suporte técnico e operacional, garantindo a eficiência e a eficácia do programa. No sentido de adequar a realidade do meio rural, e respeitando-se os instrumentos de gestão descentralizados, a escolha respeita os critérios previamente acordados, inviabilizando ingerências de qualquer ordem.

Ela tem mandato de dois anos e é escolhida em eleição realizada durante encontro promovido pela ASA estadual com as entidades que a integram e delegados das comissões microrregionais, municipais e locais do programa. Além do coordenador, ela possui o que o programa denomina de “animadores”, pessoas contratadas que fazem a ponte entre a UGE e as Comissões Municipais, visitando regularmente as comunidades onde está sendo implementado o programa, sendo os mesmos responsáveis pela mobilização e capacitação das famílias no que tange aos objetivos do P1MC, e sobre os cursos de gerenciamento de recursos hídricos, sobre os recursos naturais, sócio-econômicos e políticos do semi-árido.

Dependendo do estado e do tamanho do território, podem ser constituídas uma ou mais UGM's. Em Sergipe, por exemplo, até 2003 existia apenas uma UGM, que era o CDJBC.

Entretanto, no último ENCONASAS, ocorrido em 2004, foi criada no estado mais uma Unidade Gestora. Agora, além do CDJBC, também a AMASE se responsabilizará pela coordenação do processo de implementação do P1MC em Sergipe, ficando o estado dividido agora em duas microrregiões, cada uma delas sob a responsabilidade das duas entidades mencionadas.

O CDJBC continuará responsável pelos municípios de Poço Verde e Simão Dias, Canindé do São Francisco, Nossa Senhora da Glória, Poço Redondo e Monte Alegre de Sergipe, já atendidos pelo P1MC, e pelos municípios de Lagarto, Pinhão, Pedra Mole e Macambira, incluídos recentemente no programa.

Por outro lado, a AMASE terá sob sua coordenação os municípios de Tobias Barreto, Carira, Frei Paulo, Ribeirópolis, Nossa Senhora Aparecida, Nossa Senhora das Dores, Feira Nova e Riachão do Dantas.

3) No nível municipal:

- As Comissões Municipais do P1MC: oficialmente, podem iniciar com três, cinco ou sete membros de organizações que atuam no município. No entanto, no decorrer do processo, podem se agregar a elas outras organizações da sociedade civil, ampliando o número de representantes.

Cabe a elas indicar à Comissão Estadual os povoados/comunidades e as famílias que serão atendidas, juntamente com os representantes das Comissões Locais. É importante ressaltar que são as próprias famílias que decidem se irão ou não participar do programa, após serem inteiradas das obrigações que terão que seguir, como, por exemplo, cavar o buraco onde será construída a cisterna, colocar areia, servir de ajudante de pedreiro, colocar água para fazer a massa e providenciar acomodação e alimentação para o pedreiro.

Por outro lado, também é de responsabilidade das Comissões Municipais o acompanhamento das atividades relacionadas à execução do programa, devendo as mesmas manter sempre informada a Unidade Gestora Estadual sobre o andamento das obras, principalmente quanto aos aspectos relacionados a atrasos na chegada dos materiais, quantidade insuficiente de areia e cimento, falta de água para fazer a argamassa, bem como de problemas que possam vir a ocorrer, por exemplo, quanto ao atraso no repasse ou envio do dinheiro para pagamento dos pedreiros.

No caso do município de Tobias Barreto, área objeto do presente estudo, a Comissão Municipal é constituída por 15 representantes de 10 organizações sociais, a saber:

- 1) STR de Tobias Barreto, representante do segmento sindical de trabalhadores rurais.
- 2) Sociedade São Vicente de Paula, segmento filantrópico.
- 3) Movimento Cursilho da Cristandade, segmento religioso católico.
- 4) Pastoral da Criança, representante do segmento da ação social.
- 5) Clube de Mães, segmento de ação social.
- 6) Sindicato dos Lojistas: José Maurio, Presidente. Sindical patronal.
- 7) Cáritas: movimento de ação social ligado a igreja católica.
- 8) Rotary Clube, representando o segmento de clube de serviços da sociedade civil.
- 9) SENAC - Unidade de Tobias Barreto, representante do segmento de educação profissional
- 10) Igreja Evangélica Filadélfia, representando o segmento religioso evangélico.

- As Comissões locais do P1MC: constituídas por representantes de associações comunitárias dos povoados/comunidades e moradores que exercem certa liderança nas localidades que serão atendidas pelo programa. Geralmente elas são constituídas por três pessoas da comunidade, entre elas o presidente da associação comunitária.

No município de Tobias Barreto, para a implementação do P1MC nas seis comunidades selecionadas, a saber: Macacos, por onde foi iniciado o programa em 2001, Caraibas, Caripau, Curtume e Mocambo I e II, foram criadas três comissões, cada uma delas com três membros da própria comunidade, ficando um deles, geralmente o presidente da associação comunitária, como o responsável pelo acompanhamento das atividades relacionadas com a construção das cisternas, como o recebimento, guarda e distribuição do material de construção, e o acompanhamento e fiscalização do trabalho dos pedreiros.

É mister dizer que os representantes de Associações Comunitárias Rurais, geralmente os presidentes, não fazem parte da Comissão Municipal, só das Comissões Locais. Segundo o coordenador da UGE, por fazerem parte de segmentos que já estão representados naquelas comissões, o que não se constatou, por exemplo, no caso do município de Tobias Barreto, conforme o rol das entidades participantes, acima relacionadas.

Como procuram deixar claro os autores do P1MC, “a construção de políticas públicas é um processo de negociação que interessa à toda coletividade e exige a superação de métodos tradicionais, por serem ineficientes e não-participativas; Ela faz parte da luta pela democratização, resultando em melhoras nas áreas de Saúde, Educação, Infância e Adolescência, Meio Ambiente e Orçamento Participativo” (ASA, 31/05/2003).

Ainda segundo os seus autores, o P1MC, é um programa provisório, e, portanto, a sua ação tem caráter transitório, visando “o incentivo à criação e/ou apoio ao surgimento de grupos de base que explicitem e sejam instrumento da organização das pessoas, apostando na sua for-

mação (ação geradora de capital social) para que estes grupos, por sua vez, efetuem, na realidade, as transformações necessárias à construção do desenvolvimento. Neste Programa, ao falarmos de grupo, nos referimos às Unidades Gestoras, às Comissões Regionais e Municipais, às Unidades Executoras, às Comissões Comunitárias. Os conselhos municipais e são as executoras do programa. Os conselhos zelam para que os critérios sejam respeitados e as escolhas de comunidades e famílias obedçam aos princípios estabelecidos pelo programa. São eles que vão manter acesa a chama da paixão e que vão mobilizar os governos municipais” (ASA, 31/05/2003).

5. O P1MC em sergipe: análise do estudo de caso

5.1 Origem, desenvolvimento e resultados

A construção de cisternas em grande quantidade, nas pequenas propriedades rurais na região semi-árida do estado de Sergipe, vem desde os anos 80 do século passado, principalmente com a implementação do Projeto Chapéu de Couro pelo governo estadual, contando com financiamento do Banco Mundial, e sob a responsabilidade da COHIDRO.

Evidentemente, com base numa concepção completamente diferente da que viria a ter o P1MC, haja vista que calcada em propósitos meramente assistencialistas, cuja única finalidade era construir para o sertanejo uma obra (a cisterna), que supostamente o ajudaria a fazer frente aos períodos de estiagem, armazenando a água da chuva para beber e cozinhar. Por não contar com a participação das famílias no processo de trabalho na construção das cisternas, fazendo-a sentir-se como co-responsável pelo equipamento, e, portanto, interessada em cuidar com carinho daquilo, pois nele havia o seu suor, o resultado foi altamente desastroso, o que levou – e ainda tem levado – os moradores do semi-árido ao ceticismo e à desconfiança quando propostas semelhantes lhes são apresentadas.

Foi esse o quadro com que se defrontou a ASA/SE ao levar a proposta do P1MC para ser discutida nas comunidades rurais do estado. Não fossem as mulheres, que tomaram à frente do processo e levaram os seus maridos a participarem das reuniões de mobilização feitas pela Comissão Estadual do Programa, provavelmente o P1MC não estaria sendo implementado e tendo a aprovação praticamente unânime, tanto daqueles que estão envolvidos com programa, passando pelas autoridades municipais e chegando até as famílias beneficiadas.

No caso do município de Tobias Barreto, o que também ajudou foi o fato de que, ainda na segunda metade dos anos 90 do século XX, a Cáritas já vinha desenvolvendo um programa de construção de cisternas rurais junto a comunidades pobres, na base de mutirão. Trazido por um padre católico e tendo como um dos seus principais auxiliares um pedreiro do próprio município, que também era membro da Cáritas, foram construídas 49 cisternas nos povoados Boiadeiras, Brasília, Capitoa, Taquara, Poço da Clara e Soupé.

O P1MC começou a ser implantado em Sergipe em 1999, quando o CDJBC, através de um projeto experimental, com recursos da Agência Nacional de Águas – ANA, construiu 14 cisternas nos municípios Porto da Folha, Itabí, Graccho Cardoso, Nossa Senhora Aparecida e Neópolis. Dois anos depois, tendo como parceiros a Prefeitura Municipal de Porto da Folha, a Pastoral da Criança, a Paróquia e Diocese de Própria, outras 50 famílias receberam capacitação e foram beneficiadas com caixas plásticas de 10 mil litros.

Além disso, em 2001 o CDJBC capacitou 50 famílias beneficiadas por caixas plásticas de 10 mil litros. Parceria Pastoral da Criança, Prefeitura Municipal de Porto da Folha, Paróquia e Diocese de Própria.

No período 2000/2004, 14 municípios e dezenas de comunidade rurais já haviam sido atendidos pelo P1MC, correspondendo a praticamente 50% dos municípios localizados no semi-árido. Nesse período foram construídas 1.769 cisternas, distribuídas pelos municípios abaixo relacionados, beneficiando 8.645 pessoas.

Segundo o MDS, nos dois primeiros meses de 2005, mais 326 cisternas rurais haviam sido construídas nos municípios de Gararu (59), Monte Alegre de Sergipe (59), Nossa Senhora da Glória (57), Poço Redondo (97) e Porto da Folha (54).

A meta inicial era beneficiar, ao longo de cinco anos, 22.500 famílias de pequenos agricultores pobres do semi-árido sergipano, levando-os a ter uma nova visão sobre o semi-árido e a conviver melhor com a região. Todavia, a se levar em conta o ritmo com que vem sendo implantado o Programa no estado, será impossível atingir essa meta, haja vista que de 2000 a 2004, foram construídas 1.769 cisternas rurais, beneficiando aproximadamente, 10.475 famílias, menos da metade do que havia sido previsto (Tabela 1).

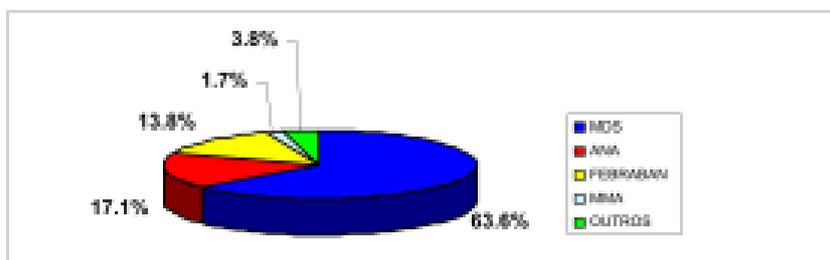
Tabela 1 – Sergipe: Número de Cisternas Rurais construídas pelo P1MC -2000/2004

Município	Ano					Total
	2000	2001	2002	2003	2004	
Canindé do São Francisco	-	-	-	25	60	85
Poço Redondo	-	-	-	60	337	397
Porto da Folha	-	-	-	-	82	82
Monte Alegre de Sergipe	20	30	25	-	173	248
Graccho Cardoso	-	-	-	-	30	30
Gararu	-	-	-	-	30	30
Nossa Senhora de Lourdes	-	-	-	-	30	30
Nossa Senhora da Glória	-	-	-	-	180	180
Nossa Senhora Aparecida	-	-	-	-	90	90
Carira	-	30	56	29	60	175
Frei Paulo	-	-	-	-	60	60
Simão Dias	-	-	-	-	30	30
Poço Verde	-	-	-	-	120	120
Tobias Barreto	-	30	48	94	-	172
Total	20	90	154	243	1.222	1.769

Fonte : CDJBC, 2005.

Os principais parceiros da ASA/SE na construção das cisternas foram o MDS, responsável pelo financiamento de 63,6% delas, vindo a seguir a ANA, a FEBRABAN e o MMA, como pode ser visto no Gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Participação dos Financiadores no Número de Cisternas Construídas pelo P1MC em Sergipe 2000-2004



Segundo o CDJBC, até junho de 2005, haviam sido construídas pelo P1MC, em Tobias Barreto, 172 cisternas de placas, com capacidade para 16 mil litros, a um custo médio de R\$ 600,00 (um terço do que normalmente tem sido gasto quando as cisternas são feitas pelo governo estadual ou pelas prefeituras), beneficiando pequenos agricultores das comunidades de Macacos (30), Caraíbas (30), Caripau (18), Curtume (30), Mocambo I (22) e Mocambo II (42). Assim, do total de 283 famílias residentes nesses 6 povoados, o programa já atendeu 60,8% delas.

A mobilização inicial foi feita pela Comissão Municipal do P1MC, indo até as comunidades para apresentar e discutir com elas o programa e fazer o cadastramento das famílias interessadas em participar do mesmo. Posteriormente, além da Comissão Municipal, membros da Comissão Estadual e da Unidade Gestora se reuniram com as famílias cadastradas, representantes das associações comunitárias, agentes de saúde, professoras, agentes de pastorais, etc para definir as contrapartidas da comunidade para com o programa, dentre elas, o envolvimento da família a ser beneficiada no acolhimento dos pedreiros, vindos de outras

comunidades, bem como a sua ajuda no processo de construção das cisternas. Nessa ocasião, salientou-se a importância da participação equitativa de homens e mulheres nos cursos de formação de pedreiros e de gerenciamento e tratamento da água.

As comunidades ficaram responsáveis por prover as necessidades de mão de obra complementar, no caso, serventes de pedreiro, abastecimento d'água, inclusive fretando carro-pipa, deslocamento do material (placas, cimento, areia, brita, ferro, etc.) até os locais de construção das cisternas, na sua maioria encravadas em locais inóspitos e acolhida dos pedreiros oriundos de outras comunidades e do técnico da Unidade Gestora destacado para acompanhar todo o processo de construção das cisternas e realização dos cursos.

A seleção dos pedreiros também foi feita pela Comissão Municipal, a partir de levantamento realizado nas comunidades a serem atendidas pelo programa, na sede do município e/ou em outros povoados circunvizinhos, sobre os profissionais existentes e dos possíveis candidatos ao cargo de pedreiro e enviado à Unidade Gestora Estadual.

Os critérios pré-estabelecidos nessa seleção foram: responsabilidade, compromisso, disponibilidade, sociabilidade e respeito, visto que as pessoas selecionadas iriam conviver diretamente com as famílias beneficiadas, o que implicava na necessidade de procurar evitar ao máximo que eventuais problemas de comportamento viessem a ocorrer.

Um breve perfil das famílias rurais beneficiadas pelo P1MC em Tobias Barreto, com base no Cadastro de Famílias feito pelo CDJBC, mostra que elas totalizam 803 pessoas, das quais 68,5% são adultas, 26% são crianças com menos de 14 anos e 5,5% são pessoas com mais de 60 anos. Entre os responsáveis ou chefes de família, 56,4% são homens e 43,6% mulheres. A maioria deles (57,1%) tem mais de 40 anos e é analfabeta (55,9%), sendo que existem ainda 38,6% que apenas sabem ler e escrever.

A principal atividade econômica desenvolvida pelo grupo doméstico é o trabalho na roça, plantando culturas de subsistência – feijão, mandi-

oca e milho - em terras próprias, cuja área média é de 3 hectares. Ressalte-se que 17,9% dos beneficiários são aposentados e 13,1% trabalham como diaristas, vendendo sua força de trabalho a fazendeiros da região.

O cuidado com a utilização da água parece ser uma preocupação constante dos pequenos agricultores atendidos pelo programa, haja vista que 89,8% afirmaram que sempre fazem tratamento da água para beber, sendo as atividades cumulativas de filtrar, coar e colocar cloro, realizadas por 21,3% das famílias, o mesmo percentual dos que coam e colocam cloro na água, enquanto os que apenas têm a preocupação em coar a água representam 20,1%.

Antes de terem as cisternas, 94,7% das famílias beneficiadas buscavam a água em barreiros, distantes em média 3,6 km da residência, chegando até, no caso de 8,5% dos entrevistados, a ter que andar entre 5 e 10 km. Essa água suja era utilizada pelas famílias tanto para beber como para cozinhar, servindo ainda para o banho e a lavagem de roupa, pratos e panelas, entre outras atividades domésticas.

5.2. Impacto do programa sobre os atores locais/regionais

As diretrizes estabelecidas pela ASA, desde logo colocam a necessidade de incorporar ao programa as entidades da sociedade civil mais representativas, tanto nos estados como nos municípios. Ora, no semi-árido nordestino, as organizações e movimentos sociais, com raríssimas exceções, são conhecidos pela sua debilidade, fragmentação e baixa representatividade. Não há, por conseguinte, grande margem de manobra na escolha daqueles que deverão fazer parte das Comissões. Por isso, além de representantes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e Associações Comunitárias Rurais, geralmente são procurados os movimentos e pastorais da Igreja Católica e, eventualmente, Clubes de Serviço, Entidades Filantrópicas ou de Ação Social.

No caso estudado, é inegável o grau de efetividade social do programa sobre o público-alvo. Foram unânimes as respostas dadas por pes-

soas dos mais diferentes segmentos sociais, envolvidos ou não com o programa, na direção do acerto da escolha das comunidades e das famílias rurais beneficiadas com a construção das cisternas. O PIMC realmente atendeu os povoados mais distantes, com maiores dificuldades de abastecimento d'água durante o período das secas e, dentro deles, as famílias mais pobres.

O depoimento de um dos entrevistados dá a dimensão exata do significado que teve a construção das cisternas para as famílias daquelas comunidades atendidas:

Olha, antes de chegar essas cisternas em algumas comunidades, eu posso até citar a questão de Macacos... Eu conversei com alguns moradores de lá procurando informações como era que eles faziam pra beber água no verão, e eles diziam que trabalhavam na serra e quando o carro-pipa apontava com certa distância, eles davam um grito e todo mundo se reunia pra buscar 20 litros de água numa vasilha. Era assim que eles tinham uma água... Aí eu perguntei: e agora depois das cisternas, como é que vocês tão vivendo? - ... Agora nós tamo no céu, essa cisterna pra nós foi uma benção de Deus... , nós estamos liberto. Por outro lado, também eles estão libertos do carro-pipa, do assistencialismo que os políticos faziam... Essa comunidades aqui todas elas são manipuladas por políticos através dos carro-pipa (M., da Cáritas).

Apesar de ainda incipiente, o trabalho de mobilização promovido pelos agentes do PIMC nas comunidades, bem como as discussões sobre a importância da participação direta das famílias no processo de construção das cisternas e nos cursos de capacitação ministrados, é percebido por alguns entrevistados como importante contribuição para o aumento do nível de consciência daquelas famílias, no que se refere aos direitos básicos de cidadania, a ponto de já terem tomado coragem de procurar o poder municipal para reivindicar melhor atendimento das ações de saúde e educação, por exemplo.

Como disse uma das pessoas entrevistadas,

é, a gente vê isso... eles vindo eles mesmo diretamente aqui na cidade... que antes era só o presidente da associação que vinha, ele ia até a pessoa...hoje não, a gente encontra eles aqui, vê na cidade pessoas da comunidade. Aí diz que veio fazer isso, veio buscar um registro, veio procurar um documento, ele próprio. A pessoa se desvinculou um pouco daquele presidente, da dependência total que tinha dele, que por sua vez tem uma ligação com políticos do município (E., da Pastoral da Criança).

5.3. Impacto do programa sobre a dimensão local/regional

O fato de se constituir num programa de iniciativa de um conjunto de entidades da sociedade civil organizada, que visa a proporcionar aos sertanejos, condições mínimas de sustentabilidade e convivência com o semi-árido, portanto, muito mais do que um simples programa de construção de cisternas, a ASA tem procurado criar interface do PIMC com outros programas governamentais, sejam eles originários da União, Estados ou Municípios. Por exemplo, nos municípios que serão contemplados pelo PIMC, entre os critérios estabelecidos pela ASA estão a inclusão dos mesmos no Programa Fome Zero, do Governo Federal, atualmente sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

Por outro lado, a luta atual da ASA para melhorar as condições de vida e trabalho dos moradores do semi-árido brasileiro não se restringe ao PIMC, mas estão sendo buscados novos parceiros que possam vir a financiar outros programas na região. Para tanto, estão sendo criados vários Grupos de Trabalho encarregados de formular propostas relacionadas a temas como Agroecologia, Desertificação, Educação para Convivência com o Semi-Árido, Revitalização do Rio São Francisco, Unidades de Conservação da Caatinga e Comunicação.

Já em relação aos governos estadual e municipal, constatou-se que não existe qualquer articulação entre o P1MC e os demais programas implantados quer em Sergipe, quer no município de Tobias Barreto.

Em primeiro lugar porque não se conhece qualquer projeto de desenvolvimento ou obra de relevância que esteja sendo executado pelo governo estadual no município. Talvez isso se deva, em parte, ao fato de a atual prefeita não pertencer ao grupo político do governador, visto que a mesma é do PSDB, partido que faz oposição ao governo estadual (do PFL). A não ser os repasses obrigados por lei, nada mais tem feito o governo estadual em benefício do município.

Por outro lado, além de o município vir passando nos últimos anos por administrações conturbadas, com prefeitos sendo acusados de desvio de dinheiro público – verbas do FUNDEF, da merenda escolar – a maioria dos membros da Comissão Municipal do P1MC integram entidades da sociedade civil, principalmente ligadas à igreja católica, que tem em seus quadros personalidades que fazem oposição ao prefeito e chefes políticos tradicionais, o que torna difícil – às vezes – até mesmo impossível, participarem juntos de instâncias que visam à ação coletiva. No caso do P1MC, alguns membros da comissão municipal, representantes da Cáritas, da Pastoral da Criança e do STR de Tobias Barreto são petistas ou pertencem a grupos políticos de oposição ao atual prefeito. Por via de consequência, torna-se praticamente impossível uma articulação do programa com o executivo municipal.

Na realidade, o que ocorre é uma desconfiança das entidades da sociedade civil em relação aos poderes públicos estadual e municipais, em razão do controle e da manipulação política que historicamente estes exercem sobre a população dos municípios interioranos, sobretudo, as comunidades rurais pobres do semi-árido.

Tradicionalmente governados pelas oligarquias locais, utilizando-se do assistencialismo e clientelismo como moeda de troca e de favores, os movimentos e organizações sociais rurais que atuam nos municípios, regra geral, estão subordinados e são dependentes do executivo municipal, haja vista a fragilidade da economia local, quase sempre basea-

da na agricultura de subsistência. Assim, a prefeitura torna-se praticamente o único escoadouro para as demandas dos grupos mais vulneráveis da sociedade local, dada a sua condição de elemento capaz de formular e implementar políticas públicas, além de se constituir em grande absorvedor da mão-de-obra local.

Quando quem está à frente da prefeitura são pessoas cujos partidos sempre fizeram oposição ao poder local tradicional, observa-se que o obstáculo deixa de existir e as articulações são feitas com maior facilidade. É o caso, por exemplo, dos municípios de Porto da Folha e Monte Alegre de Sergipe, cujos prefeitos, eleitos pelo PT e PSB, respectivamente, tem apoiado o P1MC, seja viabilizando o transporte do material até as comunidades selecionadas, seja ajudando na aquisição de areia, brita e ferro para a construção das cisternas. Em suma, a articulação das entidades que executam o P1MC em Sergipe com o poder público passa pela questão político-ideológica e partidária. Naqueles municípios governados por partidos de esquerda é maior – e quase certa – a participação da municipalidade no apoio ao programa, o contrário do que acontece quando a prefeitura está sob o controle das oligarquias e chefes políticos tradicionais.

Um outro ator importante é o INCRA/SE, haja vista o número expressivo de assentamentos que o mesmo possui distribuído pelos vários municípios do semi-árido sergipano. No entanto, apesar de algumas famílias assentadas já terem sido beneficiados com cisternas construídas pelo P1MC, ainda não houve seu engajamento enquanto parceiro da ASA/SE, repassando verbas para a expansão do atendimento às outras famílias que vivem nos projetos de reforma agrária do sertão.

A primeira tentativa feita pela Comissão Estadual da ASA/SE visando integrá-lo no processo não surtiu efeito em virtude da burocracia exigida pelo INCRA/SE para a liberação dos recursos e da metodologia que o órgão queria que fosse seguida, em total discrepância com a concepção e a operacionalização estabelecida pelo P1MC. Por isso, a ASA/SE preferiu não assumir a tarefa, o que levou o INCRA/SE a fazer um convênio com o CECAC – Centro de Capacitação Canudos, do MST/SE, para implantar as cisternas em alguns assentamentos do Alto Sertão

Sergipano, da forma tradicional, ou seja, sem a mobilização e a participação das famílias na construção das mesmas.

Com o articulador do MDA para o Território do Semi-Árido Ocidental, até o momento não houve qualquer entendimento. Sabe-se que para o Território do Alto Sertão, o CDJBC já foi procurado pelo outro articulador.

Em entrevista realizada com o articulador do MDA para o Território Semi-árido Ocidental, até agora, nem ele procurou a ASA/SE e nem foi procurado por ela. Apesar de afirmar que considera importante o P1MC e dizer-se interessado em brevemente fazer articulação com a Unidade Gestora Estadual, teceu críticas ao programa, afirmando que “apenas construir cisterna não resolve, se não é feito capacitação para o manejo e cuidado com a água”, o que demonstra, na realidade, completo desconhecimento das ações que precedem e sucedem o processo de construção das cisternas, onde são ministrados vários cursos às famílias beneficiadas, entre eles o de gestão dos recursos hídricos.

Sobre a questão dos territórios definidos pelo MDA, aliás, é importante ressaltar que no Semi-Árido Ocidental, a despeito das várias oficinas realizadas na região, até agora só foi criado o colegiado do território, composto por 5 representantes de cada um dos 11 municípios, fazendo parte do mesmo os STR's, CMDRS, MST, Associações e Prefeituras. Mesmo assim, desconhece-se qualquer iniciativa do mesmo na interlocução com as autoridades locais visando incluir demandas e reivindicações das populações rurais do semi-árido nas políticas públicas, de âmbito municipal, estadual ou federal.

Os recursos repassados anualmente pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, à ASASAC, uma associação com sede em Poço Verde, que gere os recursos para o território, só foram suficientes para executar as ações territoriais de preparação das oficinas. Ao mesmo tempo, o que parece existir é uma discriminação do Território Semi-Árido Ocidental por parte do INCRA/SE, cujo apoio é dado tão somente ao Território do Alto Sertão, ficando o Semi-árido Ocidental praticamente à própria sorte.

Isso se deve ao fato de ser aquele território o lócus por excelência de atuação do MST, concentrando o maior número de assentamentos e acampamentos do estado, e também devido à influência/força que o movimento tem no INCRA. Enquanto o INCRA bancou a contratação de um consultor e equipe, através do CECAC, para elaborar o plano de desenvolvimento do território, bem como os projetos de recuperação de assentamentos, somente há cerca de um mês o MDA fez o mesmo para o Território Semi-Árido Ocidental. Mesmo assim, segundo a articulador da região, contratando um economista por dois meses para elaborar o Plano de Desenvolvimento do Território.

Em resumo, as ações de articulação ainda são esporádicas e a fragilidade das representações no Colegiado não tem assegurado atividades constantes e regulares por parte dos que o integram.

Finalmente, não existe qualquer participação do Movimento dos Pequenos Agricultores de Sergipe – MPA no P1MC, tampouco do MST/SE. De acordo com um dos integrantes da Comissão Estadual da ASA, apesar de convidados para se integrarem à mesma, até o momento nenhum dos dois movimentos demonstrou interesse em fazê-lo.

No caso do MST/SE, por exemplo, um dos membros da Coordenação Estadual foi bastante explícito na avaliação que faz do P1MC e nas razões que levam o Movimento a não participar do programa. Ele considera que as ONG's responsáveis pelo P1MC, na prática, estreitaram a compreensão da problemática do semi-árido, reduzindo-a apenas à construção de cisternas. Dessa forma, embora achando que o P1MC contribui para minorar os problemas que afligem os sertanejos, critica a visão que se está sendo passada para a opinião pública, de que o programa irá resolver os problemas da região e dos moradores.

De maneira bastante incisiva, o coordenador do MST em Sergipe afirma que “o MST não tem nenhum interesse, nem agora, nem no futuro, de participar do P1MC”. Segundo ele, o MST propôs ao MDA que os recursos a serem repassados para cada uma das famílias assentadas em projetos de reforma agrária no semi-árido nordestino pelo PRONAF A, sejam acrescidos da quantia de mais um mil reais, a ser destinado para

a construção de cisternas. Cada família construiria a sua cisterna, ao contrário, portanto, da proposta do P1MC, que envolve todo um trabalho de mobilização e participação popular.

O que esse posicionamento revela, porém, é que o MST prescinde de qualquer articulação com outros setores organizados da sociedade civil, haja vista a condição altamente satisfatória de que goza atualmente, de poder fazer interlocução diretamente com o Governo Federal, principalmente com o MDA.

5.4. Envolvimento dos atores no programa e atuação local/regional

Apesar de considerarem que as Comissões Estadual e Municipal do P1MC em Sergipe estão bem representadas, existe o reconhecimento por parte de alguns dos seus membros da necessidade de ampliar a participação, trazendo outras entidades da sociedade civil para dentro do programa. Por exemplo, o MST, o MPA e o movimento ambientalista existente no estado.

Alguns desses, como é o caso do MST e do MPA, segundo o coordenador da Comissão Estadual da ASA, já foram convidados a participar, mas não demonstraram interesse no assunto. Outros, como o movimento ambientalista, ainda não o foram, mas estão na mira dos coordenadores do programa em Sergipe.

No que tange à participação das entidades que coordenam e executam o P1MC no estado, observam-se diferenças na atuação das mesmas, umas tendo uma presença mais marcante que outras.

O CDJBC, talvez por ser a Unidade Gestora do programa no estado, juntamente com a AMASE, representante do segmento evangélico, e a Cáritas, do segmento católico, são as mais atuantes entre as entidades que constituem a ASA estadual.

No município de Tobias Barreto, área objeto do presente estudo, entre os membros da Comissão Municipal do P1MC, destacam-se aqueles vinculados à Igreja Católica, principalmente a Pastoral da Criança, o

Movimento Cursilhista da Crisandade e a Cáritas, e o representante do segmento evangélico.

O STR do município, da mesma forma que a FETASE, que integra a Comissão do P1MC no âmbito estadual, tem uma atuação discreta, sem um envolvimento mais forte e regular notadamente durante o processo de implementação do programa.

As Associações Comunitárias rurais, como já se fez menção ao longo desse trabalho, restringem sua atuação às localidades selecionadas pelo programa para receberem as cisternas, onde lhes cabe o papel de agente executor do mesmo. Em outras palavras, elas são o elemento mais importante nessa etapa de implementação do P1MC, na medida em que são as responsáveis diretas pelo acompanhamento da construção das cisternas.

Um outro aspecto importante a ser destacado diz respeito a eventuais disputas internas existentes entre as entidades que coordenam o P1MC no estado.

Até 2003, quando o programa ainda não tinha alcançado a dimensão, a importância e a credibilidade de que atualmente goza junto aos mais importantes setores da sociedade sergipana, as disputas internas entre as entidades presentes na Comissão Estadual da ASA não existiam. Todavia, a partir do momento em que passou a receber apoio de novos parceiros, como a FEBRABAN, e o engajamento mais efetivo do MDS, representado por volume de verbas cada vez maiores para financiamento do programa, a situação mudou. A partir daí, as Unidades Gestoras Microrregionais passaram a contar com recursos financeiros para melhor se estruturar, adquirindo carro, motos, computadores, além de dispor de verbas para contratação de funcionários.

Em Sergipe, a disputa aflorou durante a escolha da entidade, entre as que compunham a Comissão Estadual da ASA, para ser a nova Unidade Gestora Microrregional – UGM, dividindo espaço com o CDJBC, até então a única UGM existente no estado, e, como tal, a coordenadora do P1MC.

Inicialmente, a AMASE, a FETASE e a Cáritas se colocaram como postulantes ao cargo, porém, com a desistência desta última, ficaram

no páreo as outras duas. Por ocasião da votação, um dos sindicatos filiados à FETASE apresentou candidatura própria, não concordando que a nova UGM fosse a Federação. Como esta não conseguiu resolver esse problema, acabou por desistir também da candidatura, deixando o campo livre para a AMASE, a despeito da mesma não ter qualquer experiência com atividades no meio rural.

No âmbito municipal, não se observou qualquer disputa entre os seus membros, talvez pela origem comum da maioria dos seus integrantes, vinculados a movimentos/entidades da Igreja Católica. Aliás, essa comissão é vista pela Coordenação Estadual do P1MC como a que melhor tem desempenhado suas tarefas, atuando de forma intensa, criativa e com muita responsabilidade. Como exemplo, citam o fato de que a comissão conseguiu, através de campanha feita na sede do município de Tobias Barreto, recursos para a construção de quatro cisternas, além das 60 que o P1MC havia estabelecido como meta para construção em um dos povoados, e, assim, beneficiando a totalidade das famílias que ali residem.

Já com relação a outras comissões e/ou conselhos criados com a finalidade de envolver setores organizados da sociedade civil e o estado, na indicação de prioridades para o desenvolvimento local, formulando políticas, analisando e deliberando sobre projetos demandados pelas comunidades, como o CODEM e o CMDRS, por exemplo, juntamente com outros conselhos (da Criança e do Adolescente, Municipal de Saúde, da Mulher, do Idoso, etc), a única ligação do P1MC com eles se dá pelo fato de alguns dos membros da Comissão Municipal do programa participarem, também, de um ou mais daqueles outros conselhos. Não há nenhuma institucionalidade em suas relações, marcadas tão somente por essa circunstância de alguns membros do P1MC serem também membros de outros conselhos existentes no município.

6. Conclusões e recomendações

O P1MC é um programa de corte regional, voltado para o atendimento de uma das principais necessidades dos sertanejos, ou seja, dispor de água para o consumo da família durante o período das estiagens que, recorrentemente, castigam a região.

Seu objetivo, porém, transcende a essa preocupação, na medida em que se afirma como um “Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido”, em que a construção de cisternas rurais é um, entre vários instrumentos, a serem acionados visando criar as condições mínimas de sustentabilidade ambiental e produtiva para as populações pobres que habitam o meio rural semi-árido.

Por outro lado, com a sua implementação o que se busca é criar e/ou ampliar o espaço das organizações e dos movimentos sociais locais, com o objetivo de desencadear um processo que leve à libertação das populações sertanejas das formas de dominação política a que estão historicamente submetidas; contribuir para que se tenha um desenvolvimento regional autônomo, com a participação das bases na gestão coletiva das políticas públicas que venham a ser formuladas para a região, os estados e municípios que a integram; e substituir a visão tradicional de combate à seca por uma estratégia de convivência com o semi-árido, esboço de uma resistência organizada para a ruptura com o assistencialismo e ferramenta para ajudar na elevação do nível de consciência política e de direitos dos grupos sociais mais vulneráveis da região.

Enquanto uma proposta construída e executada por entidades da sociedade civil, tem sido um programa diferenciado em relação a outras experiências de programas e projetos de instalação de cisternas. De um lado, com suas ações de mobilização e de participação direta das comunidades e das famílias a serem beneficiadas, definindo claramente as obrigações que cada uma das partes deve assumir, para que o programa tenha êxito. De outro porque, mesmo admitindo o apoio do governo, em seus diversos níveis - federal, estaduais e municipais -, e da iniciativa privada, no financiamento do programa, não permite qual-

quer ingerência dos mesmos na sua implementação. Os parceiros podem e devem monitorar o programa, verificando se os recursos estão sendo bem aplicados, porém jamais tendo o poder de influenciar na sua concepção e na metodologia definida pela ASA.

Um outro aspecto a destacar é que o P1MC foi concebido para ser executado de maneira descentralizada e participativa, a partir de redes sociais formadas pelas entidades que integram as Comissões Estaduais, Microrregionais, Municipais e Locais, sem hierarquização de poder entre os seus integrantes, e cujas relações devem ser pautadas pela cooperação e pela solidariedade.

A preocupação de incorporar ao programa o maior número possível das organizações sociais com representatividade na vida dos estados e municípios, de forma democrática, é outra faceta interessante a ser ressaltada. Com isso, as classes populares passam a ter um novo papel no processo de desenvolvimento. Além de demandantes de ações de políticas públicas, passam, através de organizações representativas de seus interesses, a condutores dessas políticas.

Quanto aos impactos observados, o programa tem sido irrepreensível, quando se observa os seus resultados tanto do ponto de vista numérico como da sua efetividade em relação ao público-alvo atendido. O número de cisternas construídas desde o início do programa até essa data cresceu de forma exponencial, o mesmo acontecendo com os cursos de capacitação ministrados para os pedreiros envolvidos na execução do programa e para as famílias atendidas.

O empenho das Comissões Estadual e Municipal, das organizações de base envolvidas, dos profissionais e das famílias contempladas com as cisternas e o controle social que tem sido feito sobre a execução do programa responde em grande medida, pelos bons resultados que o P1MC tem apresentado até o momento. Exemplo disso é que o pagamento das cisternas só se dá após a família beneficiada assinar o certificado de recebimento da mesma, confirmando que de fato ela foi construída, evitando-se que cisternas não construídas venham a ser consideradas como tal.

Os constrangimentos observados, para que o P1MC alcance uma desempenho ainda melhor, estão na descontinuidade de suas ações e na pulverização dos recursos; na fragilidade numérica e operativa das entidades da sociedade civil que atuam no campo sergipano, inclusive as que compõem a Comissão Estadual da ASA. Tal fato termina por sobrecarregar uma ou outra entidade, inclusive no que diz respeito à infraestrutura, planejamento e outras atividades; e nas dificuldades inerentes à mobilização das famílias, em virtude do aumento do trabalho de articulação e divulgação do programa a serem feitos pelas Unidades Gestoras nos estado entre as famílias, considerando o reduzido número de pessoal com que contam.

Nesse sentido, recomenda-se que o programa estabeleça suas metas de forma a poder atender integralmente à demanda de uma dada comunidade, ao invés de atuar simultaneamente em várias localidades, porém sem condições de atender a todas as famílias que necessitam do benefício. Dispensam-se recursos e esforços e apenas parcialmente é resolvido o problema de dotação da cisterna para a captação de água da chuva.

Entende-se, também, como necessário, a promoção urgente de mais projetos educacionais em comunidades carentes, cujo acesso às informações é limitado e a participação em movimentos sociais é quase inexistente, até porque, na sua grande maioria, os benefícios são conseguidos através de favores políticos, e não por conquistas resultantes da união e reivindicação da comunidade;

Melhorar os mecanismos de mobilização e participação das Comissões Municipais no processo de discussão e implementação do programa, dotando-as de recursos financeiros e materiais que lhes permitam se deslocar até as comunidades com maior frequência, o que não lhes tem sido permitido, até o momento, em razão de seus integrantes realizarem um trabalho voluntário. Como todos eles têm outras ocupações, nem sempre podem resolver os problemas que surgem durante a implementação do P1MC nas comunidades, no tempo certo.

Reforçar as Comissões Municipais do programa, a partir de subsídios e maior entrelaçamento com a Comissão Estadual da ASA torna-se

indispensável para quebrar a relação de dependência que existe entre algumas entidades que compõem a Comissão Municipal do P1MC para com o poder público local. Por serem relações cristalizadas ao longo de um processo histórico, é preciso insistir na capacitação de seus membros para que se livrem da subordinação e se tornem autônomas e independentes, exercendo a sua verdadeira função de bem representar os interesses e as demandas daqueles que a elas são associados.

Essa preocupação se justifica na medida em que são as Comissões Municipais do programa aquelas que maior envolvimento têm com o cotidiano das famílias e com a realidade local, seus problemas e o conhecimento das políticas públicas que estão sendo executadas no município. Fortalecê-las, portanto, é fortalecer o processo de mobilização e participação, dois fatores sociais imprescindíveis no processo de formação social das populações do semi-árido, que desemboque numa nova visão do seu papel na sociedade, como produtor e como cidadão, portador de direitos.

É preciso, também, adequar melhor o espaço de tempo entre a realização do trabalho propriamente dito e a prestação de contas por parte das Unidades Gestoras estaduais. Atualmente, o tempo para o desenvolvimento das atividades pedagógicas de sensibilização, conscientização e ação efetiva numa perspectiva cidadã, das populações do semi-árido, bem como de suas organizações representativas tem sido exíguo, haja vista o trabalho só poder ser iniciado quando existe disponibilidade dos recursos na Unidade Gestora, impossibilitando fazê-lo antes, configurando-se um processo fragmentário, descontínuo.

Finalmente, é necessário que sejam criadas as condições para que as Comissões Municipais do P1MC continuem atuando, mesmo depois de ter sido concluído o processo de construção das cisternas, na perspectiva de discutir com as comunidades outros problemas que as afligem e buscar alternativas de solução para os mesmos. O que tem sido constatado é a solução de continuidade das atividades das comissões municipais e o esgarçamento de suas relações com a comissão estadual.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Tânia Bacelar de Araújo. Nordeste, Nordestes: Que Nordeste? In: **Federalismo no Brasil – Desigualdades Regionais e Desenvolvimento**, FUNDAP/UNESP.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. ONU, Brasília, 2000.

FRANÇA, Vera Lúcia. Alves. Um Breve Olhar Sobre o Sertão Sergipano. In: **Múltiplos Olhares sobre o Semi-Árido Nordestino: sociedade, desenvolvimento, políticas públicas**. Aracaju: Fundação de Amparo à Pesquisa de Sergipe, 2003.

DELGADO, Nelson Giordano. Política Econômica, Ajuste Interno e Agricultura. In: **Políticas públicas e agricultura no Brasil**/organizado por Sérgio Leite - Porto Alegre:Ed. Da Universidade/UFRGS,2001.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, No. 21 – Jun de 2000.

GROPPO, Paolo. **Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD)**. SD Dimensions, April 2005 . www.fao.org/sd/dim.

LAMOUNIER, Bolívar (Coordenador). **Determinantes Políticos da Política Agrícola: Um Estudo de Atores, Demandas e Mecanismos de Decisão**. IPEA, Documentos de Trabalho, Janeiro de 1994.

MACHADO, Eduardo P. (Coordenador). **Poder e Participação Política no Campo**. CAR/CEDAP-CENTRU, Salvador,1987.

MOSSE, David. **The Making and Marketing of Participatory Development**. FAO: SD dimensions, April 2005.

REVISTA **Carta Capital**, Ano XI, No. 339, Edição de 27 de abril de 2005.

ORTEGA, Antônio César. A Representação de Interesses Patronais na Agricultura Brasileira. **Anais do Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**. SOBER, Curitiba/PR, 31 de julho a 3 de agosto de 1995.

SOAS, David Mosse. **Good Olicy Is Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice.** s.d.

SCHNEIDER, Sérgio. A Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural e Suas Articulações Externas. Trabalho apresentado no **I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia**. Fortaleza/Ceará, 16 a 19 de novembro de 2003, Organizado pelo IICA-Brasil e MDA.

SEPÚLVEDA. S. **Desarrollo Rural Sostenible – Enfoque Territorial.** <http://www.nead.org.br>

Documentos

ASA - Articulação do Semi-Árido Nordeste, **Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semi-Árido**, s.d.

CDJBC - **Cadastro das famílias beneficiadas.** Centro Dom José Brandão de Castro (CDJBC). Aracaju, s.d.

CDJBC. P1MC – 3ª. Etapa. **Levantamento de Demanda – Tobias Barreto-SE.** S.d.

CDJBC – Relatório do P1MC – 2ª. Etapa.- **Processo de construção de cisternas de placas rurais**, 04/04/2002 a 05/06/2002

CINFORM . **História dos Municípios**, Junho 2002.

ONU. **Índice de Desenvolvimento Humano**, 2000.ONU, 2003.

CDJBC - Centro Dom José Brandão de Castro, A ASA/SE. Aracaju, 2003 (mimeo).

CDJBC. **Capacitação em Gerenciamento de Recursos Hídricos, Cidadania e Convivência com o Semi-Árido.** Relatório Técnico, Aracaju, 2003.

CDJBC – **Relatórios P1MC – 3ª. Etapa**, Novembro de 2002.

CDJBC – **Relatório de Implantação de Projetos Demonstrativos de Cisternas Rurais.** - 29/02/2002.

Análise do Programa um Milhão de Cisternas Rurais

IBGE. **Censo Demográfico, 2000**, Rio de Janeiro, 2002.

IBGE. **Censo Agropecuário 1995-1996**, Número 14, Sergipe, Rio de Janeiro, 1998.

LSP **Participation, Policy and Local Governance Sub-Programme (PPLG)**. Terms of Reference for Collaborative Research. S.d.

SDT/MDA. **Referências Metodológicas para o Desenvolvimento Territorial**. Segunda Edição. Brasília, Março de 2004.

SEBRAE-SE/UFS – **Mapeamento do Pólo de confecções de Tobias Barreto**. Aracaju, outubro de 2002 (mimeo).

SEPLANTEC, **Perfis Municipais – Tobias Barreto**, Aracaju, 1997.

UFS/SEPLAN, **Atlas de Sergipe**, Aracaju: UFS/SEPLAN, 1979.

SIGLAS

APIMC	Associação Programa Um Milhão de Cisternas Rurais
ASA	Articulação no Semi-Árido Brasileiro
FEBRABAN	Federação Brasileira de Associações de Bancos
FETASE	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Sergipe
COP 3	3ª Conferência das Partes das Nações Unidas sobre Desertificação
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONDEM	Conselho de Desenvolvimento Municipal
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
GT	Grupo de Trabalho Cisterna
GTE	Grupo de Trabalho Estadual
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma

Capítulo Nove

Características empreendedoras dos empresários do município de Lagarto*

Jenny Dantas Barbosa¹

Ivana Maria de Lima Lopes²

1. Introdução

O espírito empreendedor sempre esteve presente na história da humanidade e fez com que a cultura empreendedora, cada vez mais, se fortalecesse e se enraizasse na nossa civilização. Teoricamente, o empreendedorismo vem sendo estudado desde o século XII, mas mereceu maior importância a partir do século XVIII, quando foi analisado por economistas, a exemplo de Richard Cantillon, Jean Baptist Say e Joseph Schumpeter (Filion, 1999), que associaram o empreendedor à inovação e às forças direcionadoras do desenvolvimento econômico.

Os economistas conseguiram identificar as atividades do empreendedor e o que ele significava para o desempenho econômico, mas não conseguiram criar uma ciência baseada no comportamento dos empreendedores, ou seja, não conseguiram identificar as características que fazem do indivíduo um ser empreendedor. Isso foi o que levou os estudos do empreendedorismo a voltar-se para os comportamentalistas, na busca do entendimento do comportamento e atitudes do empreendedor, bem como

* Município do Estado de Sergipe, Brasil

¹ Professora Doutora do Departamento de Administração da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: jennyufs@gmail.com.

² Professora do Centro Federal de Educação Tecnologia de Sergipe (CEFET). E-mail: ivana_ef@terra.com.br

de identificação das características que o guiam. Uma das primeiras e mais importantes pesquisas das raízes psicológicas sobre empreendedorismo foi realizada no início de 1960, por David McClelland (GARCIA, 2000), que identificou dez características empreendedoras: busca de oportunidades e iniciativa, persistência, capacidade de calcular os riscos enfrentados, exigência de qualidade e eficiência, comprometimento, busca de informações, estabelecimento de metas, planejamento e monitoramento sistemático, persuasão e rede de contato, independência e autoconfiança.

A abordagem comportamentalista dominou o estudo do empreendedorismo por mais ou menos vinte anos e, nos anos 80 do século XX, o empreendedorismo atraiu a atenção de outras ciências, crescendo e espalhando-se por quase todas as áreas de conhecimento. O empreendedorismo tornou-se um dos raros assuntos que atraem especialistas de grande variedade de disciplinas e tem sido estudado sob diversos aspectos, envolvendo os mais variados temas.

Diante do novo cenário do mercado de trabalho com o fenômeno denominado “fim do emprego”, resultado do processo de globalização, novas formas de tecnologias gerenciais são buscadas como alternativas de inserção no mercado de trabalho (Paiva e Barbosa, 2001). O empreendedorismo surge neste cenário como mais um caminho a ser ofertado para a solução deste problema.

Nesse contexto de desafios e incertezas, surge o interesse pelo estudo do empreendedorismo como mais uma alternativa para geração de empregos e formação de uma classe empresarial sólida, com visão localizada.

Assim, a criação e o desenvolvimento das organizações e até mesmo sua sobrevivência dependem, em grande parte, da capacitação, das habilidades e das características individuais dos seus empreendedores. O empreendedor precisa ter competências que possibilitem não só inserir uma empresa no mundo dos negócios, como também manter sua sobrevivência em um mercado altamente competitivo. Ele deve estar capacitado para criar e também para conduzir a implementação do processo criativo, elaborando estratégias que permitam o desenvolvimento da sua organização.

A condição de sucesso ou fracasso de um empreendimento não está relacionada com a formação básica do empreendedor pois, para Drucker (1987), empreender diz respeito às atividades sociais dos seres humanos. Diante dessa percepção é necessário a realização de estudos mais específicos sobre as características empreendedoras dos empresários das pequenas e médias empresas do município sergipano de Lagarto.

Nessa medida, o empreendedorismo deve estar articulado com opções de desenvolvimento que interessam ao conjunto da sociedade. Mesmo ainda não estando clara a percepção da importância do empreendedorismo para o desenvolvimento da economia no Brasil, a experiência indica que a maioria das pessoas, desde que estimuladas, podem desenvolver características e habilidades empreendedoras, tornando-se capazes de criar empresas e gerar novos empregos. Por esse motivo, este estudo objetiva identificar e analisar as características empreendedoras dos empresários do município de Lagarto para propor ações para o desenvolvimento de tais características.

Especificamente, o trabalho trata de: a) identificar o perfil dos empresários do município de Lagarto - SE; b) identificar as características empreendedoras existentes nos empresários da região; c) identificar fatores positivos e negativos existentes na condução dos negócios, segundo os empresários; d) verificar a existência de políticas de incentivos desenvolvidas pelos órgãos públicos na esfera federal, estadual e municipal para a criação e desenvolvimento econômico das pequenas e médias empresas em Lagarto-SE; e) propor ações para o desenvolvimento das características do empreendedor nos empresários das pequenas e médias empresas da cidade de Lagarto.

2. Empreendedorismo

Nos últimos anos, tem-se observado um crescente e significativo interesse pelo empreendedorismo no Brasil e no mundo. Este tema tem sido motivo de preocupação no âmbito do governo, das entidades de clas-

se, de instituições de apoio e da própria academia (Drucker, 1987; Filli6n, 1999; Dornelas, 2001), com a cria76o de empresas que conseguem subsistir e assim reduzir o elevado 6ndice de mortalidade empresarial.

Na vis6o de Ansoff (1981), ser empreendedor 6 ter o desejo de independ6ncia que motiva o estabelecimento de seu pr6prio neg6cio. Drucker (1986, p. 67) apresenta o esp6rito empreendedor como “algo particular da personalidade e alicer76ado na percep76o de mudan76as, de oportunidades de novas realidades e da incongru6ncia entre o que a maioria das pessoas ainda est6 certa sobre o que 6 a realidade”. Para Holt (apud Gimenez, 2002, p. 73), o empreendedorismo 6 um dos quatro pilares da economia al6m da terra, trabalho e capital. O autor afirma que o termo em si, remonta ao s6culo 17 origin6rio do franc6s *entreprendre*, em refer6ncia aos indiv6duos que assumiam o risco de novos empreendimentos.

Pode-se entender como empreendedor o indiv6duo que cria um neg6cio. Para cria76o e desenvolvimento de um novo bem, um novo m6todo ou a conquista de uma nova fonte de mat6ria prima, algumas caracter6sticas lhes s6o inerentes. Alto grau de perseveran76a e imagina76o, combinado com disposi76o para correr riscos s6o as caracter6sticas mais encontradas na literatura sobre o tema.

Para Say (1803 apud Garcia, 2000 pg. 53) “... um empreendedor, para ter sucesso, deve ter capacidade para julgar, perseveran76a, e um conhecimento de mundo tanto quanto do neg6cio. Ele deve possuir a arte de superintend6ncia e administra76o”.

Deve-se notar que a classifica76o de um autor nem sempre se coloca em rela76o 6 sua especialidade, mas em rela76o ao ramo atrav6s do qual estudou os empreendedores.

Sobre comportamento do empreendedor est6o inclu6dos na discuss6o economistas, estudiosos do comportamento humano, psic6logos, psicanalistas, soci6logos e especialistas em empreendedorismo e pequenas empresas.

Palmer (1972) observou que “uma an6lise de literatura sobre o empreendedorismo causa resultados estranhos e contradit6rios”. Isto ainda 6 verdade 33 anos depois. A quest6o 6: como proceder para estabe-

lecer o perfil das características exigidas para adequadamente preencher uma função empresarial?

Algumas atividades que os empreendedores têm que desempenhar poderiam ser listadas para se tentar determinar as características exigidas das pessoas, a fim de ocupar uma função empresarial. Isto é o que Casson (1982) faz em *Teoria Econô­mica do Entrepreneur*. Os comportamentalistas, contudo, procedem diferentemente. Eles analisam o que são os empreendedores a partir de um método funcional, isto é, começando do que fazem os empreendedores. Deve-se notar que a maior parte desses estudos focaliza empreendedores exitosos ou bem – sucedidos.

2.1. O empreendedorismo no Brasil: o estado da arte sobre comportamento

No Brasil, estudos sobre o comportamento empreendedor têm sido realizados com maior frequência desde os anos 90. Estes estudos buscam verificar a influência da formação/qualificação para o surgimento de novos empreendedores.

No sul do país, Correia (1995) procurou identificar a influência do curso “Novos Empreendimentos” nos alunos do Centro de Estudos e Pesquisas em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, inscritos no período de 1991 a 1993. Os dados obtidos revelaram que os indivíduos selecionados pelo CEPA montaram mais empresas, com maior geração de empregos do que os que não selecionados, levando à conclusão que essa influência é positiva e que os que participaram do treinamento têm maior possibilidade de abrir seus próprios negócios. Mello (1995) realizou pesquisa mais ampla, financiada pelo programa EMPRETEC, em vários estados brasileiros a exemplo de São Paulo, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Pernambuco e Minas Gerais. Entrevistou 477 empreendedores potenciais em 17 *workshops*. Os candidatos foram solicitados a preencher formulário do Programa de Desenvolvimento de Empreendedores, o formulário de Entrevistas de Negócios e o formulário de Entrevista Focalizada, com o objetivo de medir fatores

econômicos, demográficos, experimentais e atitudes, identificados como positivamente vinculados a empreendedores de sucesso. O estudo destaca o impacto do treinamento de curta duração no comportamento empreendedor e seu desempenho econômico. Além disso, avança na compreensão da natureza do PEC (Personal Entrepreneurial Characteristics), que mede as características pessoais dos empreendedores.

Com vistas a descrever a trajetória histórica e as dimensões conceituais do empreendedorismo, Paiva e Cordeiro (2001) abordam o construto “empreendedorismo” e o processo empreendedor. Analisam estudos de empreendedorismo nos trabalhos publicados nos encontros da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD) do período de 1998 a 2001. Concluem que existem dificuldades para estabelecer uma construção teórica universal sobre o tema e uma análise sobre sua evolução. As experiências de empreendedorismo estudadas nesses artigos demonstram uma tônica prevalente de comportamento estratégico das empresas e dos indivíduos. Desta forma, foram vislumbradas nas discussões relativas a outros temas como liderança e mudança organizacional reflexões pautadas por esferas da prática empreendedora. Os autores sugerem o desenvolvimento de iniciativas acadêmicas e institucionais que busquem uma compreensão do tema empreendedorismo e do espírito empreendedor com uma face cultural mais brasileira.

No Nordeste do Brasil vários estudos foram realizados, entre os quais, destacam-se o da Universidade Federal de Alagoas. Santos (1995) que procurou verificar o potencial empreendedor em estudantes dos cursos de várias áreas de conhecimento e posteriormente comparou os potenciais empreendedores dos alunos de diferentes cursos. Também no Nordeste, Brandão (1998), em seu estudo sobre a indústria moveleira da grande Natal, faz uma análise do perfil dos empreendedores desse setor com o objetivo de identificar a relação entre o perfil do empreendedor e a competitividade das empresas potiguares. A pesquisa revelou que o empreendedor potiguar apresentou características de sua personalidade próximas à média central, destacando-se positivamente o interesse deste em prestar serviço de qualidade em conformidade com o que fora contratado com o cliente; negativamente, a

falta de uso de instrumentos financeiros de gestão e a pouca preocupação com a eficiência dos recursos aplicados na produção. Verificou-se também que a competitividade da indústria potiguar está baixa, assim como o que foi observado para este setor no restante do país em outros estudos.

Nessa mesma região, Torres (1995) fez uma análise dos fatores intrínsecos e extrínsecos que influenciam e/ou determinam o sucesso do processo de formação de empreendedores na criação de empresas de base tecnológica incubadas e/ou associadas às incubadoras tecnológicas da Fundação Parque Tecnológico da Paraíba, em Campina Grande, da Fundação Instituto de Tecnologia do Estado de Pernambuco, em Recife, e do Parque de Desenvolvimento Tecnológico da Universidade Federal do Ceará, em Fortaleza.

Em Sergipe, Barbosa e Santos (1999) realizaram uma pesquisa com o objetivo de levantar características do empreendedor sergipano para subsidiar o ensino da Administração direcionando-o aos que buscam criar novos negócios. O universo pesquisado constituiu-se de quatro grupos sociais, a saber: micro e pequenos empresários sediados em Aracaju, alunos egressos e professores do curso de Administração da UFS. Os resultados indicaram que, para ser empreendedor, é preciso desenvolver atitudes e qualidades pessoais; conhecer bem o ramo; ter capital e estar atento às mudanças tecnológicas, bem como assumir a responsabilidade do negócio mantendo os pagamentos em dia. É preciso, ainda, enfrentar dificuldades como falta de crédito, burocracia, excesso de impostos e encargos trabalhistas.

Diretamente relacionado ao tema deste estudo, Gimenez, Junior e Sunsin (2001) realizaram trabalho que teve como objetivo identificar traços de tendência do comportamento empreendedor, para identificar por sua vez o índice de Empreendedorismo (IE) utilizando como amostra os alunos dos cursos de graduação da Universidade Estadual de Maringá – UEM/PR. Os resultados apontaram para uma distribuição normal do IE, uma diferença estatisticamente significativa entre homens e mulheres. Os resultados apontaram para uma alta pontuação dos índices de empreendedorismo e de liderança criativa e uma associação positiva e significativa entre estes; uma diferença não significativa em relação a sexo; uma

associação positiva e significativa com grau de instrução, e negativa entre liderança criativa e idade, dando suporte às hipóteses do estudo.

Conforme pode ser depreendido dos estudos analisados, existem pontos comuns entre aqueles que enfocam os aspectos do empreendedorismo e o processo empreendedor, quais sejam: a mensuração das características pessoais dos empreendedores, o potencial empreendedor de estudantes; perfil empreendedor dos empresários; fatores intrínsecos e extrínsecos que influenciam e/ou determinam o sucesso na formação de empreendedores e criação de empresas.

2.2. Características empreendedoras

Com base no modelo do índice de Empreendedorismo de Carland e Carland (1992), a seguir apresentado, foi desenvolvido instrumento para medir o índice de empreendedorismo dos empresários de Lagarto/Sergipe. Esse Índice de Empreendedorismo (CEI) é uma ferramenta ainda pouco explorada no Brasil para se mensurar o nível empreendedor das pessoas, apesar da literatura sobre empreendedorismo ser vasta e bastante atual.

A análise da literatura sobre o tema em questão levou esses autores a inferir que empreendedorismo é uma função de, principalmente, quatro elementos: a) traços de personalidade; b) inovação; c) propensão ao risco e; d) postura estratégica. O CEI foi operacionalizado através de um instrumento com 33 frases afirmativas em pares, no formato de escolha forçada. A maior ou menor presença desses elementos em um indivíduo coloca-o, segundo a escala do CEI, entre os valores de 0 a 33 pontos, contidos em três partes: *microempreendedor* (0 a 15), *empreendedor* (16 a 25) e *macroempreendedor* (de 26 a 33).

O Índice de Empreendedorismo de Carland, atualmente, é a forma validada mais conhecida de se medir e categorizar o potencial empreendedor de forma eficaz. O potencial empreendedor, de acordo com esses autores, varia do *macroempreendedor* ao *microempreendedor*. Um legítimo *macroempreendedor* irá ver sua empresa como meio de mudar a indústria e transformar-se numa força dominante. Para ele, o sucesso é

medido nos termos do crescimento no neg­ócio. Um *microempreendedor*, por outro lado, cria um neg­ócio que nunca cresce, mas que se torna fixo como um marco em sua regi­ão, cidade ou comunidade. Ele vê seus neg­ócios como fontes preliminares para a renda da família ou para estabelecer seu emprego, mas não espera nem luta para que isso se torne mais do que um neg­ócio de família. Enquanto o macroempreendedor prospera, fazendo do seu neg­ócio o centro de seu universo, o microempreendedor considera o seu neg­ócio como sua fonte de renda, uma parte importante de sua vida, mas certamente não acima de tudo.

A maioria dos *empreendedores* estão situados em algum lugar entre estas duas posi­ções. A verdadeira força do Índice de Empreendedorismo de Carland e Carland está em determinar onde, ao longo do contínuo, cada um está situado. É uma escala da preferência, baseada em personalidade e preferências, indicando onde um indivíduo estaria mais confortável, e conseqüentemente mais feliz e mais produtivo, como empreendedor. Este instrumento não deve ser usado como uma palavra final, contudo é um forte indicador para ajudar nas decisões empreendedoras. As principais características desses empreendedores, são:

O microempreendedor (CEI 0-15):

O microempreendedor tem um nível muito mais baixo de senso empreendedor com relação ao macroempreendedor. Ele vê seus neg­ócios como fonte de renda da família ou para provê-la de empregos, como aspectos importantes de sua vida, mas não é consumido por esses neg­ócios. O microempreendedor busca por atualização fora dos seus neg­ócios e não é encontrados em ambientes corporativos, porque vê seu auto-emprego como um aspecto-chave de sua liberdade individual e ganha auto-estima operando seus próprios riscos. Para ele, o sucesso é medido pela liberdade.

O empreendedor (CEI 16-25):

O empreendedor é interessado nos lucros e no crescimento acima do microempreendedor. Pode ser encontrado em ambientes corporativos. O empreendedor busca principalmente melhorar produtos, serviços e

procedimentos, ao invés de introduzir mudanças profundas. Ele acredita que mudanças incrementais nos produtos e no processo são mais seguras que as inovações radicais.

O macroempreendedor (CEI 26-33):

O macroempreendedor é inovador e criativo e busca constantemente encontrar maneiras novas de traduzir seus sonhos em novos produtos, novos mercados, novas idéias e novos desafios. Pode ser encontrado em ambientes corporativos, mas a força de seu senso empreendedor é tão forte que ele pode se sentir frustrado pelos confins de uma hierarquia administrativa. Geralmente estabelece seu próprio negócio e faz com que este cresça, tornando-o público e buscando dominar o mercado. O sucesso é medido em termos de crescimento e lucros do negócio.

Além desses, outros especialistas da área comportamental, a exemplo de Timmons, 1978, analisou as formas de pensar, atitudes e comportamentos que distinguem os empresários de sucesso, estabelecendo as características empreendedoras definidas e sistematizadas de acordo com o quadro abaixo:

Quadro 1 - Características empreendedoras

Conjunto de características	Comportamento do empreendedor
Realização	Iniciativa, busca de oportunidades, persistência, busca de informação, preocupação com a alta qualidade de trabalho, comprometimento com os contratos de trabalho e eficiência.
Planejamento e Resolução de Problemas	Planejamento sistemático, resolução de problemas.
Maturidade Pessoal	Autoconfiança, perícia, reconhecimento das próprias limitações.
Influência	Persuasão, uso das estratégias de influência.
Gestão e Controle	Agressividade e controle.
Disponibilidade para os demais	Credibilidade, integridade e sinceridade. Reconhecimento de importância das relações comerciais
Predisposição para a integridade dos demais	Reconhecimento da importância das relações comerciais

Fonte: Garcia (2000).

3. Metodologia

3.1. Cenário da pesquisa

Este trabalho foi desenvolvido no município de Lagarto/Sergipe, que conta com 368 pequenas e médias empresas. Das 50 indústrias existentes, foram selecionadas 35, com maior número de empregados dos setores alimentícios, têxtil, químico, madeiro, metalúrgico, e minerais não metálicos, conforme cadastro fornecido em 2002 pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Sergipe (SEBRAE).

3.2. Caracterização da pesquisa

Roesch (1996), Dencker (1998) e Richardson (1999) classificam os métodos de pesquisa em dois grandes grupos: métodos quantitativos e métodos qualitativos. O método quantitativo caracteriza-se pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coletas de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas. O método qualitativo, ao contrário do quantitativo, não emprega instrumentos estatísticos como base do processo de análise de um problema.

Para Richardson (1999), a abordagem qualitativa de um problema, além de ser uma opção do investigador, justifica-se por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social. Ainda segundo esse autor, o aspecto qualitativo de uma investigação pode estar presente até mesmo nas informações colhidas por estudos essencialmente quantitativos.

Esse trabalho pode ser classificado como **quanti-qualitativo**, pois embora apresente características quantitativas quanto à abordagem de dados estatísticos e à classificação de resultados, trabalha concomitantemente a leitura qualitativa das informações obtidas, procurando identificar percepções e idéias que fundamentem as características empreendedoras.

Autores como Selltiz et al. (1987) e Gil (2002) classificam as pesquisas em três grandes grupos com base nos seus objetivos: exploratórias, descritivas e explicativas. As **pesquisas exploratórias** objetivam pro-

porcionar maior familiaridade com o problema, torná-lo mais explícito ou de construir hipótese. As **pesquisas descritivas** visam descrever as características da população a ser pesquisada e/ou estabelecer relações entre variáveis. Na pesquisa descritiva, o pesquisador observa, registra, canaliza e correlaciona fatos ou fenômenos sem manipulá-los. As **pesquisas explicativas** pretendem identificar os fatores que determinam os fenômenos que contribuem para a sua ocorrência. Segundo Gil (2002), é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas.

Considerando a inexistência de um estudo, em Sergipe, com essa abordagem e abrangência, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva, de caráter exploratório e de natureza quanti-qualitativo.

3.3. Questões da pesquisa

Para atingir os objetivos da pesquisa, foram formuladas as seguintes perguntas:

- 1) Qual o perfil dos empresários de Lagarto?
- 2) Quais as características empreendedoras existentes nos empresários da região?
- 3) Quais os fatores positivos e negativos na condução do negócio, segundo os empresários do município de Lagarto?
- 4) Quais as políticas de incentivos desenvolvidas pelos órgãos públicos na esfera estadual e municipal com vistas ao desenvolvimento econômico das suas empresas?
- 5) Quais as ações necessárias para o desenvolvimento das características do comportamento empreendedor nos empresários deste município?

3.4. Variáveis operacionais e indicadores

Nesse trabalho são utilizadas variáveis referentes às três dimensões abordadas nesse estudo: sociocultural, empresarial e gestão municipal. As variáveis a ser utilizadas na pesquisa e seus respectivos indicadores são abaixo indicados.

A dimensão *sociocultural* tem como variáveis:

- a) **perfil do gestor com os indicadores:** idade, sexo, local de nascimento, idade com que começou a trabalhar, educação formal, experiência anterior, motivação para abrir seu próprio negócio, avaliação da atividade, atividade de lazer, classe econômica, atividade a que dedica mais tempo, outras atividades profissionais.
- b) **funcionamento do negócio:** ano da fundação da empresa, produtos e serviços da empresa, âmbito de atuação, facilidade e dificuldade para iniciar o negócio, dificuldades para manter o negócio.

A dimensão '*características empreendedoras*' tem como variáveis e os respectivos indicadores:

- a) **capacidade de realização:** iniciativa, riscos calculados, qualidade e eficiência, persistência, comprometimento, busca de oportunidade e recompensa.
- b) **capacidade de planejamento:** estabelecimento de metas, planejamento e monitoramento sistemático;
- c) **capacidade de poder:** persuasão e redes de contatos, independência e auto-confiança.

3.5. Determinação do universo e unidades de análise

No caso específico deste estudo, foi considerado como universo o conjunto dos empresários do município de Lagarto nos setores que concentram maior número de empresas.

Os setores pesquisados, com o respectivo número de empresas, são mostrados a seguir:

Quadro 2 - Número de indústria por setor de atividade

Industriais	Nºde empresas
Alimentícia	10
Têxtil	03
Química	09
Madeireira	05
Metalurgia	05
Minerais não-metálicos	04
Total	35

Fonte: Secretaria de Estado de Indústria e Comércio de Sergipe (2002).

Constatou-se, através de estudo preliminar, que todas as empresas-indústrias a ser pesquisadas nos setores selecionados seriam acessíveis, possibilitando assim a realização do censo e, dessa forma, prover a pesquisa de maior exatidão nos seus resultados. A escolha pelos tipos de indústrias ou ramos de atividades acima referidos se deu pela relevância que estas possuem na geração de emprego e renda do município. Cabe ressaltar que esses segmentos industriais são também aqueles que mais se destacam pelo número de unidades existentes.

3.6. Métodos e instrumentos de coleta de dados

Nesta pesquisa, o método utilizado foi composto de levantamento nas seguintes modalidades:

a) **Levantamento de dados primários:** entrevistas com empresários

Entrevista semi-estruturada, com aplicação de questionário, composto de perguntas abertas e fechadas sobre o comportamento empreendedorístico. Foi adaptado o modelo desenvolvido por Carland (2004) e tradução no Brasil, por Gimenez et al (2001). Foram adicionadas questões abertas e de múltipla escolha sobre dificuldades e facilidades de gerenciar o negócio, obtenção de financiamentos e meio ambiente, para conferir uma maior consistência à pesquisa.

b) Levantamento de dados secundários: compreende a documentação, como livros, revistas especializadas e teses apresentadas em universidades, além de outros documentos desenvolvidos por instituições vinculadas ao tema.

3.7. Tratamento dos dados

Pela sua especificidade, a presente pesquisa assume como já assinalado, caráter quanti-qualitativo. Os dados quantitativos foram analisados utilizando-se estatísticas não-paramétricas através do pacote estatístico SPSS (Statistical Package for Social Sciences). Os dados qualitativos foram submetidos a tratamento diferenciado, no qual as informações obtidas foram listadas e compatibilizadas, sendo agrupadas as de conteúdos semelhantes, procurando-se descobrir os temas específicos, para assim facilitar a sua compreensão. Nesse caso, o método da análise de conteúdo foi utilizado, pois permite a análise de variáveis complexas sem exigir reducionismos.

4. Perfil do gestor e do empreendimento

A análise dos dados levantados através dos questionários aplicados aos 35 (trinta e cinco) empresários, obedeceu às variáveis e indicadores propostos na metodologia. Estes foram agrupados nas seguintes dimensões: a) sociocultural e b) empresarial: habilidades, competências. Este item aborda a dimensão sociocultural, que contempla as variáveis *perfil do gestor e funcionamento do negócio*.

4.1. Perfil dos pequenos e médios empresários de Lagarto

Para compor o perfil do gestor/empresário das médias e pequenas indústrias do município de Lagarto foram coletadas as seguintes informações: características sociodemográficas, nível de educação formal, ex-

periência profissional, motivação para os negócios, prioridades na execução das atividades empresariais, participação em cursos de aprimoramento.

a) Características sociodemográficas

Este item aborda os seguintes aspectos: faixa etária, sexo e local de nascimento, participação em cursos e treinamento, entre outros.

Faixa etária

29% dos empresários pesquisados encontram-se na faixa de 46 a 55 anos, considerada uma etapa de maturidade, na vida do gestor. Em pesquisa realizada por Teixeira e Barbosa (2002) nas pequenas e médias empresas, foi comprovada a necessidade de maturidade para assumir responsabilidades pertinentes à atividade empresarial. Também é relevante a presença de empresários na faixa etária entre 36 e 45 anos de idade, perfazendo 25,7% do número total de empresários entrevistados. Na pesquisa realizada por Farias (2001), um maior percentual dos empresários do Vale São Francisco Sergipano está na faixa etária de 39 a 48 anos, o que comprova que houve uma redução na idade dos empresários nessa região.

O estudo realizado por Santos (1995) mostra que os empresários sergipanos, como a média em outras atividades empresariais da população brasileira economicamente ativa, também se encontram na faixa etária entre 40 e 59 anos, confirmando este índice com os empresários sergipanos em Lagarto.

Sexo e local de nascimento

A presença masculina é relevante, entre os empresários do município de Lagarto, pois os 77,1% são do sexo masculino e apenas 22,9% são representados por mulheres. Por outro lado, essa tendência, a cada dia, se torna menos provável, visto que nos últimos anos vem existindo um aumento na participação feminina junto ao comando das empresas. Quanto à naturalidade, foi observado que mais de 80% dos entrevista-

dos, isto é, a grande maioria destes, é do próprio município de Lagarto, portanto sergipano. Empresários de outros estados da federação também se encontram no município, porém em quantidade reduzida e nenhum empresário procede de outro país.

Educação formal

A educação é pré-condição para o desenvolvimento econômico. A melhoria no nível de educação levaria a uma melhoria no nível econômico de uma determinada localidade, do desenvolvimento da empresa e de seus recursos humanos. Verifica-se que 35% dos entrevistados cursaram até o ensino médio, 18% ensino superior completo e apenas 02 (dois) empresários têm curso superior na área de administração de empresas ou correlatos, mostrando que conhecem pouco as técnicas de gestão para conduzir os negócios. Desse total, 8,6% têm curso de pós-graduação. O que chama a atenção é o elevado percentual de empresários, 32%, que têm até o ensino fundamental, enquanto 3% são analfabetos. Pelas características educacionais do município, pode-se inferir que este percentual é conseqüência da inexistência de escolas de nível superior nas proximidades da cidade onde residem.

Participação em cursos de aperfeiçoamento

A maioria dos empresários (57.1%) afirmaram não participar de cursos ou treinamentos, nem mesmo na área de gestão. Pode-se daí inferir que os empresários parecem não valorar a aquisição de novos conhecimentos para o crescimento de suas empresas, o que contraria os dados obtidos na pesquisa realizada no Estado por Teixeira e Barbosa (2002), segundo a qual 80% dos empresários disseram participar de cursos de capacitação. Os resultados desta pesquisa também não se aproximaram dos percentuais encontrados na pesquisa de Farias e Teixeira (2001), a qual constatou que 52% dos empresários da região relatam que participaram de cursos e treinamento empresarial. Alguns empresários justificaram a reduzida participação nos treinamentos porque Lagarto oferece poucos cursos de capacitação, muitas vezes estes cursos sendo divulgados de forma ineficiente ou não divulgados entre o público-alvo.

Idade em que começou a trabalhar

A idade com que os empresários começaram a trabalhar é uma das questões para identificar a classe econômica à qual pertencem. Os empresários de Lagarto iniciaram sua vida profissional ainda na infância, desenvolvendo tarefas nas principais atividades do município, que são a agricultura e pecuária. Os entrevistados afirmaram que iniciaram sua vida laboral antes dos 10 anos de idade e, em quase todos os casos, para ajudar a manter a família. Desde crianças, foram ao trabalho no campo e, a partir daí, desenvolveram outras aptidões, que estimularam inclusive o trabalho autônomo e a posse do negócio próprio. Parcela considerável desses empresários - 40% - teve o primeiro trabalho antes dos 15 anos de idade. A maioria deles teve seu primeiro emprego entre 16 e 20 anos, idade na qual começam a adquirir experiência e, na maioria das vezes, já com educação formal encaminhada. Estes resultados coincidem com os obtidos na pesquisa realizada por Teixeira e Barbosa (2002), na qual a maioria dos empresários sergipanos (44%) começou a trabalhar entre 16 e 20 anos de idade.

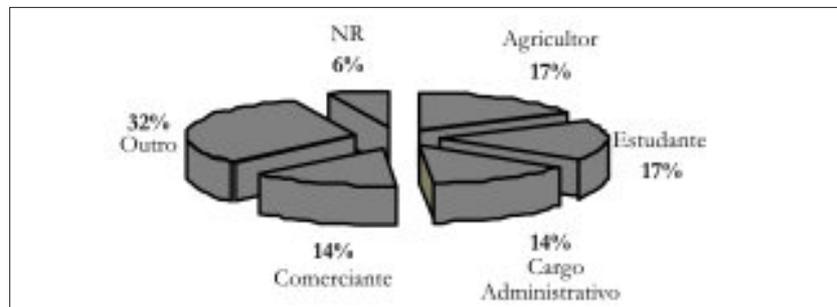
Classe econômica da família e classe econômica atual

Com referência à classe econômica, a maioria dos respondentes - 74,3% - ainda que tenha iniciado a vida laboral na mais tenra idade, alegou ser proveniente de famílias de classe média baixa, e apenas 8,6% alegaram ser oriundos de famílias de classe baixa. Para que houvesse um parâmetro sobre a evolução da situação socioeconômica desses empresários, foi inserida na pesquisa uma questão sobre a classe econômica a que pertencem atualmente. Desta vez, a maioria dos empresários afirmou se enquadrar na classe média, correspondendo a 74,3% dos entrevistados, o que significa uma melhoria do seu nível socioeconômico.

Ocupação anterior do empresário

A experiência profissional anterior representa condição importante para o sucesso ou fracasso do empresário ao desenvolver suas atividades gerenciais no negócio. A ocupação anterior dos empresários apre-

senta idênticos percentuais - 17% - em duas alternativas: agricultores com trabalho no campo e/ou estudante. Significativo percentual - 14% das respostas - foi para a atividade comercial. Alguns empresá­rios tiveram outras ocupaç­ões anteriores, a exemplo de caminhoneiros e professores. O grá­fico 1 mostra os resultados em termos percentuais.



Grá­fico 1 - Atividade Anterior do empresá­rio.

Fonte: Pesquisa de campo, 2004.

Prioridades no tempo dedicado à empresa

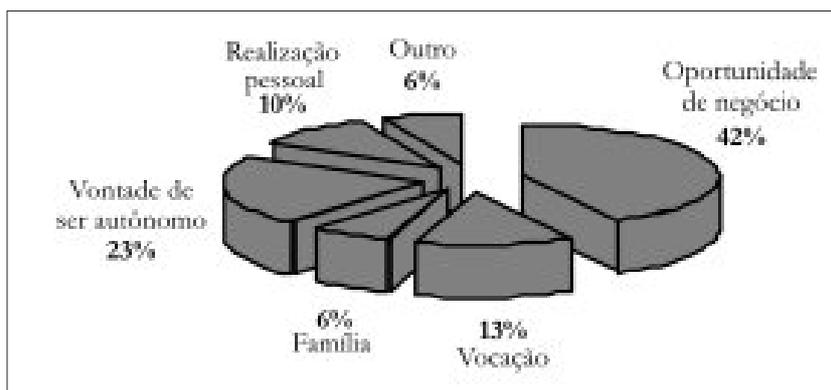
A área administrativa, contas a pagar e a receber e outras funç­ões burocrá­ticas estã­o entre as principais atividades dos empresá­rios e a que dedicam maior atenç­ão, com 32% das respostas. Dos empresá­rios entrevistados, 20% responderam a "área comercial" para dedicar maior parcela do seu tempo. Uma parcela de 17% dos empresá­rios responderam "fazer de tudo um pouco" e estã­o sempre em todos os setores da empresa. Apenas 2,9% dos entrevistados afirmaram se dedicar à área de planejamento da empresa. Estas informaç­ões divergem da pesquisa realizada por Melo et al em 1983 (apud Barbosa; Teixeira 2002), segundo o qual 25% das empresas sergipanas se dedicavam à área de planejamento. Constata-se assim que os empresá­rios de Lagarto conduzem seus negócios de forma empírica, sem atentar para as possí­veis variaç­ões existentes no cená­rio local, regional e nacional que podem afetar a manutenç­ão, ou mesmo a sobrevivê­ncia do seu negócio.

Outra atividade profissional

Foi constatado que 28,6% dos empresários se dedicam a outras atividades profissionais, mesmo aqueles cujas empresas encontram-se numa situação confortável financeiramente. Estes explicaram que é para “distração e ocupação de espaços não preenchidos pelas atividades empresariais”. Os empresários alegaram que o desenvolvimento de atividades serve como complemento do orçamento. As atividades que desenvolvem extra-empresa são as de professor, comerciante, agricultor, entre outras.

Motivo para abrir o próprio negócio

Para os empresários integrantes do estudo, o motivo para abrir o próprio negócio foi a “oportunidade que vislumbraram”, conforme 37,1% das respostas, consoante estudos realizados no Brasil (GEM, 2005): “vontade de se tornar autônomo” (20%) e “vocação para o negócio”, (11,4%). O gráfico 2 apresenta esse resultado. Estes achados corroboram os encontrados na pesquisa realizada por Barbosa e Teixeira (2002) com indústrias sergipanas, que concluiu que motivos como “oportunidade de investimento”, “influência da família”, “necessidade de tornar-se independente”, “experiência na área” e “vocação para os negócios” foram os mais citados pelos empresários na sua decisão para seguir este rumo.



Gráfico 2 - Motivo para abrir o próprio negócio.

Fonte: Pesquisa de campo/2004.

4.2. Funcionamento do neg4cio

As características e funcionamento da empresa foram incluídos nesta pesquisa, tendo sido destacadas quest4es referenciadas ao ano de funda44o do neg4cio, utiliza44o de financiamento, faturamento, 4mbito de atua44o, estímulos governamentais para ajudar na condu44o dos neg4cios, facilidades e dificuldades para iniciar e manter o neg4cio.

a) Ano de funda44o da empresa

As empresas pesquisadas da cidade de Lagarto s4o relativamente recentes, pois 44% foram constituídas a partir de 1991 e 35% t4m mais de 24 anos. Cabe ressaltar que estas empresas enfrentaram e venceram crises comuns 4s de mudan4as de cen4rio polít0co e turbul4ncias no ambiente empresarial.

b) Produtos e servi4os da empresa

Considerando as características das empresas e da regi4o pesquisada, 37,1% foram representadas por empresas do setor alimentício, 17,1% por empresas de materiais químicos e 14,3% por empresas da 4rea de minerais n4o-met4licos.

O 4mbito geogr4fico de atua44o das empresas é basicamente o estado de Sergipe. Das 55 % das empresas que atuam no estado, 29% vendem seus produtos apenas para o município. Significativo percentual - 33% - expandiram seus mercados e atuam na regi4o nordestina. Das empresas que participaram do estudo, apenas duas atuam em 4mbito nacional e internacional. Estas indústrias pertencem ao setor de alimentos, demonstrando esfor4o dos seus empres4rios para levar seus produtos ao exterior e assegurar maior competitividade para seus neg4cios.

c) Requisitos necess4rios a quem empreende

A nova atua44o de líderes empresariais mostra que a fun44o gerencial se torna mais requisitada na medida em que as sociedades tendem a um maior desenvolvimento e a necessidade de se diferenciar e inovar se tor-

na cada vez mais importante. Conhecimento da área na qual pretende atuar, conhecimento do mercado, experiência de negócios, confiança no negócio, vontade de trabalhar, conhecimento da legislação pertinente, ser sonhador e acima de tudo ter paixão pelo negócio foram, segundo os empresários entrevistados, alguns atributos imprescindíveis para os que pretendem abrir um negócio próprio. Explicaram que as condições oferecidas pela economia, isto é, os incentivos fiscais, ajudam muito pouco, ou quase nada. Dessa forma os empresários, principalmente os pequenos, têm de trabalhar em dobro, para conseguir superar as adversidades encontradas pelo caminho.

d) Facilidades e dificuldades para se iniciar o negócio

Os empresários consideram que é difícil constituir um negócio. A resposta sobre as facilidades para iniciar um negócio era, quase sempre, “praticamente nenhuma!”. No entanto, alguns itens ficaram evidenciados no decorrer da pesquisa, como experiência no ramo, ajuda de pessoas com maior experiência na área, clientela já formada por outros negócios, associação a um negócio já estabelecido e também a vocação para os negócios, sendo que todos estes fatores ajudaram, de alguma forma, quando do início das atividades empresariais. Foi ressaltado, praticamente por todos os empresários que, para quem deseja iniciar um negócio, as “dificuldades” são o que mais existe, principalmente a falta de capital para investir inicialmente, seguida de burocracia, falta de crédito, altas taxas e impostos cobrados pelo governo, falta de mão-de-obra especializada, de incentivos por parte do governo, concorrência já formada e também a falta de experiência no ramo. Essas informações corroboram pesquisa realizada pelo GEM (2005) sobre empreendedorismo no Brasil, onde a principal dificuldade citada pelos empresários é o clima econômico seguida da falta de dinheiro. As queixas recaem sobre políticas governamentais e toda a burocracia envolvida para se abrir um negócio e obter financiamento.

e) Dificuldades para se manter o neg­ócio

Para os empres­ários da região, manter seu neg­ócio em boas condições hoje em dia é um dos grandes desafios para pequeno e médio empres­ário. Os altos encargos cobrados pelo governo, tanto sociais quanto trabalhistas são, segundo os empres­ários entrevistados, a maior dificuldade para se conseguir manter uma empresa aberta, atualmente. Muitos empres­ários comentaram que trabalham praticamente para o governo, que age como um sócio dos empres­ários, conforme um sagaz comentário de um entrevistado:

“... o governo, um sócio que não ajuda em praticamente nada e ainda se faz presente todos os meses para pegar sua parcela dos resultados da empresa”.

Outras dificuldades ajudam a tornar a vida do pequeno empres­ário mais difícil como, por exemplo, a concorrência desleal praticada por algumas empresas, a inadimplência por parte dos consumidores, a ausência de ajuda por parte do governo e a falta de crédito para ajudar na condução dos neg­ócios.

f) Utilização de financiamento

Das empresas pesquisadas, 54,3% mostram que não contaram com nenhum tipo de financiamento nos últimos 3 anos, e 45% optaram por entrar em algum tipo de financiamento. Das que decidiram utilizar financiamento, 40% utilizaram este capital para compra de máquinas e equipamentos. Em outros casos, o dinheiro foi utilizado para capital de giro. Informaram ainda que a contratação de algum tipo de financiamento não teve maiores complicações no decorrer do processo, além das consideradas “normais”. Estas complicações se referem aos altos juros e à grande dificuldade para viabilizar o financiamento. Ainda hoje, a falta de crédito é um dos grandes inimigos dos pequenos empres­ários em todo o Brasil, e não ocorre de forma diferente no município de Lagarto.

g) Faturamento

40% dos empresários afirmaram encontrar-se em boa situação financeira e, de acordo com 37% dos respondentes, o faturamento permaneceu estável nos últimos três anos. Segundo 20% dos entrevistados, suas empresas obtiveram resultados negativos nos últimos três anos, representando um decréscimo no faturamento da empresa.

h) Políticas de incentivo às indústrias

Os empresários de Lagarto desconhecem os estímulos governamentais para a iniciativa empresarial. A maioria dos entrevistados, 74,3%, quando inquiridos sobre políticas de incentivo seja municipal, estadual ou federal para ajuda na condução dos negócios das pequenas e médias empresas que desconheciam qualquer tipo de programa ou incentivo. Já para 22,9% dos empresários entrevistados, as políticas de incentivo até existem, porém não satisfazem as necessidades das pequenas e médias empresas, visto que são muito superficiais. Os empresários afirmaram que nunca foram beneficiados, por parte do governo, para auxiliar na condução dos negócios.

Quanto à opinião dos entrevistados sobre políticas de incentivo adotadas pelo governo constatou-se que **há um desconhecimento, da maioria dos empresários de Lagarto, quanto às políticas de incentivo às pequenas e médias indústrias** no Brasil. Para alguns, estas ações deveriam ser mais divulgadas para que todos pudessem ao menos ter a chance de tentar conseguir ajuda para os seus negócios. Para outros, estas políticas de incentivo funcionam apenas para empresas vindas de fora do Estado, deixando as empresas locais “a ver navios”. Os comentários a seguir mostram o quanto os empresários se sentem céticos a essas políticas:

“já ouvi falar de algum tipo de políticas de incentivo, porém estas nunca chegam até nossas empresas”.

“órgãos como SEBRAE e SENAI muito falam e pouco fazem pelos empresários.

i) Estratégias de negócio utilizadas

O conceito de estratégia é ainda pouco entendido pelos empresários de Lagarto que participaram deste estudo. Esse resultado coincide com os encontrados por Barbosa e Teixeira (2002), que afirmam que os empresários da indústria sergipana, em geral, têm noção do caminho a seguir, mas o percorrem de maneira informal, pouco sistemática, utilizando insuficientemente os conceitos básicos de formulação estratégica, como missão visão e análise do ambiente. Para os empresários de Lagarto, as estratégias mais utilizadas para obter vantagem competitiva no mercado é atrair e fidelizar os clientes. Foi constatado que suas empresas possuem produtos de boa qualidade e preço justo para os clientes. Contar com bons vendedores, pontualidade de entrega, boa localização, trabalho com ética, investimento em treinamento e valorização dos funcionários, atendimento de ótima qualidade e redução de custos são também estratégias implementadas por esses empresários.

j) Vale a pena ser pequeno empresário?

Os pequenos e médios empresários da região de Lagarto estão conscientes da grande responsabilidade de levar a frente o seu negócio, mas afirmaram que ser pequeno empresário atualmente é muito difícil, apesar disso, vale a pena ser pequeno empresário. Os entrevistados fizeram questão de lembrar a árdua tarefa de ser um pequeno empresário num país como o Brasil, porém, a grande maioria acredita que ainda vale a pena ingressar nesta atividade pela independência que ela dá, pelo sonho de se tornar grande, por não ter que dar satisfação a patrões e por ser uma atividade geradora de empregos. Apenas dois entrevistados afirmaram não valer a pena ser pequeno empresário, conforme os seguintes comentários.

“Nós trabalhamos mais para o governo do que para nós mesmos, e desse jeito é muito desestimulante”.

“Apenas os grandes têm oportunidades de bons negócios, o que vai de encontro a tantas outras pequenas empresas que se destacam em todo o Brasil”.

“É necessário começar pequeno para se tornar grande um dia”.

5. Comportamento empreendedor na condução dos negócios

Neste item são apresentadas as características empreendedorísticas dos pequenos e médios empresários do município de Lagarto medidas através das variáveis e respectivos indicadores, adaptados do modelo desenvolvido por Carland, Carland and Hoy (1992) in Gimenez (2001) e determinadas na metodologia. Conforme encontra-se ali explicitado, as características do empreendedor foram agrupadas em três variáveis, quais sejam: a) capacidade de realização; b) capacidade de planejamento e ; c) capacidade de poder.

5.1. Capacidade de realização

A capacidade de realização é medida através de seis indicadores: iniciativa, riscos calculados, qualidade e eficiência, persistência, comprometimento, busca de oportunidade e recompensa.

a) Iniciativa: a iniciativa é considerada, neste estudo, habilidade de o empresário se tornar mais ágil nos processos de mudança do que seus concorrentes. Isto é, o empresário que tem maior grau de iniciativa é mais propenso a mudar, ao contrário daqueles que resistem às mudanças e consideram que, se mudarem muito, podem confundir os clientes.

Este indicador foi operacionalizado através dos seguintes questionamentos: a) atuar antes de ser forçado pelas circunstâncias; b) agir para expandir o negócio em novas áreas, produtos ou serviços; c) aproveitar oportunidades fora do comum para começar um negócio. Constatou-se que 71,4% dos empresários entrevistados tentam ser mais ágeis que seus concorrentes. Para 28, 6% deles, a tarefa de tentar ser mais ágil ou esperto mudando a forma de comercializar pode confundir alguns clientes, que já estão acostumados com o modo de trabalho da sua empresa.

Mais da metade dos entrevistados, 57%, não possuem uma visão de futuro muito consistente, isto é, não pensam em agir para expandir o

negócio. Para 43% dos entrevistados, essa visão positiva é fundamental. Talvez a consciência crítica que os torne capazes de enfrentar situações complicadas exista em menor grau nesses empresários.

Quando a variável “iniciativa” é cruzada com a idade do entrevistado, observa-se que aqueles que possuem acima de 56 anos (40% dos entrevistados), consideram que são mais conservadores nos processos de mudança. Entre os mais propensos às mudanças encontram-se os empresários que estão na faixa de 25 a 55 anos, ou 52%. Estes se consideram mais ágeis que seus concorrentes, aproveitando oportunidades fora do comum para começar um empreendimento, agindo para expandir o negócio em novas áreas, produtos ou serviços e fazer as coisas antes de ser solicitados ou forçados pelas circunstâncias.

b) Correr riscos calculados

Do total de empresários entrevistados, 91,4% afirmam que têm que assumir alguns riscos para exceder a concorrência e que assumir riscos calculados é característica fundamental do empreendedor que quer ver seu negócio se desenvolver. Os empresários estão conscientes dos riscos calculados com empréstimos e financiamentos e consideram que estes podem ser úteis e, em certos momentos, realmente necessários. Os empréstimos, segundo 80% dos respondentes, se constituem em decisões nos negócios, contrastando com 20% que disseram ser avessos a negociar com capital de terceiros ou mesmo com financiamentos. Apenas 8,6% continuam a fazer negócios seguros que não venham colocar em riscos os negócios da empresa no futuro.

A maioria dos empresários prefere assumir riscos calculados para obter ganhos futuros e crescimento dos negócios.

Quando o indicador *capacidade de assumir riscos* é cruzado com *atividade a que dedica mais tempo na empresa*, observa-se um fato curioso, isto é, a maior incidência dos respondentes que se dedicam a fazer de tudo um pouco na empresa, 67%, acreditam que a melhor abordagem é evitar o risco tanto quanto possível. Isto pode ser explicado porque

estes empresários não têm tempo de analisar a situação em que irão se envolver nem calcular os riscos de uma possível decisão que pode afetar, de forma drástica, seus negócios.

Já os que se dedicam a atividades gerenciais consideram que, para obter vantagem sobre a concorrência, é preciso assumir riscos, conforme mostra o gráfico 3.

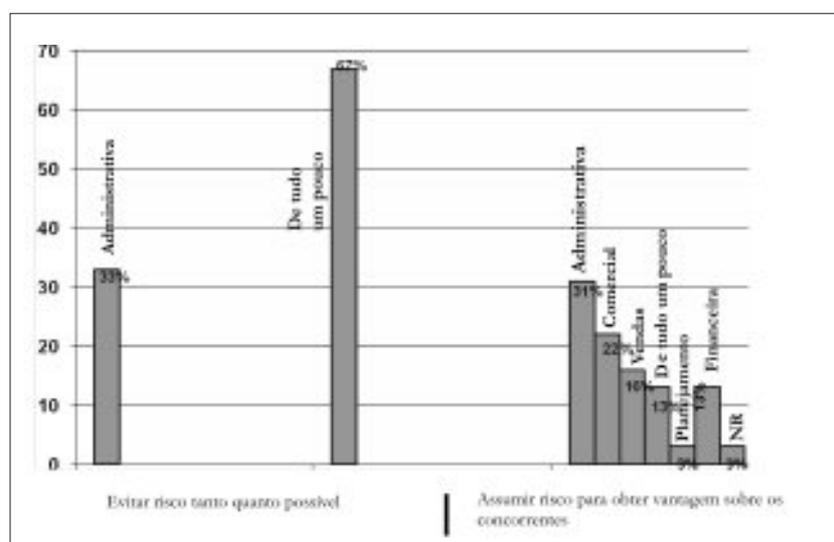


Gráfico 3: Atividade a que dedica mais tempo na empresa versus capacidade de assumir riscos. Fonte: Pesquisa de campo, 2004.

c) Exigência de qualidade e eficiência

Elevado percentual dos entrevistados, 77%, afirmaram que geralmente encontram a melhor maneira de fazer as coisas, ou seja, mais rápido ou mais barato, e se deixam levar pela razão em detrimento da emoção.

Questionou-se também os empresários quanto à preferência das características que possuem as pessoas que com eles trabalham. 51,4% dos entrevistados preferem pessoas criativas, e 48,6% preferem traba-

lhar com pessoas realistas. Muitas vezes estes empresários escolhem pessoas que têm características de personalidade diferentes das suas para desenvolver perspectivas distintas e formar pontos de vista que contribuam para o processo de inovação na empresa.

Com referência às maneiras adotadas pela empresa para satisfazer a padrões de excelência, **74% dos empresários afirmaram que atuam para atingir um diferencial nos seus produtos.** Este diferencial é obtido através da descrição dos produtos/serviços, especificando suas vantagens e benefícios, pois essas informações se constituem em valiosos meios para o sucesso do seu negócio. Ressaltaram a importância da qualidade dos produtos que é fruto de um trabalho em conjunto na empresa, isto é, da colaboração existente entre todos, o que torna possível atingir um elevado padrão de qualidade. Para 25,7% dos entrevistados, é a atitude do proprietário que faz toda a diferença entre os concorrentes, disso podendo-se inferir que, nessas empresas, prevalecem formas de gestão mais centralizadoras.

Quanto ao último indicador, *desenvolver procedimentos para assegurar que o trabalho seja terminado a tempo*, ou que o trabalho atenda ao padrão de qualidade previamente combinado, **82% dos empresários acreditam que é necessário fazer o que o cliente deseja, oferecendo preço justo e boa qualidade dos produtos.** Apenas 17% deles disseram que a imagem da empresa tem um papel importante junto aos clientes. Isso pode ser explicado também por se tratar de uma cidade do interior, onde as pessoas ainda não estão muito atentas a outras questões.

Uma preocupação quanto à qualidade dos produtos oferecidos pelas empresas entrevistadas pode ser notada, na medida em que a maioria dos empresários (60%) afirmou realizar controle de qualidade para seus produtos, mesmo que informalmente, sem modelos ou padrões de controle. Os demais, correspondentes a 40%, já possuem ou pretendem implantar algum programa efetivo de controle de qualidade nas empresas, demonstrando uma evolução, para satisfação dos clientes.

As inovações tecnológicas também foram citadas como um importante instrumento de renovação e desenvolvimento

das empresas. Os empresários do município têm, em sua maioria, consciência de que, quanto maior o nível de tecnologia empregado, maiores os seus ganhos futuros. As inovações tecnológicas como objetivos a serem atingidos em curto prazo, conforme observado em 74,3% das respostas dos entrevistados, demonstram uma preocupação com as novas tendências de mercado e investimento no negócio. Para 25,7% dos entrevistados, as inovações tecnológicas não são necessárias nas suas empresas, o que demonstra certo grau de amadorismo e estagnação, quando da não-utilização da tecnologia para auxiliar na condução dos negócios; na verdade em várias empresas não existia nem mesmo um único computador.

Quando a variável *exigência de qualidade* é cruzada com *idade*, observa-se que os mais jovens (36 a 45 anos) afirmaram possuir ou pretender implantar um programa de qualidade, segundo respostas de 36% dos empresários. Se a faixa etária for ampliada, de 36 a 55 anos, pode-se afirmar que a maioria dos respondentes aplica programa de qualidade. Já 24% dos entrevistados disseram que já realizam controle de qualidade informal.

d) Persistência

A maioria dos empresários entrevistados (65,7%) muda de estratégia a fim de enfrentar um desafio ou superar obstáculos; mostrando-se otimistas, atuam sempre com perspectiva de que, seja qual for a situação, esta pode gerar resultados positivos para a empresa.

Para 34,3% dos empresários existe necessidade de verificar situações de forma mais detalhada, para que sejam minimizadas as chances de resultados negativos e de erros. As operações têm de ser examinadas passo a passo e deve-se desconfiar dos resultados a todo o momento.

De acordo com a literatura sobre empreendedorismo, o otimismo deve ser uma característica sempre presente nos pequenos e médios empresários. A lógica também é indispensável para este otimismo não se tornar uma frustração. Para 57,1% dos entrevistados, a característi-

ca mais presente neles próprios é o otimismo. A lógica é a característica mais importante para 42,9% dos entrevistados, havendo um bom equilíbrio entre essas duas perspectivas comportamentais.

Quando a variável *persistência* é cruzada com a variável *idade*, observa-se que, dos empresários que assumem uma abordagem otimista para analisar as situações de negócios, a maior incidência encontra-se na faixa etária de 36 a 45 anos. Entre os que abordam situações a partir de uma perspectiva detalhada ou da lógica, mudando de estratégia a fim de enfrentar um desafio ou superar um obstáculo, a maioria, 54%, encontra-se na fase madura da vida, ou seja, entre 46 e 55 anos. Isso pode ser explicado porque os mais maduros já enfrentaram muitas dificuldades e os mais jovens têm mais ilusões a respeito das atividades empresariais. Outra explicação para essa diferença de percepção é que os mais jovens apresentam maior conhecimento técnico e gerencial e acreditam na força empreendedora dos empresários.

Quando a variável *persistência* é cruzada com a variável *escolaridade*, observa-se uma significativa incidência de 39% dos respondentes que cursaram o ensino médio completo e preferem abordar as situações a partir de uma perspectiva otimista. 25% enfrentam situações de negócios a partir de uma perspectiva detalhada ou lógica. Em última análise, **mudar de estratégia a fim de enfrentar desafios ou superar obstáculo, abordando situações com perspectiva otimista independente do nível de escolaridade do empresário empreendedor**, pois sua motivação reside na sua força interior, no acreditar em seu potencial e no sucesso do seu empreendimento.

e) Comprometimento

No quinto indicador da variável *capacidade de realização* foram abordados questionamentos como: a) colabora com empregados ou se coloca no lugar deles, se necessário, para terminar um trabalho; b) esmera-se em manter clientes satisfeitos e coloca em primeiro lugar a boa vontade a longo prazo acima do lucro a curto prazo, c) faz sacrifícios pessoais ou despende esforços extraordinários para completar uma tarefa.

A maioria dos empresários, 60%, esmera-se em manter os clientes satisfeitos e coloca em primeiro lugar o resultado a longo prazo, acima do lucro a curto prazo. Considerando a empresa como uma das coisas mais importantes de sua vida, demonstra bastante dedicação ao negócio.

Quando abordados quanto à colaboração com os empregados, isto é, colocar-se no lugar deles, se necessário, para terminar um trabalho, 40% responderam que necessitam dedicar mais tempo para colaborar com seus empregados e terminar uma tarefa. Justificam essa resposta alegando que existem muitas prioridades na empresa que os impedem de dedicar maior tempo a essa colaboração.

A maior parte dos empresários divide seu tempo entre seus negócios, sua família e amigos, de acordo com 54,3% dos respondentes, enquanto 45,7% deles gastam a maior parte do tempo com seu negócio. Observa-se que o tempo dedicado pelos empresários à família e aos amigos serve-lhes de motivação e suporte emocional na vida deles, ajudando muito na condução dos negócios.

Outro indicador incluído nesta variável relaciona-se à criatividade, aspecto de fundamental importância para quem está à frente de negócios, sejam pequenos ou médios. Constatou-se que a maioria dos entrevistados, 80%, se consideram pessoas criativas e apenas 20% se consideram pessoas habilidosas num ambiente competitivo como o da economia brasileira, em que os padrões de consumo variam em grande escala, podendo, de uma hora para outra, colocar as empresas em situações difíceis.

Quando o indicador *criatividade* é cruzado com o indicador *idade*, observa-se maior incidência na faixa etária de 36 a 45 anos. Dos entrevistados, 43% acreditam que é mais importante ver novas possibilidades nas situações, dedicando-se pessoalmente a obter informações de clientes, fornecedores e concorrentes. Investigam pessoalmente o processo de fabricação do produto ou o fornecimento do serviço e consultam especialistas para obter assessoria técnica comercial. Por sua vez, 39% dos entrevistados acreditam que é mais importante ver a situação da forma como, de fato, esta se apresenta.

Quando o indicador *criatividade* é cruzado com o indicador *escolaridade*, observa-se que existe relação entre estes dois indicadores: **quanto mais elevado o nível de escolaridade, mais ampla a visão de mundo**. Isto foi comprovado através das respostas dos empresários, pois 45% dos que cursaram o ensino fundamental acreditam que é mais importante ver a situação como realmente ela se apresenta. As pessoas que possuem estas características normalmente são realistas e não percebem novas possibilidades nas situações, evitando assumir riscos. Já os empresários que cursaram o ensino médio, 33%, acreditam na sua capacidade de criar, na sua motivação, na sua força interior, no seu potencial e no sucesso do seu empreendimento. As respostas estão contidas no gráfico 4.

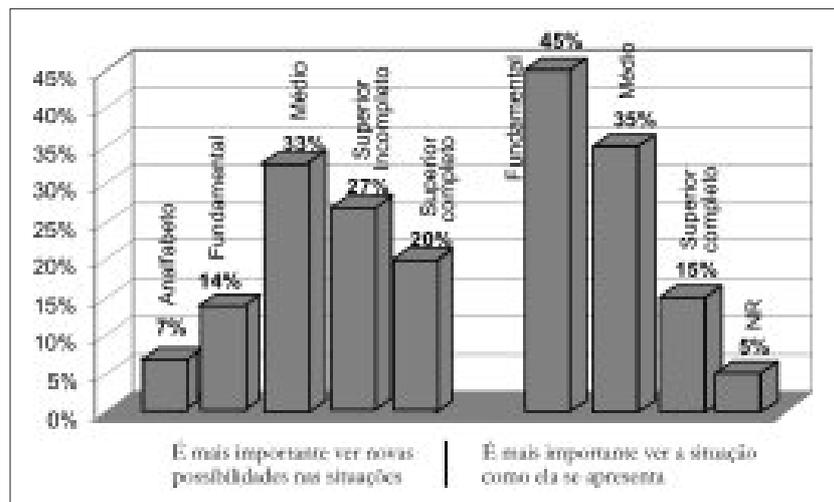


Gráfico 4 - Criatividade versus escolaridade.

Fonte: Pesquisa de campo/2004.

f) Busca de oportunidades e recompensas

A capacidade de realização foi mensurada através dos seguintes questionamentos: a) age de maneira otimista quanto à sua visão de crescimento; b) o ato de gerenciar é motivante ou rotineiro; c) o desafio de ser bem sucedido versus recompensa financeira é desafiante; d) age de forma prática ou sonhadora. Encontrar maneiras de fazer melhor as coisas, mais rápido e mais barato são características do comportamento empreendedor que nunca se torna uma rotina. A maioria dos empresários da região de Lagarto, 80%, acredita que enfrenta sempre este desafio e modifica a condução dos negócios no seu dia-a-dia, buscando rede de contatos através de parcerias que tornem seus produtos mais competitivos. 54% dos entrevistados possuem uma visão de crescimento para o negócio atual, mas não constituíram outro empreendimento, pois anseiam pelo dia em que gerenciar o atual se torne uma tarefa mais simples. 45% dos empresários acreditam que poderiam iniciar outro negócio se a gestão do atual empreendimento fosse mais simples.

Com relação ao desafio de ser bem sucedido versus recompensa financeira, 51,4% dos entrevistados consideram o desafio de ser bem sucedido tão importante quanto o dinheiro, o que demonstra uma maturidade dos entrevistados enquanto empresários. Para 48,6% deles, o dinheiro é o aspecto mais importante do negócio, inferindo-se assim que estes empresários se esforçam para obtenção de lucro imediato, sem ter em mente ganhos futuros.

Numa auto-avaliação, os empresários de Lagarto, em sua maioria, 65%, se dizem pessoas práticas e um significativo percentual 34,3% se descrevem como pessoas sonhadoras.

Quando o indicador *busca de oportunidade* é cruzado com o indicador *escolaridade*, observa-se que daqueles que acreditam que o dinheiro que vem com o sucesso é a coisa mais importante, 48%, cursaram apenas o ensino fundamental. Já entre os que acreditam que o desafio de ser bem sucedido é tão importante quanto o dinheiro, 45%, cursaram o ensino médio. Infere-se, assim, que se elevado percentual dos empresários de Lagarto que participaram acreditam que o desafio de ser bem

sucedido é tão importante quanto o dinheiro, tendo cursado o ensino médio, isso reforça mais ainda a idéia de que a aprendizagem e o amadurecimento, com os acertos e erros cometidos no ato de gerenciar seu empreendimento, dependem do nível de escolaridade, que lhes permite ver novos horizontes na atividade empresarial.

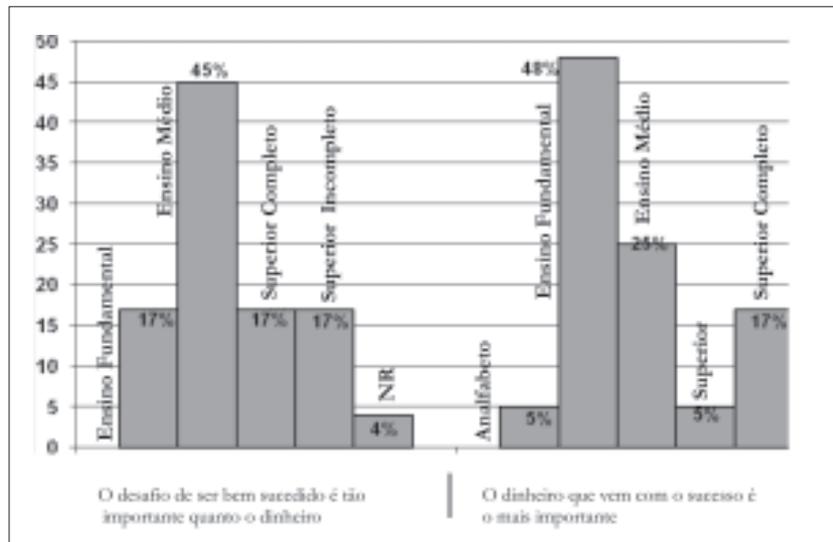


Gráfico 5 - Escolaridade versus busca de oportunidade.

Fonte: Pesquisa de campo/2004.

Quando o indicador *busca de oportunidade* é cruzado com indicador *motivo para abrir o próprio negócio*, observa-se que daqueles que acreditam que o dinheiro que vem com o sucesso é a coisa mais importante, 41% constituíram o negócio com o objetivo de ser autônomo. Enquanto que para aqueles que acreditam que o desafio de ser bem sucedido é tão importante quanto o dinheiro, 39% a oportunidade de negócio foi o principal motivo para constituir um empreendimento, conforme se pode observar no gráfico 6.

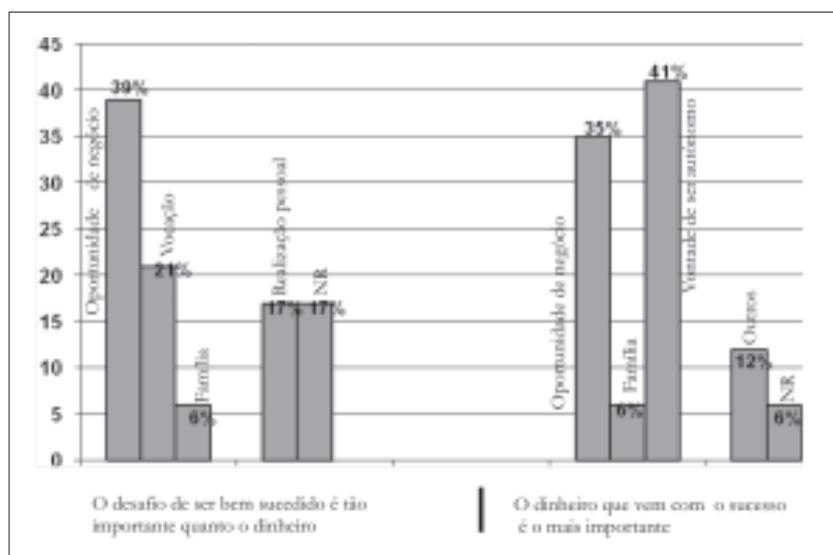


Gráfico 6: Motivo para abrir o próprio negócio versus busca de oportunidade.

Fonte: Pesquisa de campo/2004.

5.2. Capacidade de planejamento

A capacidade de planejamento do empresário foi medida através de dois indicadores: **a) estabelecimento de metas e objetivos e b) planejamento e monitoramento.**

a) Estabelecimento de metas e objetivos

Neste indicador da variável *capacidade de planejamento*, foram feitos os seguintes questionamentos: i) estabelece metas e objetivos que são desafiantes e que tem significado pessoal; ii) tem visão de longo prazo clara e específica; iii) estabelece objetivos de curto prazo mensuráveis.

Os empresários das indústrias que participaram deste estudo encontram-se divididos quanto à forma de estabelecer objetivo e metas. Constatou-se que 50% deles pensam que trabalhar com objetivos definidos e por escrito é o melhor caminho para o desenvolvimento do seu

negô­cio. Os outros 50% dos entrevistados acreditam que é suficiente saber a direção geral na qual sua empresa está indo sem a necessidade de estabelecer objetivos claramente definidos.

Estes resultados demonstram distanciamento dos princípios de gestão para elevado percentual dos respondentes, pois eles ainda trabalham informalmente com metas e objetivos, reduzindo a chance de obtenção de melhores resultados para a empresa. Parte daí a importância da participação destes empresários em cursos de reciclagem, aperfeiçoamento das técnicas de gestão, para que possam melhorar a forma com a qual conduzem seus negócios.

No que se refere à visão de longo prazo, constatou-se que os empresários - 73% -almejam crescimento para seus negócios e crêem que, quanto mais a empresa crescer, maiores serão os investimentos. Para 37,1% destes mesmos empresários, o real propósito das suas empresas é dar suporte às famílias, o que explica a existência de empresas “paradas no tempo”, sem perspectivas de crescimento e sem maiores investimentos para inovar. Diante deste resultado infere-se que os **empresários que têm uma postura de crescimento para seu negócio têm maiores chances de desenvolvimento do que os que apresentam uma postura de manutenção e sobrevivência do negócio.**

Os **empresários de Lagarto têm visão de futuro.** Quando questionados sobre estabelecimento de objetivos de curto prazo mensuráveis, 71,4% dos entrevistados mostram possuir uma visão de objetivo final das empresas e buscam sempre se destacar perante o mercado, procurando utilizar tudo o que for preciso para ver sua empresa entre as melhores na sua área de atuação. Para 28,6% dos entrevistados, o objetivo do negócio é sobreviver, o que demonstra falta de visão empreendedora. O gráfico 7 exibe os percentuais relativos a essa questão.

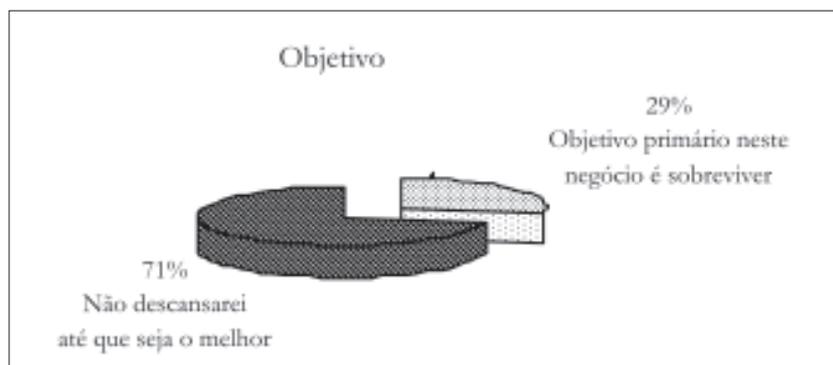


Gráfico 7: Visão de Futuro.

Fonte: Pesquisa de campo/2004.

b) Planejamento e monitoramento

O *planejamento e o monitoramento* se constituem em outro indicador da variável capacidade de planejamento. Para mensurá-lo, foram abordados os seguintes aspectos: i) planeja dividindo tarefas de grandes portes em subtarefas com prazos definidos; ii) constantemente revisa seus planos, levando em conta os resultados obtidos e mudanças circunstanciais; iii) mantém registros financeiros para tomar decisões; iv) fonte de energia utilizada; v) resíduos resultantes do processo industrial; vi) emissão de gases; vii) conhecimento de lei e regulamentos ambientais.

No que diz respeito ao planejamento das tarefas, 65,7 % dos entrevistados se consideram mais importantes no gerenciamento do dia-a-dia dos negócios do que naquele planejamento. Este resultado pode ser explicado que, pelo porte das empresas, estas necessitam da figura do empresário para acompanhar as atividades, principalmente por que a maioria deles não conta com estrutura que lhes permita descentralizar as decisões. Somente 34,3% dos empresários têm consciência da sua importância no planejamento da empresa, e de que seu distanciamento pode afetar o crescimento dos negócios.

Os empresários, de forma geral, acreditam na existência de um plano para a condução do negócio, pois 60% dos entrevista-

dos acharam imprescindível, seja qual for o porte da empresa, que este plano deve ser formal para ser cumprido, implantado e posteriormente comparar se os resultados são compatíveis com metas e objetivos.

Acreditam e concordam que esta seria a prática mais correta, mas que não condiz com o comportamento real de todos. Para 40% dos empresários, um plano informal para o desenvolvimento da empresa é suficiente para a condução dos negócios; isso demonstra certo amadorismo na gestão, o que certamente pode provocar muitas falhas na administração e conseqüentemente nos resultados.

Gerenciar e planejar são duas das funções principais dos micro e pequenos empresários. Porém, existem aqueles os que se preocupam mais em planejar, os que se ocupam em gerenciar e ainda os que conseguem conciliar as duas tarefas.

Dos entrevistados, 51,4% gastam tanto tempo planejando quanto gerenciando o negócio, o que demonstra uma boa divisão de tarefas, já que o ato de planejar deveria estar sempre presente nessas empresas. 48,6% dos empresários gastam a maior parte do seu tempo gerenciando o negócio, não disponibilizando muito tempo para planejar

Cabe ressaltar que 37,1% dos empresários afirmaram que, quando é preciso, fazem de tudo um pouco, mostrando a importância que a versatilidade e o esforço representam na redução dos custos nas pequenas e médias empresas.

A consciência com o meio ambiente também foi um aspecto abordado neste estudo. **Constatou-se que os empresários estão conscientes de que existe um grande caminho a ser percorrido, e afirmaram que sabem discernir entre o certo e o errado.** 60% dos entrevistados disseram conhecer as regulamentações ambientais para não prejudicar o meio ambiente e para que sua empresa esteja atenta às questões básicas do meio ambiente.

Elevado percentual - 40% - admite desconhecer por completo este tipo de regulamentação. Afirmaram ser *“desnecessário este conhecimento porque sua empresa praticamente não polui”* empresários e entrevistados; com relação ao conhecimento da lei de crimes ambientais (Lei n 9.605)

do governo federal, 42% dos entrevistados disseram conhecer essa lei e sua aplicação em alguns momentos do processo industrial, seja no tratamento do lixo ou na fabricação dos produtos. Neste quesito ainda é elevado o percentual, 51,4%, de empresários que disseram não ser necessário o conhecimento desse tipo de lei.

5.3. Capacidade de poder

A capacidade de poder do empresário foi medida através de dois indicadores: **a) persuasão e redes de contatos; b) independência e auto-confiança.**

a) Persuasão e redes de contato

A persuasão e redes de contatos como indicador da variável *capacidade de poder* dos empresários das pequenas e médias empresas do município de Lagarto foi mensurado através dos seguintes aspectos: i) utiliza estratégias deliberadas para influenciar ou persuadir os outros; ii) utiliza pessoas-chave como agentes para atingir seus próprios objetivos. Com relação às estratégias utilizadas pelos empresários quanto ao tratamento adotado junto aos funcionários da empresa, constatou-se que a grande maioria, 71,4%, preocupa-se com os direitos destes, em contraposição a 28,6%, que preferem se preocupar mais com o lado sentimental dos funcionários das empresas. **A preocupação com o direito das pessoas é uma das principais responsabilidades dos empresários para com seus funcionários.** Respeitar e saber lidar com isso é uma tarefa que deixa os funcionários muito mais satisfeitos e fiéis, segundo os próprios empresários. Quanto à utilização de pessoas-chave como agentes para atingir seus próprios objetivos, isso diz respeito à valorização das pessoas como forma de crescimento do negócio. Dos entrevistados, 82,9% dos empresários de Lagarto utilizam a avaliação de desempenho como instrumento para futuras promoções. Quando precisam preencher cargos que necessitam de maiores conhecimentos, utilizam-se dos resultados das avaliações realizadas periodicamente ou mesmo durante as observações de desempenho

b) Independência e autoconfiança

Outro indicador para mensurar capacidade de poder foi a independência e a autoconfiança que aborda os seguintes aspectos: i) busca de autonomia em relação às normas e controle; ii) mantém seus pontos de vista mesmo diante da oposição ou de resultados inicialmente desanimadores; iii) expressa confiança em sua própria capacidade de completar uma tarefa difícil ou de enfrentar um desafio. Quanto à busca de autonomia em relação às normas e controle de outros, os empresários demonstraram ser independentes, pois 82,9% não sentem falta de trabalhar para alguém, deixando claro que estão satisfeitos em trabalhar por conta própria. Apenas para 17,1% dos empresários o fato de não possuírem carteira assinada ou outros benefícios dos empregados normais, os fazem sentir inseguros. 88,6% dos empresários entrevistados expressaram confiança em sua própria capacidade de completar uma tarefa difícil ou de enfrentar um desafio, afirmando que não teriam iniciado o próprio negócio se não tivessem a certeza de que seriam bem sucedidos. Isso demonstra confiança naquilo que se pretende implantar. Apenas 11,4% dos empresários da região de Lagarto se expressaram com insegurança diante dos desafios. Quanto ao aspecto manter seus pontos de vista, mesmo diante de situações de conflito ou resultados desanimadores, os empresários das pequenas e médias empresas da região de Lagarto expressam que a confiança no trabalho e de que o negócio dará certo é uma característica muito importante e pode influenciar de maneira positiva no andamento da empresa. Com confiança nos negócios, os recursos investidos podem passar a ser maiores por parte dos empresários e sua dedicação pode melhorar muitos aspectos no rumo da empresa. Sem acreditar no sucesso dos negócios, o medo passa a ser um companheiro do dia-a-dia dos empresários que pouco se dedicam de forma integral à empresa. Apenas 11,4% dos entrevistados expressaram essa dúvida.

6. Conclusões e considerações finais

Neste item são respondidas as questões formuladas por esta pesquisa, as quais, por sua vez, se baseiam nos respectivos objetivos.

O primeiro questionamento deste estudo diz respeito ao **perfil dos empresários e aspectos gerais das pequenas e médias empresas do município de Lagarto**, estado de Sergipe.

Esses empresários são originários do próprio estado, predominantemente nascidos no próprio município. São do sexo masculino e têm idade acima de 45 anos, concluíram o ensino médio e um número representativo concluiu o ensino superior. Começaram a trabalhar cedo, entre 16 e 20 anos de idade, geralmente no campo. Dedicam seu tempo livre especialmente à família, principalmente os empresários do sexo feminino.

Os principais motivos para abrir a empresa foram “oportunidade de negócio” e “vontade de se tornar independente”. A atividade que ocupa a maior parte do seu tempo na empresa é a área administrativa, em geral. Não costumam participar de cursos de aperfeiçoamento direcionados às suas áreas pois, segundo eles, estes cursos não são devidamente divulgados. Tampouco possuem outra atividade profissional para complementar o orçamento ou ocupação do tempo e, antes de ser empresários, exerciam trabalhos relacionados ao campo, não tendo, portanto, experiência com gestão de negócios

As empresas em sua maioria são relativamente jovens, pois foram criadas no período de 1981 a 1991, isto é, foram constituídas há menos de 25 anos. Os produtos e serviços das indústrias pesquisadas são dos setores alimentício, de materiais químicos e de minerais não-metálicos. Essas indústrias atuam no estado de Sergipe, algumas delas nos estados de Alagoas e Bahia e poucas em toda a Região Nordeste. Participaram também da pesquisa empresas com atuação nacional e duas com atuação internacional.

O segundo questionamento diz respeito às **características empreendedoras** dos empresários das pequenas e médias empresas do município de Lagarto.

Constatou-se que, apesar de não terem consciência da importância de trabalhar com metas e objetivos claramente definidos e por escrito, estes empresários possuem uma visão de futuro, pretendem estar sempre entre os melhores e estão dispostos a trabalhar para conquistar este objetivo. A avaliação das características empreendedoras desses empresários é apresentada a seguir:

- a) **iniciativa** - a maioria tem iniciativa, sendo mais ágeis que seus concorrentes, mas preferem enxergar as situações de forma realista, não procurando novas possibilidades quando se deparam com grandes problemas;
- b) **assumir riscos calculados** - demonstram um desejo de ver o crescimento do negócio e têm postura ativa com relação à concorrência; consideram que os empréstimos são apenas decisões nos negócios e que, se preciso for, os contraem sem maiores problemas.
- c) **qualidade e eficiência** - encontram melhores maneiras de realizar tarefas e normalmente se deixam levar pela razão em detrimento dos sentimentos.
- d) **criatividade** – consideram-se **pessoas criativas**, contrastando com a opinião de que preferem estabelecer procedimentos padrões nas suas empresas, sem procurar inovar muito na hora do trabalho;
- e) **persistência** - são otimistas e sempre agem em favor de novas perspectivas de sucesso; acreditam naquilo que querem implantar e vão até o final de suas propostas;
- f) **comprometimentos** – esmeram-se em manter clientes satisfeitos e colocam em primeiro lugar a vontade a longo prazo acima do lucro a curto prazo;
- g) **busca de oportunidade e recompensa** - racionais, não se deixam levar por fatores emocionais no horário do trabalho e preferem trabalhar junto de pessoas criativas; consideram que a empresa como um todo possui algum diferencial perante os concorrentes e acreditam que o que seus clientes realmente desejam

é preço justo e boa qualidade dos produtos; para isso realizam controles de qualidade informais e se preocupam com as inovações tecnológicas em suas empresas para garantir melhores resultados e satisfação dos clientes;

- h) estabelecimento de metas** - encontram-se divididos com relação a estas características; enquanto a metade desses empresários pensa que trabalhar com objetivos definidos e por escrito é melhor para o desenvolvimento da empresa, a outra metade acredita que é suficiente saber a direção geral que a empresa está tomando sem a necessidade de objetivos claramente definidos;
- i) planejamento e monitoramento sistemático** - consideram-se mais importantes no gerenciamento do dia-a-dia dos negócios do que realizando planejamento, talvez por causa do porte dessas empresas que, a todo momento, necessitam da figura do proprietário para resolver os problemas; sabem que a prática mais correta seria a existência de um plano formal para o desenvolvimento da empresa e que este poderia ajudar na condução dos negócios; com relação ao meio ambiente, são preocupados com a economia dos recursos naturais, mas não conhecem as regulamentações ambientais vigentes no país.
- j) persuasão e redes de contatos** - preocupam-se com os direitos dos seus funcionários e levam em consideração a experiência na contratação de novos colaboradores; tratam a todos da mesma forma, sem discriminação e realizam avaliação de desempenho informal para realizar mudanças de cargos nas empresas;
- k) independência e auto confiança** - são independentes, não sentem falta do trabalho para outros com carteira assinada e não teriam iniciado o negócio se não tivessem a certeza de que seriam bem sucedidos, demonstrando total confiança nos seus negócios.

O terceiro questionamento do estudo se refere **os fatores positivos e negativos na condução dos negócios.**

Como fatores positivos, a maior parte das empresas não contraiu nenhum tipo de financiamento nos últimos três anos e teve um crescimento do faturamento no mesmo período de tempo. Além disso, foram citados fatores como conhecimento da área, experiência nos negócios, disposição para o trabalho e paixão pelo negócio.

A falta de capital foi o fator que mais dificultou a abertura do negócio, sem esquecer, porém, aspectos como burocracia governamental para constituição do negócio, dificuldade de acesso a crédito, altas taxas de juros e impostos cobrados, falta de incentivos do Governo e falta de mão-de-obra qualificada. Tais fatores também contribuem de forma significativa para dificultar a abertura de novas empresas.

Para manter o negócio em boas condições de funcionamento, o que mais dificulta as empresas pesquisadas são os encargos cobrados pelo Governo, tanto sociais quanto trabalhistas.

O quarto questionamento do estudo se refere às políticas de incentivos. As empresas em questão praticamente desconhecem qualquer tipo de programa e em sua maior parte nunca foram beneficiadas com algum auxílio por parte do Governo, seja estadual ou federal.

Para conseguir se manter no mercado, as empresas contam com estratégias de preços justos e boa qualidade dos seus produtos, mantêm um bom relacionamento com clientes e fornecedores, pontualidade de entrega e redução de custos, fatores que, segundo os empresários, fazem a diferença com relação às outras empresas.

Mesmo com tantas dificuldades e obstáculos encontrados no caminho, os entrevistados consideram que ainda assim vale a pena ser um pequeno empresário, pela independência que se conquista enquanto dono do próprio negócio. Isso demonstra o amor pela atividade, o que contribui de forma significativa para o sucesso dos negócios.

O quinto e último questionamento da pesquisa trata das **ações necessárias para o desenvolvimento das características do comportamento empreendedor nos empresários** de Lagarto. Estas são de grande importância e para tanto é imprescindível fazer com

que eles desenvolvam um espírito empreendedor, passando assim, ter atitudes empreendedoras.

Esse espírito empreendedor poderia ser desenvolvido através de cursos de capacitação ou aperfeiçoamento, para fazer com que os empresários obtivessem novas perspectivas, novas formas de enxergar os negócios e mais capacidade de crescimento e desenvolvimento dos negócios. Porém, em Lagarto, segundo os próprios empresários, pouquíssimos cursos são oferecidos para orientação, reciclagem ou mesmo para o ensino de técnicas de administração, e quando são oferecidos não são devidamente divulgados, o que faz com que apenas uma minoria a eles tenha acesso.

Para que esta situação viesse a ser revertida, seria necessário o apoio, tanto por parte de órgãos governamentais, como de universidades, CEFET-SE, organizações do Sistema “S” como SEBRAE, SENAI, SENAC, SESC e organizações do terceiro setor, como ONG’s, para propor cursos que pudessem servir de orientação para estes empresários, ajudando-os a melhorar as características já existentes e desenvolver outras.

É importante estimular a participação dos empresários em eventos como a “Feira do Empreendedor”, realizada em Aracaju e em outros estados brasileiros, nos quais é possível obter uma visão de “mundos” diferentes, criando nos empresários um espírito de inovação, mudanças e crescimento e participar de programas como EMPRETEC, do SEBRAE, que buscam desenvolver nas pessoas as características empreendedoras, estimular os empresários a obter informações úteis para o futuro das suas empresas.

Na perspectiva da dimensão de sustentabilidade da ação empresarial e considerando que o nível de consciência ambiental entre os empresários de Lagarto deixa a desejar, propõem-se ações que contribuam para o conhecimento da legislação pertinente, o que certamente promoverá o aumento sobre consciência das questões ambientais, segundo a ética ambiental sugerida por Leff (2001). Na perspectiva da organização empresarial sugere-se que esses empresários se preocupem com a implantação de um setor de recursos humanos para subsidiar o processo

de acompanhamento de desempenho como fator de controle de qualidade, mencionado ao longo da pesquisa.

Considerações finais

O perfil dos empresários entrevistados apresenta similaridade ao de outros estudos realizados no Estado e na regiã0. Os motivos para empreender, a exemplo dos encontrados em estudos no Brasil, é basicamente orientado pela oportunidade. Do conjunto de características estudadas na literatura e que encontram-se nos empreendedores e empresários bem sucedidos, os empresários lagartenses apresentaram um percentual significativo, a exemplo de uma relativa visã0 de futuro, espírito vencedor, capacidade de assumir riscos calculados, comprometimento com a empresa, divisã0 do tempo entre os negócios, a família e os amigos, racionalidade, otimismo, independência, autoconfiança, exigência de qualidade e um certo grau de consciência com relaça0 ao meio ambiente. Entretanto, há necessidade de que estas características sejam mais trabalhadas para que possam ajudar de forma efetiva no desenvolvimento dos seus negócios.

Iniciativas individuais contribuem para a melhoria da qualidade de vida na comunidade e o estudo da atividade empreendedora poderá facilitar o processo de formulaça0 de políticas governamentais e programas de açã0 com o objetivo de incentivar o apoio ao empreendedorismo.

Espera-se que este estudo forneça subsídios aos empresários e aos órgãos envolvidos no fomento ao empreendedorismo para que, sob uma ótica crítica de suas atuações, eles verifiquem a necessidade de promover uma maior integraça0 entre os programas de incentivo e os empresários da regiã0 pesquisada. Sabe-se que a atividade empreendedora é de fundamental importância para o processo de desenvolvimento econômico de uma comunidade, pois estimula o crescimento, aumenta a produtividade e gera novas tecnologias, produtos e serviços. O desafio que se apresenta é criar ações que propiciem o desenvolvimento das características empreendedoras nos empresários, no sentido de estimular o surgimento de novas empresas, novos produtos ou novos métodos de produça0.

Referências bibliográficas

ANSOFF, I.H. **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo. Atlas, 1981.

BARBOSA, Jenny Dantas e SANTOS, Rosinadja B. Ensino de Empreendedorismo: Uma alternativa para a formação do Administrador. In: **XII ENCONTRO NACIONAL DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANGRAD)**. Anais pg. 123 a 132 São Paulo, 2001.

BRANDÃO, Jose Alberto de Siqueira. **O perfil Empreendedor como fator de competitividade: Um estudo sobre a indústria moveleira da grande Natal**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Administração, 1998.

CARLAND, Jim and JoAnn. **The Carland Entrepreneurship Index Report**. Disponível em <www.biztest.com/ceisample.pdf> acessado dia 22 janeiro de 2004.

CARLAND, James W; CARLAND, Jop Ann; HOY, Frank S. **An entrepreneurship index: an empirical validation**. Frontiers of Entrepreneurship Research, 1992 Edition.

CASSON, M.T. **The Entrepreneur**, Oxford: Martin, Roberston, 1982

CORREIA, V. A., Novos Empreendimentos: Uma Nova Concepção no Processo de Formação de Empreendedores. Revista Brasileira de Administração Contemporânea. In: **Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós Graduação em Administração**, 19. Anais.João Pessoa, 1995.

DENCKER, A. F. M. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. 2. ed. São Paulo: Futura, 1998.

DORNELAS, J.C.A. **Empreendedorismo: transformando idéias em negócios**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

DRUCKER, P.F. **Inovação e espírito empreendedor: práticas e princípios**. São Paulo: Pioneira, 1987.

FARIAS, Josivania Silva; TEIXEIRA, Rivanda Meira. **Pequenas indústrias, desenvolvimento e meio ambiente: um estudo no Vale do São Francisco sergipano**. Aracaju: Edição SEBRAE, 2001.

FILION, Louis Jacques. Empreendedorismo: empreendedores e gerentes empresá­rios de pequenos negócios. **Revista de Administração de Empresas da Universidade de São Paulo**. São Paulo, v. 34, n. 2, p. 5-28, abril/junho, 1999.

FILION, L.J. (1997b), **Empreendedorismo e gerenciamento: Processos distintos poré­m complementares**. Workshop de Programa Reune , Belo Horizonte, 1997.

GARCIA, Luiz Fernando. **Formação Empreendedora na Educação Profissional capacitação a distância de professores para o empreendedorismo**. Universidade Federal de Santa Catarina. Laborató­rio de Ensino a Distância. Florianópolis: LED, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projeto de Pesquisa**. Atlas. São Paulo, 2002.

GIMENEZ, Fernando, JUNIOR, Edmundo Inácio e SUNSIN, Luzia. A: Uma Investigaç­ão sobre a Tendência do Comportamento Empreendedor. In ANPROTEC **Empreendedorismo: competência para pequenas e mé­dias empresas**. Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendedorismo de Tecnologias Avançadas. Org. Eda Castro Lucas de Souza. Brasília, 2001.

GIMENEZ, F.A. P. Inácio, E. Jr. Investigando o potencial empreendedor e de lideranças criativas. In **XXVI Encontro Nacional de Pós-Graduaç­ão em Administração**, 2002. Salvador. Anais...Salvador-BA.

GLOBAL ENTREPREURSHIP MONITOR (GEM). **Empreendedorismo no Brasil**. 2005: Relatório Executivo. Curitiba: IBQ­P, 2006.

GREATTI, Lú­gia e PREVIDELLI, José de Jesus. Ambiente cultural como elemento fundamental na formaç­ão do perfil empreendedor. In EGEPE – **ENCONTRO DE ESTUDOS SOBRE EMPREENDEDORISMO E GESTÃO DE PEQUENAS EMPRESAS 3.**, 2003 Brasília. Anais. Brasília: UEM/UEL/UnB, 2003.

KÓCHE, José Carlos. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Caxias do Sul, UCS, 1978.83p. (Coleç­ão Ciclo).

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2001.

MELLO, Álvaro. Patterns and profile of the Brazilian Entrepreneurs: Data from Entrepreneurship Development Programs Sponred by the Empretec Programs – united Agency FOR Micro and Small Business ASSSITENCE Program. **Revista Brasileira de Administração Contemporânea**. v.1, n.3, Setembro, 1995.

PAIVA, Fernando G. e CORDEIRO, Adriana, T. Empreendedorismo e o Espírito Empreendedor: Uma Análise da Evolução dos Estudos na Produção Acadêmica Brasileira. In: **XXV ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**. Anais... Campinas-SP. 2001.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROESCH, Sylvia M. A. - **Projetos de Estágio do Curso de Administração: Guia para Pesquisas, Projetos, Estágios e Trabalhos de Conclusão de Curso**. São Pauto: Atlas, 1996.

SANTOS, Paulo da Cruz Freire. **Identificação do Potencial Empreendedor em Alunos da Universidade Federal de Alagoas**. Relatório de Pesquisa. UFAL/IEL, Maceió, 1995.

SELLTIZ et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. 2. ed. São Paulo: Editora E.P.U., 1987.

SERGIPE. Secretaria de Estado da Industria e Comércio. Companhia de Desenvolvimento Industrial e de Recursos Minerais (CODISE). **Cadastro Industrial e Potencialidades do Estado**. Dez, 2002.

TEIXEIRA, Rivanda Meira; BARBOSA, Jenny Dantas. **Empreendedores – Pequenas e Médias Empresas: O Estado da Arte em Pesquisa no Nordeste**. São Cristóvão-SE: Editora UFS, 2002.

TEIXEIRA, Rivanda Meira; BARBOSA, Jenny Dantas. **Pequenas e Médias Indústrias de Sergipe: diagnóstico de gestão**. Aracaju: SEBRAE, 2002.

TIMMONS, J. A. *Black is beautiful, Harvard*. Business Review. November 1978

TORRES, Rômulo Sousa. **O Processo de formação de Empreendedores nas Empresas de Base Tecnológica Ligadas às Incubadoras Tecnológicas do Nordeste**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração UFPB, 1995.

Capítulo Dez

Análise da base científica e tecnológica de Sergipe

Denisia Araujo Chagas Tavares¹

Introdução

No Brasil existem argumentos que defendem a adoção de políticas que criem infra-estrutura educacional e científica para a criação e absorção de tecnologia. O conhecimento e o aprendizado assumiram posição de elementos-chave no desenvolvimento econômico. O conhecimento desempenha papel relevante no processo inovativo e a sua geração interna por parte das empresas vem se tornando a principal fonte de competitividade, com o intuito de ultrapassar gargalos tecnológicos que impedem o desenvolvimento de atividades produtivas com potencial relevante de criação de renda e emprego.

O presente trabalho busca levantar os principais indicadores que caracterizam o perfil da base científica e tecnológica do Estado de Sergipe, indicando suas fragilidades e virtudes. Sergipe dispõe de poucos indicadores que representem a evolução de suas cadeias do conhecimento. Os resultados revelam que Sergipe apresenta reduzida participação científica e tecnológica em termos de Brasil. Considerando-se, todavia, a situação da Região Nordeste, Sergipe mostra-se relativamente bem posicionado em alguns indicadores.

¹ Economista, Especialista em Desenvolvimento Econômico Local pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) e Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFS). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP E-mail: denisia@ufs.br.

1. Elementos conceituais gerais

O processo de inovação dentro das empresas envolve riscos e custos elevados. Por conta disto, poucas empresas, inclusive, nos países desenvolvidos, dedicam sistematicamente uma fração expressiva dos seus recursos para atividade de pesquisa e desenvolvimento. Percebe-se, comumente, de acordo com Galvão (1998), que vários segmentos produtivos mais estáveis ou menos dinâmicos preferem seguir a liderança tecnológica de outras empresas e se manter perto daquelas que, de fato, implementam inovações. Contudo, os lucros excepcionais são muito significativos para incentivar os que desejam enfrentar essa posição no cenário competitivo.

A inovação representa importante reação à crescente competição, através “da promoção das habilidades da aprendizagem de firmas e trabalhadores. Nem firmas nem regiões podem se engajar em crescimento sustentável sem inovação e aprendizagem”, afirmam Lundvall e Borras (*apud* LINS, 2000, p. 2). Aprendizagem, segundo esses mesmos autores, não corresponde apenas ao acesso de informações, mas sim à criação de novas competências e à implementação de novas habilidades.

As reformas estruturais dos anos 90 realizadas no Brasil, sem a preocupação explícita de priorizar a capacidade inovativa das empresas locais, trouxeram importantes efeitos ao Sistema Nacional de Inovação (SNI). Entre outros aspectos, faltou participação mais efetiva das empresas nacionais no esforço inovativo, a maior parte das estratégias tecnológicas adotadas apoiou-se na idéia de que a tecnologia se “globalizou” e o investimento estrangeiro seria fundamental e suficiente para a modernização do parque produtivo nacional, assim como para conectar a economia ao processo de globalização. Todavia, vários trabalhos importantes indicam que a tecnologia, a inovação e o conhecimento não se tornaram “global”, apresentando-se como componentes crescentemente estratégicos, de cunho localizado (Cassiolato e Lastres, 2000).

A contínua introdução de novas tecnologias em determinadas economias favoreceu o aumento da produtividade média destas economias,

impondo-se novas formas de organização do trabalho no interior das unidades produtivas e na organização da produção, na gestão empresarial e nas relações entre firmas. Dessa forma, esse processo contínuo e desigual de introdução de novas tecnologias também explica as razões pelas quais surgiu a enorme desigualdade entre as rendas *per capita* de países desenvolvidos e em desenvolvimento (Viotti e Macedo, 2001).

São vários os casos de regiões cujo crescimento é dado por atividades tecnológicas, pois estas ao modificarem os critérios locais das grandes empresas de ponta, levam também a modificações no processo de desenvolvimento das regiões (Breitbach, 1992).

No Brasil existem argumentos que defendem a adoção de políticas que criem infra-estrutura educacional e científica para a criação e absorção de tecnologia, considerando que os investimentos em CT&I trazem significativos retornos: empregos qualificados e mais bem pagos, geração de divisas, empresas competitivas e melhoria da qualidade de vida (Silva e Melo, 2001). Isso reforça a importância da organização e da promoção de sistemas locais de inovação, visando estimular sinergias entre os agentes locais, com o intuito de ultrapassar gargalos tecnológicos que impedem o desenvolvimento de atividades produtivas com potencial relevante de criação de renda e emprego.

A inovação, entendida como a introdução e a exploração de novos produtos, processos, insumos, mercados e modos de organização, é o mais importante determinante do aumento da produtividade e da criação de possibilidades de investimento. A inovação objetiva não apenas a produtividade e a competitividade, como também o bem-estar social.

O acúmulo do conhecimento tecnológico é comumente tácito, não sendo possível sua simples obtenção no mercado. Ou seja, tanto envolve capacidades peculiares dos agentes como habilidades provenientes da experiência. Assim, os processos de aprendizagem tecnológica são formados por mecanismos de: (i) *learning-by-doing* (aprendizagem-fazendo): há um acréscimo da eficiência da produção; (ii) *learning-by-using* (aprendizagem pelo uso): há um acréscimo da eficiência advinda da experiência de usuários; e (iii) *learning-by-interacting* (aprendizagem pela

interação): aprendizagem pela interação entre fabricantes e usuários. Embora esses processos sejam lentos, eles são fundamentais para o desenvolvimento econômico (Melo, 2001).

A acumulação do conhecimento técnico-científico é fator de crescimento econômico. Países, firmas e instituições que têm capacidade de explorar as oportunidades tecnológicas e favorecer as bases para a acumulação tecnológica são também os melhores posicionados para se adequar às alterações e mudanças estruturais.

A tecnologia está intimamente ligada à cultura e às condições do meio em que ela foi criada (Guimarães, 2000). Por isso, quando países periféricos adquirem tecnologias desenvolvidas em países centrais, tais tecnologias nem sempre se adaptam às especificidades dos países subdesenvolvidos, já que trazem arraigados conhecimentos próprios e restrições técnicas. Ademais, essa transferência de tecnologia pode ocorrer com desníveis de informações entre as partes, tendo em vista que a compra de tecnologia não implica na transferência de conhecimento.

O Brasil, historicamente, formou sua base industrial via importação maciça de tecnologias (Ribeiro, 2001). Quando das instalações das empresas, não era feito qualquer esforço interno nos processos de produção, estes eram trazidos por empresas estrangeiras. Esse contexto gerou vários problemas relacionados com o desenvolvimento nacional, sobretudo, referente à criação do conhecimento.

O acesso a conhecimentos científicos e tecnológicos, bem como a capacidade de apreendê-los, acumulá-los e utilizá-los determinam o nível de competitividade e desenvolvimento econômico de países, regiões, setores, localidades, empresas e pessoas. É oportuno registrar que em épocas de transição entre paradigma tecno-econômicos, a promoção de políticas que promovam o processo inovativo e a acumulação de aprendizado é tarefa que se impõe.

2. Interação universidade-empresa

A Era do Conhecimento tem como principais transformações a aceleração do processo de globalização, a abertura comercial e o advento do novo paradigma tecnológico, as quais influenciam a atual mudança social, expondo ainda mais as empresas à concorrência internacional, bem como às inovações, práticas e princípios de capacitação empresarial, que determinam a própria sobrevivência das empresas no mercado. Ao mesmo tempo, são impostas novas estratégias de gestão empresarial e universitária, objetivando ampliar o acesso das empresas à P&D (Ribeiro, 2001).

Cassiolato e Lastres (2000, p. 239) destacam o papel do Estado e as limitações impostas pela crise fiscal:

Hoje em dia, o principal fator que efetivamente fixa os limites cada vez mais severos, em nível dos investimentos públicos necessários à manutenção das dimensões estruturais da competitividade, é a crise fiscal do Estado e a sua dificuldade em financiar as despesas de médio e longo prazo. Mas não se pode confundir as restrições advindas da crise fiscal – reais e sérias – com a anulação do papel do Estado na definição e implementação de políticas industriais e tecnológicas. No Japão, na Alemanha, na França e nos EUA os governos vêm agindo pragmaticamente na defesa ou reforço de sua competitividade industrial, pois desta depende sua soberania.

Com isso, torna-se imperativa a atuação do Estado brasileiro na criação de ambiente favorável à difusão da inovação, “sendo o principal indutor da implementação de novos segmentos técnico-científicos e articulador ou financiador dos principais investimentos nos setores em fase de constituição” (Lima e Sicsú, 2002, p. 8). Nesse sentido, segundo Dias (*apud* Mota, 1999), o governo de um país do Terceiro Mundo deve estimular o desenvolvimento tecnológico, com o intuito de compensar parcialmente as desvantagens dos capitais de seus agentes nacionais.

Universidades e instituições de pesquisa constituem as mais importantes instituições de infra-estrutura científica, esta se relaciona com a dimensão tecnológica, colocando-se no centro de uma dinâmica complexa plena de circuitos virtuosos que se reforçam mutuamente (Albuquerque *et al*, 2005). Desse modo, as universidades vêm adquirindo crescente importância, apresentando-se como *locus* principal de criação de novos conhecimentos (Rapini e Righi, 2005).

A transferência de tecnologia entre universidades e empresas, se dá através de relações como transferência de informações formalizadas e codificadas, intercâmbios, consultorias, estágio de estudantes em projetos de pesquisa nas empresas, etc. Porém, durante a emissão de uma inovação tecnológica de um laboratório de pesquisa para o sistema produtivo, a inovação demanda tratamento e processamento especiais, envolvendo vários atores, que exercem funções específicas para facilitar o processo de transferência, onde as informações de mercado são transformadas em problemas de engenharia, desenvolvimento de processo, ensaios de laboratório, entre outros (Marchiori e Colenci Júnior, 2000).

Nos países em desenvolvimento, a contribuição mais importante das universidades para as firmas tem sido a formação de recursos humanos. Quando existem interações, estas se limitam, de acordo com Arocena e Sutz (*apud* Rapini e Righi, 2005), a atividades de consultoria, serviços de rotina (mensuração, testes e controle de qualidade), o que remete as universidades a um papel isolado no processo de criação de conhecimento.

O Brasil conta com significativa comunidade acadêmica e científica, embora ainda seja deficitário em termos de formação de mão-de-obra qualificada. O setor privado, todavia, não utiliza o quanto deveria desta infra-estrutura. O aumento da interação das universidades com as empresas é apontado por Rapini e Righi (2005) como uma das soluções para potencializar este processo, propiciando o redirecionamento das atividades produtivas das firmas para avanços inovativos. A cooperação entre os produtores de ciência (universidades e outros centros de pesquisas) e a indústria (transmissora das necessidades econômicas e

sociais), possibilita a união do conhecimento geral e das necessidades do mercado, favorecendo o processo de transferência (Melo, 2001).

Os produtores de ciência devem se abrir para essa articulação, pelos seguintes motivos abordados por Ribeiro (2001):

- i. No que tange ao caráter pragmático, considerando que a autonomia universitária pressupõe aumento da capacidade de absorver recursos, os quais não originarão unicamente do Estado;
- ii. No que se refere à responsabilidade social, a fim de financiar a pesquisa, a formação de recursos humanos e da legitimação do trabalho das universidades e, por fim;
- iii. No que diz respeito aos desafios de solucionar demandas sociais e à articulação com o setor produtivo e a sociedade civil, possivelmente dão origem a novos conhecimentos, os quais podem levar a mudanças nas empresas privadas, desenvolvendo econômico e socialmente.

As instituições, universidades e empresas que cooperam entre si são bastante beneficiadas pela transferência de tecnologia. As empresas são favorecidas com: maior número de pessoas envolvidas com C&T; facilidades para transferência de tecnologia; melhor ingresso à propriedade intelectual, patentes, e publicações; alternativas para ampliação das bases de conhecimento dos empregados e acesso aos laboratórios, faculdades e outros recursos destas instituições. Enquanto as universidades são beneficiadas com: a opção para a queda dos fundos do governo; mais alternativas de aprendizado aos estudantes; aumento das publicações e patentes e opções de consultas fora da academia (Marchiori e Colenci Júnior, 2000).

Entretanto, segundo esses autores, as empresas e universidades possuem atividades cujos objetivos e natureza são distintos. Ou seja, as universidades têm a finalidade de formar indivíduos e efetuar pesquisas exploratórias, elevando o grau de conhecimentos disponíveis na sociedade, e sobretudo, publicando os resultados obtidos. Enquanto as empresas buscam o lucro, escolhendo meticulosamente os projetos, con-

forme sua potencialidade comercial, risco e retorno econômico-financeiro. Inclusive, todos os dados relevantes são confidenciais.

Outro obstáculo na interação universidade-empresa: o grau de maturação dos projetos, tendo em vista que os prazos estabelecidos pela universidade são maiores que aqueles que interessam às empresas. Logo, os objetivos são conflitantes, tornando difícil o desenvolvimento dessa interação. Inclusive, a burocracia existente na universidade é outro empecilho ao intercâmbio com as empresas (Marchiori e Colenci Júnior, 2000).

Nos países em desenvolvimento tais interações não são automáticas, necessitam de intervenção e regulação, a fim de maximizar a transferência de tecnologia e a aprendizagem nacional. Apontando para o aprimoramento humano, novas formas de organização empresarial e constituição de redes (interação inter-empresas e entre instituições de conhecimento). Definiria o novo papel nas empresas de serviços e universidades nas suas funções de promotoras do aprendizado, treinando as habilidades de absorver, utilizar e criar tecnologias (Lundvall, 2001).

Em qualquer mecanismo de interação universidade-empresa há fortes diferenças culturais, inclusive as formas de comunicação são distintas. Assim, deve existir, segundo Mota (1999), um organismo de interface que conheça a linguagem empresarial, seu procedimento e expectativas e, ao mesmo tempo, tenha consciência da qualidade dos conhecimentos disponíveis, o potencial dos pesquisadores e sua equipe, bem como exerça a função de controle no cumprimento de prazos e tarefas.

Essa mesma autora afirma que os profissionais que trabalham nessa interface são chamados de agentes de interação, estes no contexto do Brasil podem ser chamados de agentes de inovação tecnológica. Eles atuam dentro e fora da empresa, trazendo novidades encontradas no mercado e no meio científico. Ademais, eles devem estar familiarizados com a rotina do pesquisador e do empresário, como também atualizados sobre as tendências socioeconômicas e o potencial tecnológico das instituições de pesquisa. Tais agentes devem conhecer os vários obstáculos existentes na cooperação universidade-empresa, assim como as diversas motivações constatadas, tanto do lado da universidade quanto do lado da empresa, e tentar trabalhá-las.

3. Base científica e tecnológica no Nordeste e em Sergipe

Sergipe dispõe de poucos indicadores que representem a evolução de sua base de C&T. No geral, esse Estado apresenta reduzida participação científica e tecnológica no Brasil. Todavia, em alguns indicadores, mostra-se bem posicionado quando se considera sua participação na Região Nordeste.

Com o processo de liberalização e a globalização, reduziu-se em grande escala o espaço para empresas de estratégia passiva, pois não basta apenas monitorar os preços de concorrentes e fornecedores, já que a concorrência passou a ser intensa não apenas em preços, mas também em qualidade, flexibilidade e agilidade no atendimento da demanda. Desse modo, a expectativa subjacente a essa política de liberalização do mercado era a de que o aumento das pressões competitivas seria suficiente para induzir significativa ampliação do esforço tecnológico das empresas instaladas no Brasil, esperando-se, com isso, elevação progressiva dos dispêndios privados em P&D. Assim sendo, a diminuição dos gastos federais em P&D ou C&T durante a década passada poderia ser também compensada pelo crescimento do esforço privado.

Os gastos aplicados em C&T e P&D, tomando-se como base o ano de 1990, no Brasil, aumentaram bastante o período 1990-2002, chegando à taxa de 47%. Entretanto, conforme dados do Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT (*apud* Tavares, 2005), quando são considerados os dispêndios nacionais em P&D em relação ao produto interno bruto (PIB), constata-se que o Brasil aplicou apenas 1% do seu PIB em P&D no ano de 2000, reduzindo ainda mais este gasto para 0,91% em 2004 (MCT, 2006).

Quando a referida taxa é confrontada com a de países de industrialização madura e mais avançada, evidencia-se uma distância substancial entre o nível de desempenho científico e tecnológico do Brasil, pois nos anos de 2002 e 2003, segundo MCT (2006), os Estados Unidos da América gastaram, respectivamente, 2,67% e 2,6%, Alemanha aplicou 2,51% e 2,55% e França destinou 2,20% e 2,19%. Pode-se também comparar a taxa brasileira com a de países em desenvolvimento que apresentam base

de C&T muito superior à do Brasil, quais sejam Coréia (2,92% em 2001 e 2,64% em 2003) e China (1,29% em 2002 e 1,31% em 2003). O que reforça a importância de no Brasil se ampliarem os recursos em P&D.

No Nordeste, os dispêndios aplicados em C&T e P&D cresceram quase 37% no período 1990-2002. Sergipe não acompanhou as taxas de crescimento nacional e nordestina, pois subiu 22%. É interessante assinalar que, durante o período 2000-2002, o governo de Sergipe priorizou mais as atividades que sustentam diretamente o segmento P&D, passando a investir menos no trabalho criativo que apóia a base do conhecimento científico e tecnológico, a exemplo das ações de fomento e amparo à pesquisa e desenvolvimento das instituições típicas de ciência e tecnologia. Obstaculizando, assim, o desenvolvimento da base local de C&T (Tavares, 2005).

3.1. Patentes

Os indicadores sobre patentes são internacionalmente considerados relevantes para analisar a capacidade de o país transformar o conhecimento científico em produto ou resultado tecnológico. Todavia, esse indicador possui algumas limitações, a exemplo da inexistência de um procedimento homogêneo entre as empresas de vários setores econômicos frente às patentes.

No Brasil, a principal fonte de informações sobre patentes é o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), que tem o intuito principal de executar as normas que regulam a propriedade industrial, considerando sua função social, econômica, jurídica e técnica.

No mercado internacional, as empresas fazem uso de patentes para manter os rendimentos auferidos pela venda de seus produtos e serviços, para proteger seus interesses em operações de licenciamento e venda de tecnologias, e para bloquear a entrada de concorrentes internacionais em seus próprios mercados (Weiss, 1995).

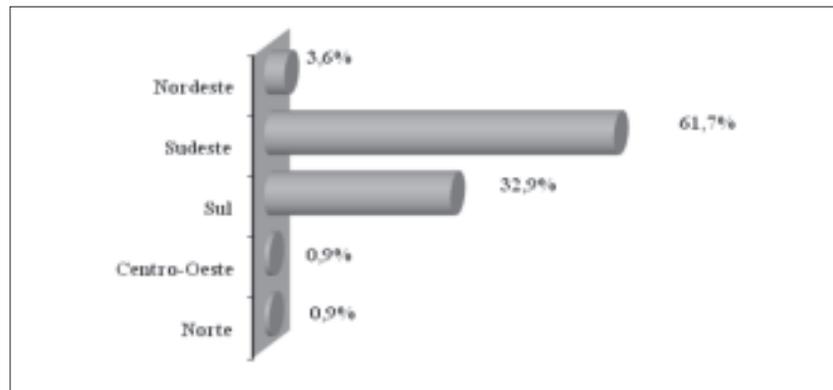


Gráfico 1 - Brasil: Distribuição de Patentes Concedidas pelo INPI, por Regiões (2004)
Fonte: Instituto Nacional de Propriedade Industrial (*apud* MCT). Gráfico elaborado pela autora.

Notas: (1) abrange privilégio de invenção; modelo de utilidade e desenho industrial;
(2) inclui apenas os pedidos de residentes no país.

O Gráfico 1 ilustra a disparidade de concentração de patentes concedidas pelo INPI no Brasil. Em 2004, as regiões Sudeste (61,7%) e a Sul (32,9%) concentraram juntas quase 95% das patentes concedidas no País. Esta concentração foi contínua no período 2000-2004, reduzindo apenas 1,2 pontos percentuais, conforme Tabela 1. Vale ressaltar que em 2004, São Paulo registrou sozinho quase a metade das patentes concedidas no País e 80,6% das patentes criadas pela região Sudeste.

Análise da base científica e tecnológica de Sergipe

Tabela 1 - Brasil: Concessão de Patentes pelo INPI, por Regiões e Estados Selecionados (2000-2004)

Região e UF	2000	2001	2002	2003	2004
Espírito Santo	11	17	21	32	16
Minas Gerais	206	233	216	304	281
Rio de Janeiro	195	164	203	265	185
São Paulo	1.701	1.843	1.946	2.536	1.997
Sudeste	2.113	2.257	2.386	3.137	2.479
Alagoas	2	1	0	2	1
Bahia	13	21	23	35	14
Ceará	28	31	12	34	89
Maranhão	3	1	0	1	0
Paraíba	3	0	0	2	0
Pernambuco	11	5	10	12	28
Piauí	2	0	0	1	0
Rio Grande do Norte	2	6	4	4	5
Sergipe	0	1	1	0	7
Nordeste	64	66	50	91	144
Norte	7	12	26	63	37
Centro-oeste	58	42	62	102	38
Sul	789	1.242	1.204	1.746	1.321
Brasil	3.031	3.619	3.728	5.139	4.019

Fonte: Instituto Nacional de Propriedade Industrial (apud MCT). Elaboração: Coordenação-Geral de Indicadores - Ministério da Ciência e Tecnologia. Tabela modificada pela autora.

Notas: (1) abrange privilégio de invenção; modelo de utilidade e desenho industrial;

(2) inclui apenas os pedidos de residentes no país.

O Nordeste respondeu por somente 3,6% das patentes nacionais registradas em 2004 (Gráfico 1), embora tenha conseguido aumentar sua participação em 1,5 pontos percentuais se comparada ao ano de 2000 (Tabela 1), sendo a segunda região que mais cresceu no período 2000-2004, com taxa de 130%, perdendo apenas para a região Norte que apresentou o crescimento significativo de 380%, embora a participação desta última região nas patentes concedidas nacionalmente ainda seja

pouco expressiva (0,9% em 2004), tendo em vista que registrou apenas 7 patentes em 2000, passando para 37 em 2004.

Além disso, segundo Tabela 1, o Nordeste conseguiu acompanhar o crescimento nacional no período, sendo a taxa nordestina 129,7% e a nacional 128,9%. Entretanto, quando se compara a participação nordestina no PIB nacional (14%)² em 2003 à sua participação na concessão de patentes no Brasil (3,6%) em 2004, percebe-se que o seu desempenho ainda precisa ser melhorado.

Sergipe apresentou *performance* patenteadora ruim, embora no período 2000-2004 tenha evoluído mais do que o Brasil e Nordeste, respectivamente 140%, 128,9% e 129,7%. A distribuição de suas patentes em 2004 equivaliu apenas a 5% das nordestinas. Estas estavam concentradas em 3 Estados, que juntos responderam por 91% no ano de 2004, foram eles: Ceará (62%), Pernambuco (19%) e Bahia (10%). Mesmo comparando a participação de Sergipe no PIB nordestino (5,5%)³ em 2003 à sua participação nas patentes nordestinas (4,9%) em 2004, constatou-se que este Estado precisa ampliar sua capacidade de transformar o conhecimento científico em produto ou resultado tecnológico.

3.2. Recursos humanos envolvidos com C&T

A habilidade de gerar e assimilar inovações é heterogênea no Brasil. Há disparidade na distribuição de setores de tecnologia avançada entre as regiões, provocando desigual potencial de pesquisa e impedindo a desconcentração das atividades produtivas (Lima e Sicsú, 2002).

O Ministério da Educação constatou que em 1998 havia 973 instituições de ensino superior no Brasil, sendo que 74% do total de instituições e alunos matriculados concentravam-se nas Regiões Sudeste e Sul. A distribuição regional do número total de docentes e mestres tam-

² IBGE *apud* IPEA Data (2006).

³ *Ibid.*

bém era desequilibrada a favor do Sudeste, com mais da metade do total de professores e do total de mestres. No que tange aos doutores, a concentração era mais intensa, uma vez que as Regiões Sudeste e Sul detinham 83% de professores com este título (Lima e Sicsú, 2002).

Disparidade semelhante foi encontrada em 2003 pelo Ministério da Educação⁴, embora com concentração menor, tendo em vista que das 1.859 instituições de ensino superior existentes no Brasil, quase 67% eram das Regiões Sudeste e Sul, estas juntas possuíam cerca de 70% dos alunos matriculados. Quanto à distribuição regional do número total de docentes, também continuou o predomínio no Sudeste (50,4%) e Sul (20,4%) do País. Assim como, os docentes mestres (71,7%) e doutores (78,8%) estavam concentrados no Sudeste e Sul.

O Nordeste ainda participa pouco no conjunto das competências instaladas no país no segmento de pesquisas acadêmicas. O crescimento de sua participação, todavia, foi consistente no período 1995-2002, em que aumentou de 10% para 15% em 2002 sua participação nos grupos de pesquisa nacionais cadastrados no CNPq (Tavares, 2005). Segundo a autora, nesse mesmo período, também subiu o total de seus pesquisadores e foi ampliado, em termos relativos, o total de doutores atuantes em entidades situadas no Nordeste.

⁴ INEP (2005).

Tabela 2 - Nordeste e Brasil: Distribuição de Grupos de Pesquisa, Pesquisadores e Doutores (2000, 2002 e 2004)

UF/Região	2000			2002			2004		
	Grupo de Pesquisas	Pesquisador	Doutor	Grupo de Pesquisas	Pesquisador	Doutor	Grupo de Pesquisas	Pesquisador	Doutor
AL 67	233	139	102	348	228	133	505	337	
BA 330	1.628	740	473	2.210	1.070	728	3.465	1.803	
CE 253	1.091	623	331	1.386	812	423	1.970	1.209	
MA 108	489	152	132	496	201	119	531	258	
PB 224	1.074	546	318	1.364	808	329	1.586	1.004	
PE 509	2.224	1.143	579	2.336	1.377	602	2.730	1.812	
PI 53	285	103	59	261	158	101	440	253	
RN 101	559	245	194	988	548	220	1.208	733	
SE 75	324	129	86	429	198	105	504	294	
Nordeste	1.720	7.907	3.820	2.274	9.818	5.400	2.760	12.939	7.703
Norte	354	1.763	709	590	2.640	1.187	770	3.793	1.772
Sudeste	6.733	27.283	17.721	7.855	29.666	21.207	10.221	41.365	30.018
Sul 2.317	10.488	5.115	3.630	14.480	7.352	4.580	19.932	10.636	
Centro-Oeste	636	3.249	1.924	809	4.038	2.479	1.139	6.162	3.771
Brasil	11.760	50.690	29.289	15.158	60.642	37.625	19.470	84.191	53.900

Fonte: CNPq – Diretório dos Grupos de Pesquisa apud MCT. Elaboração: Coordenação-Geral de Indicadores do MCT. Modificada pela autora.

Nota: Não há dupla contagem no número de pesquisadores.

Em 2004, a distribuição dos Grupos de Pesquisa no Nordeste estava concentrada em três Estados: Bahia, Pernambuco e Ceará. Entretanto, quando se verifica o período 2000-2004, conforme ilustra a Tabela 2, constata-se que o Nordeste manteve sua participação em grupos de pesquisa nacionais cadastrados no CNPq quase no mesmo nível, apresentando 14,6% em 2000, 15% em 2002 e 14,2% em 2004. É importante destacar que a quantidade de grupos de pesquisa nordestinos cresceu 30,9%, crescimento, este, semelhante ao nacional (31,5%). Por outro lado, como as demais Regiões também aumentaram o quantitativo destes grupos de pesquisa, a participação nordestina foi estável. A evolução das Regiões foi: 61,4% (Norte), 51,4% (Sul), 35,4% (Centro-Oeste) e 22,8% (Sudeste).

Não obstante tenha ampliado para 105 grupos de pesquisa em 2004, em termos relativos, Sergipe diminuiu sua participação no Nordeste de 4,4% em 2000 para 3,8% nos anos seguintes; e continuou representando 0,6% do total de grupos de pesquisa brasileiros nos dois anos iniciais, reduzindo para 0,5% em 2004. Assim, quando é considerada a participação sergipana no total da população nordestina (3,8%)⁵ e do País (1,1%)⁶ 2004, constata-se que Sergipe está num nível aceitável diante da região, porém, está ruim sua participação nacional. A variação dos grupos de pesquisa sergipanos (18,7%), entre 2000 e 2004, também não acompanhou as do Brasil (31,5%) e Nordeste (30,9%).

O Nordeste deve continuar se empenhando para que atinja uma participação aceitável no total de pesquisadores do País, visto que é reduzida sua participação no número de pesquisadores nacionais (15,6% em 2000, 16,1% em 2002 e 15,4% em 2004), que é bem inferior à proporção do número de habitantes estimado em 2004 (28%)⁷.

A distribuição intra-regional de pesquisadores é bem concentrada, conforme mostra a Tabela 2, em que os Estados com o maior número de pesquisadores são Pernambuco, Bahia, Ceará e Paraíba, que juntos representavam em média 75% dos pesquisadores existentes no período 2000-2004. Essa concentração de pesquisadores é superior à proporção de habitantes em 2004⁸, onde Pernambuco, Bahia, Ceará e Paraíba possuíam 67% da população residente no Nordeste.

É boa a proporção de pesquisadores atuantes em Sergipe em relação ao Nordeste (4,1% em 2000, 4,4% em 2002 e 3,9% em 2004), que é superior à participação de Sergipe na população no Nordeste (3,8%) no ano de 2004⁹, embora a participação de pesquisadores tenha decrescido no último ano analisado. Sergipe aumentou o número de doutores pes-

⁵ IBGE *apud* IPEA Data (2006).

⁶ IBGE *apud* IPEA Data (2006).

⁷ Fonte: IBGE (2006), Estimativas de População.

⁸ Fonte: IBGE (2006), Estimativas de População.

⁹ Fonte: IBGE (2006), Estimativas de População.

quisadores atuantes no Estado, elevando em 18,5 pontos percentuais no período 2000-2004.

No que tange à variação desses pesquisadores sergipanos, de 2000 para 2004 evoluiu 29%, acréscimo, este, igual ao nordestino. No período analisado na Tabela 2, Sergipe expandiu 60,5% no total de doutores na atividade de pesquisa, obtendo o Nordeste crescimento inferior (47,7%).

Tabela 3 - Nordeste: Cursos de Pós-Graduação por Estados (2000, 2004 e 2006)

UF Mestrado	Acadêmico			Doutorado			Mestrado Profissional		
	2000	2004	2006	2000	2004	2006	2000	2004	2006
Alagoas	06	14	18	03	3	3	-	1	1
Bahia	40	52	75	16	18	33	02	05	10
Ceará	37	53	59	10	15	23	-	4	10
Maranhão	04	9	15	-	1	1	01	-	-
Paraíba	36	40	44	11	17	20	-	-	-
Pernambuco	58	71	82	32	42	49	01	7	11
Piauí	02	8	9	-	-	1	-	-	-
Rio Gde do Norte	26	34	41	09	10	16	-	01	1
Sergipe	03	8	11	-	1	2	-	-	1
Total	212	289	354	81	107	148	04	18	34

Fonte: CAPES apud Lima e Sicsú (2002, p. 12): 2000. CAPES (2004): 2004. CAPES (2006): 2006. Tabela modificada pela autora.

Nota: Os dados de 2004 e 2006 referem-se aos cursos de Pós-Graduação reconhecidos pela CAPES.

De acordo com a CAPES (Tabela 3), o Nordeste em 2000 oferecia 212 cursos de mestrado e 81 de doutorado. De 2000 para 2006, a oferta de cursos pós-graduação variou de forma positiva: doutorado cresceu 38%, mestrado acadêmico 34% e mestrado profissional 367%. No período analisado, a distribuição destes cursos entre os diversos Estados mostra-se concentrada, com maior participação de Pernambuco, Bahia e Ceará, seguidos da Paraíba e Rio Grande do Norte, na oferta dos mesmos.

O aumento na oferta de cursos de doutorado no Nordeste é um fator positivo, visto que a competência de formação de pessoas por meio de cursos de pós-graduação pode ser associada ao potencial de reprodução da capacidade de C&T instalada (Lima e Sicsú, 2002).

Sergipe, por sua vez, apresentou baixa participação no Nordeste (Tabela 3), pois, em 2000, tinha somente 03 cursos de mestrado, cerca de 1,4% do total do Nordeste e nenhum curso de doutorado, nem de mestrado profissional. Ultimamente, o Estado vem apresentando progresso nesse indicador, mas ainda insuficiente, pois conta apenas com dois cursos de doutorado, um curso de mestrado profissional e quase conseguiu quadruplicar o número de cursos de mestrado acadêmico (11 cursos), representando quase 2,6% dos cursos de pós-graduação em execução do Nordeste.

Um aspecto positivo é a variação dos cursos de pós-graduação em Sergipe. Entre 2000 e 2006, foi o segundo Estado do Nordeste que mais ampliou a oferta de cursos de pós-graduação (289%), perdendo somente para Piauí (333%). Ademais, Sergipe variou mais do que a Região Nordeste (40%).

As estatísticas sugerem que, embora o acréscimo da oferta de pós-graduação, de pesquisadores e dos grupos de pesquisa, constatado no Nordeste e em Sergipe em 1995-2004, tal aumento ainda é tênue para atender as necessidades de desenvolvimento local a partir da difusão do conhecimento. Outro fator negativo é a desigualdade na distribuição de tais indicadores entre os Estados nordestinos, devendo haver maior dispersão dos mesmos, via estímulo a grupos emergentes e indução à criação de novos grupos.

4. Comentários finais

Com a difusão da inovação tecnológica ocorre um processo de mudanças positivas na economia de qualquer nação. Neste trabalho foram fornecidas informações que ratificam a necessidade do acúmulo de conhecimento científico, tanto para absorver a produção tecnológica externa como para utilizar novos conceitos científicos e seguir para realizações concretas.

Sergipe dispõe de poucos indicadores que ilustrem a evolução de sua base científica e tecnológica. No que diz respeito a sua participação no Brasil, em termos relativos, todos os indicadores mostraram reduzida participação, exceto grupos de pesquisa cadastrados no CNPq. Contudo, devido às desigualdades regionais apresentadas no Brasil, essa dificuldade sergipana é parcialmente justificada, tendo em vista que a Região Sudeste possui resultados bastante maiores que o padrão nacional, notadamente o Estado de São Paulo.

Os indicadores de Sergipe, por outro lado, apresentaram taxas de crescimento superiores às da Região Nordeste, tais como distribuição de patentes, doutores pesquisadores e cursos de pós-graduação. Embora tenham aumentado os grupos de pesquisa cadastrados no CNPq e o valor de recursos públicos estaduais aplicados em P&D, Sergipe apresentou taxas de crescimento inferiores às do Nordeste e do Brasil.

Os dados sergipanos refletem ruim participação científica e tecnológica quando comparados aos nordestinos, com exceção das apresentadas na distribuição de pesquisadores. Os demais indicadores devem ser melhorados, tais como distribuição de patentes; grupos de pesquisa e número de cursos de pós-graduação, principalmente doutorado.

Essa *performance* poderia ser melhorada se houvesse maior interação entre universidades e empresas, bem como se fossem aplicados mais recursos em P&D. A interação das empresas com seus clientes, fornecedores e organizações produtoras de conhecimento facilita a transmissão de informações, também favorece a difusão da inovação, contribuindo para a capacitação de empresas, de instituições de pesquisa e da sociedade civil.

Este cenário sugere um papel adicional desempenhado pelo governo local, por meio da formulação e implementação de políticas públicas que possibilitem infra-estrutura educacional, científica e financeira, com o propósito de melhorar a capacidade das empresas sergipanas em absorver e adaptar tecnologia. O Estado deve atentar para políticas específicas que promovam a qualificação do trabalho, a capacidade de aprendizagem e a gestão de redes entre empresas e instituições, buscando retirar as dificuldades que possam atrapalhar as interações, com o intuito de facilitar a transição de lealdade entre os agentes locais.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Eduardo da Mota, et al. **Diferenciação Intersetorial na Interação entre Empresas e Universidades no Brasil**: notas introdutórias sobre as especificidades da interação entre ciência e tecnologia em sistemas de inovação imaturos. Texto para Discussão nº 264. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 20p., 2005. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20264.pdf>, 11/08/2006>.

BREITBACH, Áurea C. M. Novas Tecnologias e Organização do Espaço: Considerações Preliminares. **Revista Ensaios FEE**. Porto Alegre, ano 13, n. 2, p. 693-698, 1992.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Estatísticas da Pós-Graduação**. Disponível em:<<http://www.capes.gov.br>, em 05/11/2004>.

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Relação de Cursos Recomendados e Reconhecidos**. Disponível em:<<http://www.capes.gov.br>, em 11/08/2006>.

CASSIOLATO, José Eduardo, LASTRES, Helena Maria Martins. Sistemas de Inovação: Políticas e Perspectivas, **Revista Parcerias Estratégicas**. Brasília: MCT/CEE, n. 8, maio 2000, p. 237-255. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/CEE/revista/rev08.htm>, 07/03/2003>.

GALVÃO, Antonio Carlos F. Inovações e Desenvolvimento Regional: alguns elos da discussão recente. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 29, n. 4, p. 387-405, outubro-dezembro 1998.

GUIMARÃES, Maria Lucia dos Santos. Informação e Transferência de Tecnologia. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa: UFPB, vol 10, n. 2, 11p., 2000. Disponível em: <<http://www.informacaoesociedade.ufpb.br/1020005.pdf>>

IGBE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatístico. **Estimativas de População**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>, 11/08/2006>.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. **Censo da Educação Superior**, 2005. Disponível

em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp.12/01/2005>>

IPEA – Instituto de Pesquisa Econô­mica Aplicada. **Ipeadata - Dados Macroeconô­micos e Regionais**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?10566078>>

LIMA, João Policarpo R., SICSÚ, Abraham B. Retomando a Regionalização das Políticas de C&T: O Caso Nordestino, **Fórum Banco do Nordeste de Desenvolvimento - VII Encontro Regional de Economia**. Fortaleza, 24p., jul. 2002. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/artigos.htm,12/11/2002>>.

LINS, Hoyêdo Nunes. **Regiões de Aprendizagem**: identificação da problemática e estudos de caso, 2000, 23p.

LUNDVALL, Bengt-Ake. Políticas de Inovação na Economia do Aprendizado, **Revista Parcerias Estratégicas**. Brasília – DF, MCT/CEE, n. 10, março 2001, p. 200-218. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/CEE/revista/rev09.htm,07/03/2003>>.

MARCHIORI, Mirella Prates, COLENCI JUNIOR, Alfredo. Transferência de Tecnologia Universidade-empresa – A Busca por Mecanismos de Integração Efetiva, **RECITEC**. Recife, PE, v. 4, n. 1, p. 144-153, 2000. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br,01/11/2002>>.

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia. **Indicadores Nacionais de Ciência e Tecnologia**, 2006 Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/2042.html,16/06/2006>>.

MELO, Ricardo Lacerda de. Notas Sobre Tecnologia e Desenvolvimento Regional, **Seminário “Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento”**. São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe, 10p., dez. 2001.

MOTA, Teresa Lenice Nogueira da Gama. Interação Universidade-Empresa na Sociedade do Conhecimento: Reflexões e Realidade, **Revista Ciência da Informação On-Line**. Brasília: IBICT, v. 28, n.1, 8p., 1999. Disponível em: <<http://www.ibict.br/cionline/280199/28019911.htm,07/03/2003>>.

RAPINI, Márcia Siqueira, RIGHI, Herica Morais. Interação Universidade-Empresa no Brasil em 2002 e 2004: uma aproximação a partir dos grupos de

Análise da base científica e tecnológica de Sergipe

pesquisa do Cnpq. **XXXIII Encontro Nacional de Economia** (Anpec). Natal, 16 p., Dezembro, 2005. Disponível em <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A105.pdf>, 11/08/2006>.

RIBEIRO, Públio Vieira Valadares. **Inovação Tecnológica e Transferência de Tecnologia**. Ministério da Ciência e Tecnologia, Brasília, 38p., out. 2001. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/publi/transferenciadetecnologia2.pdf>, 02/12/2002>.

SILVA, Cylon Gonçalves da, MELO, Lúcia Carvalho Pinto (Coord.). **Ciência, Tecnologia e Inovação: Desafio para Sociedade Brasileira** (Livro Verde). Brasília: MCT, Academia Brasileira de Ciências, jul. 2001. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/Livro_Verde/Default3.htm>.

TAVARES, Denisia Araujo Chagas. Ciência & Tecnologia e Desenvolvimento Local: Indicadores para Sergipe. **Monografia de Especialização**. São Cristóvão, SE: Universidade Federal de Sergipe, 44p., fev. 2005.

VIOTTI, Eduardo, MACEDO, Mariano. Indicadores de Competitividade em Cadeias Produtivas - Fundamentos, Evolução e sua Situação no Brasil, **Programa Fórum de Competitividade**, Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Paraná - IBQP-PR, 107p., maio 2001.

WEISS, James Manoel Guimarães. **Ciência e Tecnologia no Contexto da Globalização: Tendências Internacionais**, Ministério da Ciência e Tecnologia, São Paulo, SP, 23p., out 1995. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/publi/PADCT/txjames.pdf>, 02/12/2002>.