

RECORTES ANALÍTICOS

SOBRE EMPREGO FORMAL, CIDADES MÉDIAS
E POLÍTICAS PÚBLICAS NO NORDESTE

William Eufrásio Nunes Pereira

Maria Lussieu da Silva

Valdênia Apolinário

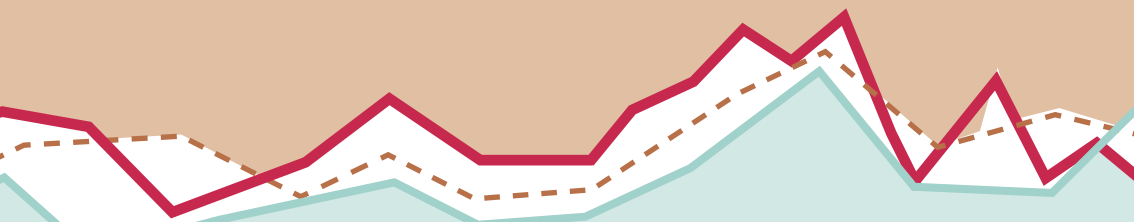
Luziene Dantas de Macedo

organizadores

Sobre o livro

Após as décadas perdidas de 1980 e 1990, o limiar do novo milênio revelou uma nova e melhor trajetória para a economia brasileira. É necessário destacar que, em certa medida, tal trajetória decorreu do ocaso das experiências liberais mundo afora e no próprio Brasil. A partir de então, em um ambiente mundial favorável, em considerável medida, em decorrência da grande expansão asiática, o Brasil manteve a inflação baixa ao mesmo tempo em que conseguiu taxa de crescimento média relativamente elevada, comparativamente às décadas anteriores, bem como aumentou o emprego assalariado, elevou os níveis médios de salários e promoveu a inclusão de segmentos historicamente vulneráveis.

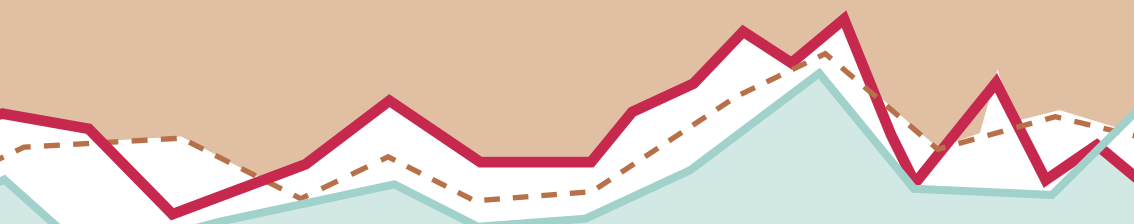
O Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade (GEPETIS), através de seus partícipes, escreveu sobre os variados temas de pesquisa que integram o livro intitulado “**Recortes analíticos sobre emprego formal, cidades médias e políticas públicas no Nordeste**”. A perspectiva analítica adotada nos artigos que integram a coletânea é que



as trajetórias gerais apresentadas pela economia mundial e pela economia brasileira constituem-se condicionantes para as trajetórias e para os recortes territoriais subnacionais, porém com rebatimentos diferenciados, embora se rejeite qualquer concepção de cunho localista. Os oito capítulos da coletânea, que expressam a agenda de pesquisas do grupo, abordam os temas da urbanização, do desenvolvimento, do emprego em cidades médias nordestinas, do sindicalismo, da questão ambiental, além de políticas de combate à pobreza.

Enfim, os oito capítulos que integram o livro constituem um bem sucedido esforço de pesquisa de membros que compõe o Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade (GEPETIS), que põem à disposição do público em geral e do acadêmico, em especial, reflexões sobre as temáticas prioritárias do Grupo de estudo, com ênfase na realidade nordestina. Vale conferir!

Marcelo Saturnino da Silva (UEPB)



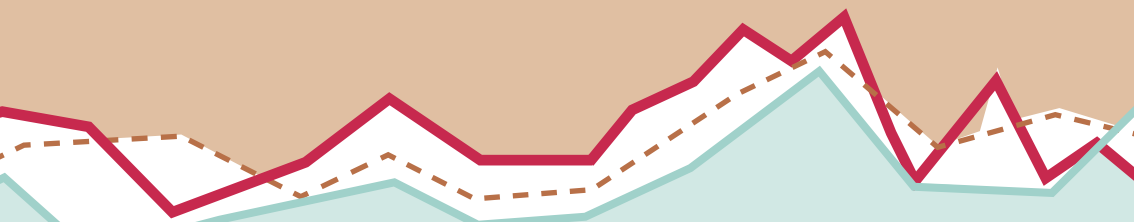
Sobre os organizadores/autores

William Eufrásio Nunes Pereira

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba (1994), especialização em Gestão dos Recursos Humanos pela UFRN (2003), mestrado em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (1998) e doutorado em Ciências Sociais pela UFRN (2008). Bacharelado em direito pela UFRN. Atualmente é professor Associado do Departamento de economia e coordenador do programa de Mestrado em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Economia, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento sócio-econômico, macroeconomia, economia do trabalho e economia regional. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade – GEPETIS. Participa do Grupo de Estudos em Economia Política do Desenvolvimento – GEEPD, do Núcleo de Análise Econômica Multissetorial, estratégica e conjuntural – NEMEC, e do Grupo Estudos em Desenvolvimento – GEDE. Editor da Revista Eletrônica de Economia Regional, Urbana e do Trabalho.

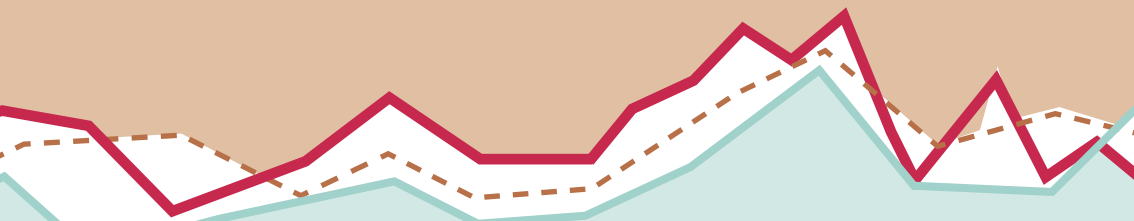
Maria Lussieu da Silva

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1990), mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1996) e doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (2002). Atualmente é Professora Assistente da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atuando principalmente nos seguintes temas: Internacionalização, empresas de capital nacional e comércio internacional.



Valdênia Apolinário

Economista, com Doutorado em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro (2002), Mestrado em Economia pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB (1996), Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba (1993). Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Departamento de Economia, desde 1994. Atua no Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRN desde 2003. Pesquisadora Associada de Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais da Universidade Federal do Rio de Janeiro – REDESIST/IE/UFRJ, desde 2003. É membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade –GEPETIS/DEPEC/UFRN/CNPq. Coordenou e/ou desenvolve pesquisas em rede e apoiadas, com destaque para: BNDES; SEBRAE Nacional; Instituto Observatório Social (IOS); *International Center for Development and Decent Work (ICDD - University of Kassel (Germany))*/ Organização Internacional do Trabalho (OIT). Tem experiência na área de Economia e em Engenharia de Produção, com ênfase em Economia do Trabalho; Desenvolvimento Regional/Local, Economia da Inovação Economia Industrial, Organização da Produção/Trabalho, atuando principalmente nos seguintes temas: Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais – ASPILs (conhecidos como Arranjos Produtivos Locais – APLs), desenvolvimento regional/local, inovação, sustentabilidade, direitos trabalhistas/ambientais, processo de produção, (des)emprego e políticas de geração de ocupação e renda.

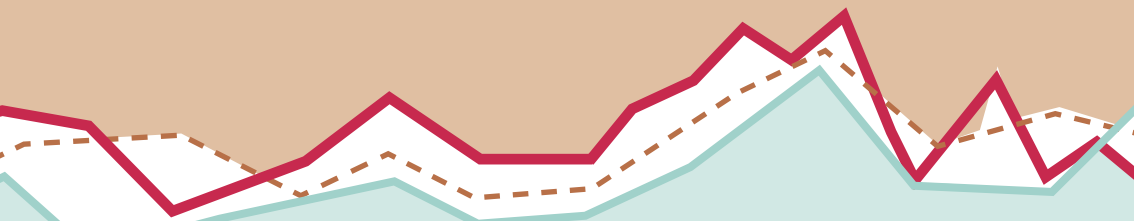


Luziene Dantas de Macedo

Possui Doutorado em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É Professora Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (regime DE) e membro do Grupo de Estudo e Pesquisas em Economia Política do Desenvolvimento – GEEPD, Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade – GEPETIS. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Teoria Econômica, Desenvolvimento Econômico/Regional, Economia da Energia, Planejamento Setorial e Fontes Renováveis de Energia.

Aline Alves de Oliveira

Graduada em Economia pela Universidade Regional do Cariri. Especialista em Administração Financeira pela Universidade Regional do Cariri. Mestra em Economia Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional e Urbana. É pesquisadora do grupo de pesquisa em Territorialidades Econômicas e Desenvolvimento Regional e Urbano e do grupo de pesquisa Observatório das Migrações no Estado do Ceará.



Ana Cristina dos Santos Moraes

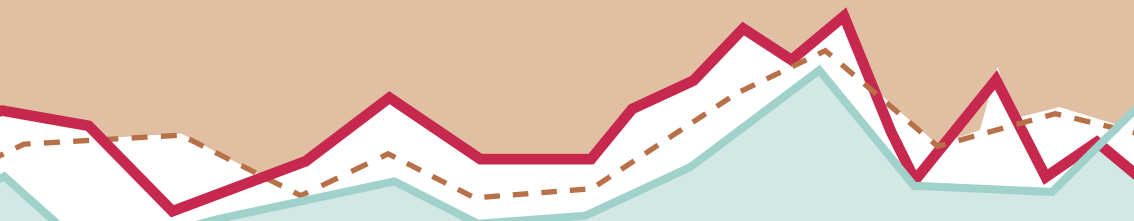
Doutorado, em andamento, em Economia na Universidade Federal do Pará - UFPA. Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Economista, graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: Desenvolvimento Regional, Indústria, Emprego Formal, Cidades Médias e Reestruturação Produtiva. É pesquisadora e integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade - GEPETIS.

Carolina de Fátima Almeida Matos

Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará - UFC e Tecnóloga em Gestão de Turismo pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE.

Denilson da Silva Araújo

Possui Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba (1993), Mestrado em Economia Rural [C. Grande] pela Universidade Federal da Paraíba (1997) e Doutorado pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP/2009), com Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Espaço e Meio Ambiente. Atualmente é professor Adjunto no Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Política do Governo, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento regional, desequilíbrios regionais, cidades e guerra fiscal.



Fabio Maia Sobral

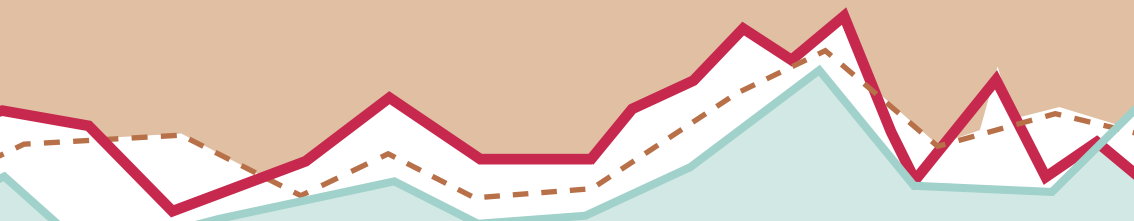
Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (1995), mestrado em Filosofia pela Universidade Federal do Ceará (2003) e doutorado em Filosofia pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (2008). Atualmente é professor do 3º grau – adjunto da Universidade Federal do Ceará do curso de graduação em Economia Ecológica, Economia e do mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFC. Orientador de mestrado e co-orientador de doutorado. Atua principalmente nos seguintes temas: Marx, alienação, concepção circular de filosofia, filosofia, história econômica, história do pensamento econômico e economias alternativas.

Isabel Caldas Borges

Possui Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2012). Atualmente é aluna do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Tem experiência nas áreas de Desenvolvimento Econômico e Regional e Mercado de Trabalho.

Marconi Gomes da Silva

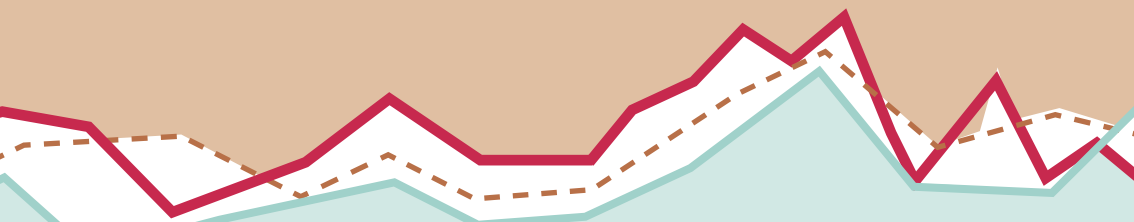
Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1986), mestrado em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (1995) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2008). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: mercado de trabalho, região metropolitana de natal,



setor bancário, comércio e economia do Rio Grande do Norte. Integrante dos seguintes grupos: Grupo de Estudos e Pesquisas em Economia Política do Desenvolvimento – GEEPD, Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade – GEPETIS, Núcleo de Estudos Multissetoriais, Estratégicos e Conjunturais – NEMEC, e Observatório das Metrôpoles/Natal (RN).

Rebeca Marota da Silva

Mestra em Estudos Urbanos e Regionais pelo PPEUR-UFRN (2017), na área Dinâmicas Urbanas e Regionais e Políticas Públicas, linha de pesquisa em Cidades e Dinâmica Urbana. Possui Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2013). Tem experiência na área de Economia, atuando principalmente nos seguintes temas: Desenvolvimento Socioeconômico; Dinâmica Econômica e Regional, Urbanização, Pesquisa, Consultoria Econômico-Financeira e Projetos de viabilidade econômica. Atualmente participa do Grupo de Pesquisa Sociedade, Meio Ambiente e Desenvolvimento, do Departamento de Políticas Públicas da UFRN, enfatizando estudos sobre temas como desenvolvimento sustentável e energias renováveis.





Reitora *Ângela Maria Paiva Cruz*
Vice-Reitor *José Daniel Diniz Melo*

Diretoria Administrativa da EDUFRN *Luis Álvaro Sgadari Passeggi (Diretor)*
Wilson Fernandes de Araújo Filho (Diretor Adjunto)
Judithe da Costa Leite Albuquerque (Secretária)

Conselho Editorial *Luis Álvaro Sgadari Passeggi (Presidente)*
Ana Karla Pessoa Peixoto Bezerra
Anna Emanuella Nelson dos S. C. da Rocha
Anne Cristine da Silva Dantas
Christianne Medeiros Cavalcante
Edna Maria Rangel de Sá
Eliane Marinho Soriano
Fábio Resende de Araújo
Francisco Dutra de Macedo Filho
Francisco Wildson Confessor
George Dantas de Azevedo
Maria Aniolly Queiroz Maia
Maria da Conceição F. B. S. Passeggi
Maurício Roberto Campelo de Macedo
Nedja Suely Fernandes
Paulo Ricardo Porfírio do Nascimento
Paulo Roberto Medeiros de Azevedo
Regina Simon da Silva
Richardson Naves Leão
Rosires Magali Bezerra de Barros
Tânia Maria de Araújo Lima
Tarcísio Gomes Filho
Teodora de Araújo Alves

Secretária de Educação a Distância da UFRN *Maria Carmem Freire Diógenes Rêgo*
Secretária Adjunta de Educação a Distância da UFRN *Ione Rodrigues Diniz Morais*
Coordenadora de Produção de Materiais Didáticos *Maria Carmem Freire Diógenes Rêgo*
Gestora do Fluxo de Revisão *Rosilene Alves de Paiva*
Revisores Linguístico-textual *Ailson Alexandre Câmara de Medeiros*
Revisora ABNT *Édineide da Silva Marques*
Revisores Tipográficos *Leticia Torres*
Renata Ingrid de Souza Paiva
Renilson Aurélio
Diagramação *Amanda Marques*
Capa *Amanda Marques*

RECORTES ANALÍTICOS

SOBRE EMPREGO FORMAL, CIDADES MÉDIAS
E POLÍTICAS PÚBLICAS NO NORDESTE

William Eufrásio Nunes Pereira
Maria Lussieu da Silva
Valdênia Apolinário
Luziene Dantas de Macedo
organizadores



Catálogo da Publicação na Fonte. Bibliotecária Verônica Pinheiro da Silva CRB-15/692.

Recortes analíticos sobre emprego formal, cidades médias e políticas públicas no Nordeste [recurso eletrônico] / Organizado por William Eufrásio Nunes Pereira, Maria Lussieu da Silva, Valdênia Apolinário e Luziene Dantas de Macedo. – Natal: EDUFRN, 2016.

1 PDF

ISBN 978-85-425-0664-8

Modo de acesso: <http://repositorio.ufrn.br>

1. Emprego. 2. Cidades. 3. Políticas Públicas. 4. Nordeste. I. Pereira, William Eufrásio Nunes. II. Silva, Maria Lussieu da. III. Apolinário, Valdênia. IV. Macedo, Luziene Dantas de. V. Título.

CDU 331.5
R311

Todos os direitos desta edição reservados à EDUFRN – Editora da UFRN
Av. Senador Salgado Filho, 3000 | Campus Universitário
Lagoa Nova | 59.078-970 | Natal/RN | Brasil
e-mail: contato@editora.ufrn.br | www.editora.ufrn.br
Telefone: 84 3342 2221

Agradecimentos

Agradecimentos ao CNPq, pelo financiamento tanto da pesquisa quanto das bolsas de iniciação científica dos alunos participantes deste trabalho.

Somos gratos também a todos que participaram direta e indiretamente da realização deste opúsculo.

Sumário

Apresentação.....19

1 Emprego formal na indústria das cidades médias do Nordeste: localização e urbanização.....26

Ana Cristina dos Santos Moraes | William Eufrásio Nunes Pereira

1 Introdução.....26

2 Urbanização.....33

3 Reestruturação produtiva nas cidades médias do Nordeste.....35

4 As cidades médias brasileiras.....40

5 Breves considerações.....49

6 Referências.....52

2 Emprego formal e estrutura salarial dos trabalhadores formais da indústria: análise do emprego formal nas cidades médias nordestinas no período de 1990 a 2010.....54

Aline Alves de Oliveira | Ana Cristina dos Santos Moraes

William Eufrásio Nunes Pereira

1 Introdução.....54

2 Reestruturação produtiva e incentivos fiscais no Nordeste.....59

3 Emprego formal e estrutura salarial nas cidades médias do Nordeste.....65

4 Conclusão.....	73
5 Referências.....	75

3

Desafios sindicais frente às práticas trabalhistas e ambientais da indústria têxtil no Brasil no limiar do século XXI.....	79
--	----

Valdênia Apolinário

1 Introdução.....	79
2 Dinâmica do emprego têxtil no Brasil (1989-2000).....	85
3 Desafios sindicais frente às práticas trabalhistas e ambientais da Vicunha Têxtil nos estados do Ceará e de São Paulo, em 2001 e 2002.....	95
3.1 Principais resultados, por tema: desafios para a atuação sindical.....	99
<i>Tema 1 - Liberdade Sindical.....</i>	99
<i>Tema 2 - Negociação Coletiva.....</i>	101
<i>Temas 3 e 4 - Trabalho infantil e forçado.....</i>	103
<i>Tema 5 - Discriminação de toda espécie (foco em Gênero).....</i>	103
<i>Tema 6 - Meio Ambiente.....</i>	104
<i>Tema 7 - Saúde e segurança ocupacional.....</i>	106
4 Considerações Finais.....	107
5 Referências.....	110

4

A dinâmica dos empregos e dos salários no setor provedor de serviços de saúde da Região Metropolitana de Natal (RMN) na década de 1990.....	113
---	-----

Isabel Caldas Borges | Marconi Gomes da Silva

1 Introdução.....	113
2 O segmento econômico provedor de serviços de saúde no Nordeste.....	115
3 Breves considerações sobre a Região Metropolitana de Natal.....	120
4 Estabelecimentos do setor provedor de serviços de saúde da RMNatal na década de 1990.....	121
4.1 A dinâmica dos empregos no setor prestador de serviços de saúde na RMNatal na década de 1990.....	124
4.2 Perfil dos empregados no setor prestador de serviços de saúde segundo atributos – RMNatal (1994-2000).....	125
4.3 Salários no segmento econômico prestador de serviços de saúde da RMNatal.....	129
5 Considerações Finais.....	130
6 Referências.....	133

5

Projeto São José e FECOP-CE: uma análise do combate à pobreza no estado do Ceará.....	134
---	-----

Carolina de Fátima Almeida Matos | Fabio Maia Sobral

William Eufrásio Nunes Pereira

1 Introdução.....	134
2 Considerações sobre a pobreza.....	135
3 O combate à pobreza no Ceará.....	138
3.1 O programa de Combate à Pobreza Rural – Projeto São José.....	141
3.1.1 Projeto São José I.....	142

3.1.2 Projeto São José II.....	144
3.1.3 O Projeto São José III.....	146
3.2 O Fundo Estadual de combate à pobreza do Ceará.....	147
4 Evolução dos indicadores sociais no Ceará.....	154
4.1 Indicadores componentes do IDH.....	157
4.1.1 Analfabetismo.....	157
4.1.2 Matrículas.....	157
4.1.3 Expectativa de vida ao nascer.....	158
4.1.4 PIB per capita.....	159
4.1.5 IDH.....	160
4.2 Outros indicadores sociais.....	161
4.2.1 Saneamento básico.....	161
4.2.2 Renda domiciliar per capita.....	162
4.2.3 Mortalidade infantil.....	162
4.2.4 Proporção de pobres.....	163
5 Considerações finais.....	164
6 Referências.....	167

6

A cidade contemporânea e a gramática urbana.....175

Marconi Gomes da Silva | Maria Lussieu da Silva

1 A crise da modernidade e a emergência de uma “nova” cidade.....	175
2 A gramática urbana: escrita oficial e reescrita social.....	183
3 Reflexões finais.....	186
4 Referências.....	189

7

Estado, espaço e acumulação tardia do capital industrial no Rio Grande do Norte: o efeito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI) no processo de industrialização e criação de empregos (1985/00).....192

Denilson Araújo da Silva

- 1 As circunstâncias históricas de implantação do Programa de Industrialização do Rio Grande do Norte (PROADI).....192
- 2 No berço da “teoria” e da práxis da Guerra Fiscal no Rio Grande do Norte.....197
- 3 Algumas notas sobre os efeitos do PROADI na atração de novos capitais produtivos e na criação de empregos no Rio Grande do Norte.....210
- 4 Considerações finais.....221
- 5 Referências.....223

8

Desenvolvimento econômico e urbanização do Rio Grande Do Norte (1970-2010).....227

Rebeca Marota da Silva | Denilson Araújo da Silva

- Introdução.....227
- 1 A inserção econômica do Rio Grande do Norte.....228
 - 2 A “velha” questão dos desequilíbrios regionais.....234
 - 3 Transformações urbanas no Rio Grande do Norte.....237
 - 4 Considerações Finais.....242
 - 5 Referências.....244

9

Considerações finais.....246






Apresentação

A partir do início da década de 1970, o mundo passou por uma crise do padrão de acumulação fordista, do padrão monetário mundial vigente desde o final da Segunda Guerra Mundial e do Estado do bem-estar social. A “nova ordem”, seria erigida em bases liberais e, portanto, ancorada na flexibilização das regras que sedimentaram a ordem que se pretendia superar. Tal processo ocorreu simultaneamente à emergência de uma nova Revolução Tecnológica que permitiu flexibilização nos processos produtivos. A década de 1980 foi, por excelência, marcada pela globalização entre os países de capitalismo central, enquanto os países periféricos vivenciaram profunda crise em decorrência da dívida externa, além de recessão, inflação e desemprego.


No Brasil, em fins dos anos 1980, um dos pontos da agenda política foi o da “inserção competitiva” do país à nova “ordem mundial”. A pretendida inserção ocorreu através de um programa de reformas que foi implantado durante a década de 1990. Esta década, segundo parte da literatura econômica passou a ser denominada de uma segunda década perdida para a economia brasileira, a exemplo dos anos 1980, devido a persistência da reduzida performance econômica em função da persistência das baixas taxas de investimento e de incapacidade da dinâmica da atividade econômica de fazer face aos incrementos da população que ingressava no mercado de trabalho. Ademais, pela persistência e ampliação do contingente de pessoas vivendo em situação de pobreza e de indigência, ao lado de uma riqueza crescentemente concentrada.

A inserção brasileira à ordem mundial objetivou-se por meio de um amplo leque de mudanças – institucionais, econômicas e tecnológicas – que se constituíram em condicionantes à atividade produtiva e ao mercado de trabalho, com implicações nas distintas




escalas espaciais – grandes regiões, unidades federativas, municípios etc. –, ao longo da década de 1990. Assim, tais mudanças institucionais constituíram-se em elementos correlacionados ao curso das atividades produtivas e de prestação de serviços, bem como ao movimento e às formas de compra de força de trabalho.

Tendo como referência este pano de fundo, integrantes do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade (GEPETIS) escreveram sobre os variados temas de pesquisa que integram o livro intitulado “Recortes analíticos sobre emprego formal, cidades médias e políticas públicas no Nordeste”. No primeiro capítulo intitulado “Emprego Formal na Indústria das Cidades Médias do Nordeste: Localização e Urbanização”, Ana Cristina dos Santos Moraes e William Eufrásio Nunes Pereira demonstram que após um longo período de concentração espacial da produção no Brasil, o período 1970/1985 registrou um momento de “desconcentração virtuosa” no Brasil. A ressalva é que as principais áreas beneficiárias teriam sido as regiões metropolitanas. Entretanto, após a primeira década perdida, a década de 1990 constituiu um período de desconcentração da produção e do emprego, em decorrência do ocaso da política regional, da guerra fiscal e do processo de desterritorialização. Nesse contexto de “desconcentração espúria”, as cidades médias, em especial as nordestinas, “ganharam” na disputa por unidades produtivas e empregos, por apresentarem condições vantajosas de infraestrutura, de baixo nível de organização sindical e de incentivos governamentais. Na primeira década do terceiro milênio, tal processo teve continuidade, porém em um contexto nacional mais favorável para o conjunto do país. Neste novo momento, as cidades médias nordestinas continuaram na condição de importante destino de alocação de unidades produtivas e de empregos, embora com predominância dos empregos de baixa remuneração.



Em “Emprego Formal e Estrutura Salarial dos trabalhadores formais da Indústria: Análise do emprego formal nas Cidades Médias nordestinas no período de 1990 a 2010”, Aline Alves de Oliveira, Ana Cristina dos Santos Moraes e William Eufrásio Nunes Pereira estudam o emprego formal em um setor específico da atividade econômica – a indústria – nas cidades médias nordestinas da última década do século XX à primeira década do século XXI. Os autores mostram que no contexto da “guerra fiscal” e da denominada “guerra entre os lugares”, os estados do Ceará, Bahia e Pernambuco foram os pioneiros no uso desta política de incentivos fiscais, sendo depois seguidos pelos demais estados da região. Ademais, explicitam que as ações empresariais pautaram-se principalmente na necessidade de redução de custos propiciada pelos incentivos estatais e pelos baixos custos com a força de trabalho. Por fim, os revelam que resultados se traduziram em utilização intensiva de força de trabalho nas mais baixas faixas salariais, não obstante a elevação do grau de escolaridade constatada ao longo do período estudado.


No texto “Desafios sindicais frente às práticas trabalhistas e ambientais da indústria têxtil no Brasil no limiar do século XXI”, Valdênia Apolinário (UFRN) mostra que a partir dos anos 1990, o Brasil apresentou um movimento de deslocamento de indústrias tradicionais das regiões Sul e Sudeste para o Nordeste. O estudo foi elaborado, tendo a Vicunha Têxtil, como paradigmático do processo em foco, com especial nas práticas trabalhistas e ambientais no segmento industrial em foco. A hipótese central da pesquisa foi a da existência de correlação direta entre a reespecialização industrial e precarização dos direitos e condições de trabalho. Os resultados da pesquisa demonstraram a comprovação da hipótese no caso específico da Vicunha IV em Fortaleza/CE. Entretanto, segundo a autora, a “correlação não se



mostra tão evidente nas demais unidades do Ceará e São Paulo”. Por fim, a autora destaca os desafios que se apresentam para o movimento sindical no início do novo milênio.

Em “A Dinâmica dos Empregos e dos Salários no Setor Provedor de Serviços de Saúde da Região Metropolitana de Natal (RMN) na Década de 1990”, Isabel Caldas Borges e Marconi Gomes da Silva estudam o mercado de trabalho de um segmento específico dos serviços sociais – o segmento provedor de serviços de saúde pública – em um recorte espacial específico – a Região Metropolitana de Natal – pela importância relativa do segmento prestador de serviços e do recorte territorial em destaque para a magnitude do emprego no Rio Grande do Norte. Os autores demonstram que, em que pese os condicionantes gerais adversos, o segmento da Saúde apresentou uma espécie de contramovimento em virtude da ampla mobilização social ocorrida desde a década anterior, de modo que os gastos com saúde como proporção do produto interno bruto do país revelaram uma trajetória ascendente. Ao final, os autores destacam que o segmento da saúde na Região Metropolitana de Natal mostrou-se marcado pelo trabalho de pessoas na faixa etária dos 25 aos 49 anos, pelo trabalho feminino e pelos baixos salários, não obstante a melhora da qualificação no setor no período estudado.


No capítulo intitulado “Projeto São José e FECOP-CE: uma análise do combate à pobreza no estado do Ceará” de autoria de Carolina de Fátima Almeida Matos, Fabio Maia Sobral e William Eufrásio Nunes Pereira, partindo do pressuposto da distribuição desigual na riqueza e da pobreza no território, enfocam o combate à pobreza em uma unidade federativa específica: o Ceará. A preocupação com o tema encontra-se associada ao fato dessa unidade federativa apresentar uma das mais elevadas incidências de pobreza dentre os estados brasileiros.



Dada a magnitude do problema, o governo estadual criou o “Projeto São José”, que encontra-se na sua terceira versão e instituiu, em 26 de novembro de 2003, o “Fundo Estadual de combate à pobreza do Ceará” (FECOP), seguindo a linha do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza criado por Emenda à Constituição Federal, em 14 de dezembro de 2000. Os autores avaliam que, em que pese os avanços nos indicadores, a incidência da pobreza era ainda muito elevada em 2011 (último ano da pesquisa), no meio urbano, mas especialmente na espaço rural cearense.


Em “A Cidade Contemporânea e a Gramática Urbana”, Marconi Gomes da Silva apresenta uma reflexão sobre as transformações que impactaram sobre o indivíduo, o mercado e o progresso técnico-científico – pilares da modernidade – a partir da década de 1970. Mostra que o avanço da microeletrônica, das telecomunicações e da informática propiciaram uma globalização da sociedade, empreendida segundo uma visão conservadora e segregadora. Destaca que no âmbito das cidades, as ações no sentido de torná-las prontas à inserção na ordem global, tiveram como resultado concreto o aumento da segregação, em decorrência de processos de gentrificação, revitalização e espetacularização das cidades. Por fim, ressalta que a “nova gramática urbana”, proposta pelo projeto em vigor, tem caráter histórico e que os agentes sociais desfilados têm a capacidade de indignar-se e de agir desrespeitando as “normas” estabelecidas e criando alternativas que propiciem melhores condições de vida aos segmentos que historicamente são deixados “de fora” dos processos de apropriação e desfrute da vida nas cidades.

No texto “Estado, Espaço e Acumulação tardia do Capital Industrial no Rio Grande do Norte: O efeito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI) no processo de industrialização e criação de



empregos (1985/00)”, Denílson Araújo da Silva estuda, no contexto da crise que acometeu a indústria de transformação, em meados dos anos oitenta, a criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROADI) pelo governo do estado do Rio Grande do Norte, com o propósito de garantir a acumulação de capitais através do favorecimento à permanência dos empreendimentos preexistentes, bem como a atração de novas unidades produtivas. O autor revela que, embora não se constitua em instrumento de política industrial com a propriedade de promover a reestruturação da indústria, tem sido utilizado desde sua criação como se fosse, efetivamente, o único instrumento para fomento da atividade industrial no Rio Grande do Norte. Assim, segundo o autor, “os incentivos criados pelo estado do Rio Grande do Norte para levar adiante seu incipiente processo de industrialização rendeu-lhe efeitos positivos, tanto na atração de novos capitais para o interior da economia potiguar quanto na criação de novos empregos”.

No capítulo “Desenvolvimento Econômico e Urbanização do Rio Grande Do Norte (1970-2010)”, Rebeca Marota Da Silva e Denílson Araújo da Silva estabeleceram como propósito traçar um panorama de quatro décadas sobre a economia e o simultâneo processo de urbanização no Rio Grande do Norte. Os autores tomaram como ponto de partida do estudo, o momento de crise de culturas ditas tradicionais e de ação decisiva do Estado brasileiro com participação dos governos estaduais, com o propósito de promover mudanças estruturais na economia nordestina. Os autores revelam que, a partir de então, a economia potiguar experimentou avanços no segmento industrial e um intenso processo de urbanização, especialmente na grande Natal – que se tornaria Região Metropolitana de Natal – concentrando parte considerável da estrutura produtiva, sobretudo a industrial e



de serviços, da população, da força de trabalho, da riqueza e, ao mesmo tempo, da maior parcela da pobreza que persiste no âmbito do Rio Grande do Norte.

Enfim, os oito capítulos que integram o livro “Recortes analíticos sobre emprego formal, cidades médias e políticas públicas no Nordeste” constituem um bem sucedido esforço de pesquisa de membros que compõem o Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade (GEPETIS). Uma boa leitura.

Emprego formal na indústria das cidades médias do Nordeste: localização e urbanização

Ana Cristina dos Santos Moraes

William Eufrásio Nunes Pereira

1 Introdução

O surgimento de um novo modelo de acumulação capitalista, baseado na flexibilidade dos processos trabalhistas, permitiu ao capital a absorção de uma menor quantidade de trabalhadores haja vista uma desconcentração produtiva com o surgimento de pequenas e médias empresas, superando o predomínio do sistema fordista de produção. Nesse sentido, o surgimento de um novo sistema baseado na acumulação flexível, o toyotismo, agregou, também, outros elementos do sistema produtivo anterior, o fordismo. Entre esses elementos está o acelerado crescimento das cidades brasileiras.

A esse respeito, Antunes (1997) aponta alguns autores (Clarcke, Coriat, Frank Annunziato) os quais criticam Sabel e Piore (1984) defensores da especialização flexível, na medida em que, segundo esses autores, sendo o processo de trabalho mais flexível não haveria alienação do trabalho, característica da acumulação fordista. Além disso, afirma que os excessos do fordismo foram os responsáveis pela crise do capitalismo, bem como foram prejudiciais ao mundo do trabalho. Os críticos afirmam que tais fundamentos – especialização flexível – não são universalmente aplicáveis, pois além de intensificar o trabalho também o desqualificou.

De acordo com Antunes (2006), o cronômetro e a produção em massa são trocados pela flexibilização, visando diferenciais de

produtividade e adequações ao mercado. Quanto à crise econômica nos anos 1990, provocou a desestabilização desses sistemas possibilitando a inserção de um novo modelo de acumulação capitalista, o modelo japonês ou o toyotismo. Essa nova forma produtiva articula desenvolvimento tecnológico e descentralização produtiva com base em pequenas e médias empresas. “O Toyotismo estrutura-se a partir de um número mínimo de trabalhadores, ampliando-os através de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação, dependendo das condições de mercado”. O autor aponta a redução dos trabalhadores como um ponto básico da Toyota (ANTUNES, 2006, p. 36).

Já para Harvey (2008), há três características fundamentais do capitalismo na acumulação flexível:

1. voltada para o crescimento;
2. crescimento que se apoia na exploração do trabalho vivo;
3. intrínseca dinâmica tecnológica organizacional.

Em relação ao aumento dos excedentes de força de trabalho, foi promovido pelo aparecimento da tecnologia, gerando substancial aumento na extração da mais-valia. Além disso, a acumulação flexível promoveu uma uniformidade da produção em escala mundial. Uniformidade que favoreceu a integração da produção a partir dos espaços diferenciados. Tal integração faz com que o capitalista escolha o espaço, do ponto de vista da localização, em que deve produzir, visto que o molde da peça pode ser produzido em qualquer lugar.

No que diz respeito ao surgimento de um novo modelo, o toyotismo, ocorreu num período em que o Japão encontrava-se em condições nada favoráveis, pois o país estava completamente devastado e com suas indústrias praticamente destruídas. Em um ambiente de extrema destruição, não havia a possibilidade de ser implantado o sistema de produção taylorista-fordista, já que

este possuía um sistema de produção em massa. Dentro daquela conjuntura, a Toyota cria um novo sistema de produção, apesar de absorver parte daqueles já existentes, ou seja, o taylorismo e o fordismo não foram eliminados da produção. No entanto, o toyotismo diferenciava-se do modelo fordista por não existir estoque da produção, pois ela era feita em pequenos lotes, bem como havia a necessidade de mão de obra mais qualificada, já que cada operário deveria ter conhecimento de todo o processo produtivo. Além disso, a aplicação do sistema *just in time*, fazia com que a produção fosse feita na quantidade e no tempo necessários para que não houvesse desperdício de tempo e de matérias primas. “O aspecto original do Toyotismo é articular a continuidade da racionalização do trabalho [...] É uma ‘ruptura’ no interior de uma continuidade plena” (ALVES, 2007). Se houvesse a necessidade, durante a produção, o trabalho seria paralisado para que determinado item chegasse sem defeitos ao final do processo. Dentro desse contexto, a competência e a competitividade eram necessárias para atender satisfatoriamente os pedidos pequenos e variados (ANTUNES, 2006). O objetivo desse processo era acabar com produtos defeituosos e abolir os gastos existentes com operários de manutenção, como era o caso do fordismo.

Além disso, a introdução do trabalho em equipe fez com que os operários tivessem domínio de várias funções, permitindo a rotatividade entre as tarefas, bem como a possibilidade de cada integrante de equipe operar mais de uma máquina ao mesmo tempo (GORENDER, 1997). Essas mudanças demonstram que o conhecimento da última técnica, do mais novo produto e a mais recente descoberta científica, torna-se fundamental em um ambiente de competição (HARVEY, 2008).

O toyotismo era fundamentado na flexibilização da produção, com perspectivas que permitiam sair da crise e retomar a

acumulação. No “capitalismo, o surgimento de novos setores, produtos, mercados e inovação são constantes no desenvolvimento desse modo de produção”, a flexibilidade é o que realmente existe de novidade para esse novo modelo produtivo, mesmo que esses acontecimentos tenham sido bastante relevantes dentro do sistema. Ela permite a absorção tanto do trabalhador quanto do consumidor pelo capital (PEREIRA, 2008, p. 70).

No toyotismo, o que determina a produção é a demanda. Além de ela ser variada e diversificada, era voltada para o mercado interno. Sistemas como *Just in time*, que possibilitava aproveitar o tempo na produção, da melhor forma possível; *Kanban*, que servia para repor peças; e CCQs (Círculos de Controle de Qualidade) garantiam o controle dos estoques e da qualidade para que não houvesse produto ocioso visando evitar desperdício, já que um dos objetivos seria a redução dos custos, ou seja, tentava-se a reposição dos produtos à medida que eles fossem vendidos (ANTUNES, 2006).

Para um perfeito cumprimento desses objetivos, era necessária uma flexibilidade dentro do processo produtivo, desse modo, o operário não estava restrito a operar com uma única máquina sem conhecimento de todo o processo produtivo, como era o caso do sistema fordista, mas ele tinha de “envolver-se” em toda a produção (ANTUNES, 2006). Esse sistema permitia que um operário trabalhasse em várias máquinas, passando o trabalho a ser executado em regime de trabalho em equipe, promovendo mais rapidez na elaboração dos produtos, diferentemente da produção fordista que era um trabalhador por equipamento. Outro ponto que diferencia esses sistemas é o rompimento do toyotismo com a produção fordista, uma vez que este era baseado na verticalização, apresentando como exemplo as fábricas dos EUA; já aquele era baseado na produção horizontal, fazendo com que houvesse uma terceirização de atividades e processos,

não considerados o foco da produção, ou seja, nesse sistema há uma expansão da produção para fornecedores, porém, a montagem dos carros era de atividade exclusiva da Toyota.

Nesse sentido, Antunes (2006, p. 36) afirma que há um ponto essencial do toyotismo:

[...] para a efetiva flexibilização do aparelho produtivo, é também imprescindível a flexibilização dos trabalhadores. Direitos flexíveis de modo a dispor desta força de trabalho em função direta das necessidades do mercado consumidor. O Toyotismo estrutura-se a partir de um número mínimo de trabalhadores, ampliando-os, através de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação, dependendo das condições de mercado.

O toyotismo promoveu a aceleração do desemprego, já que esse sistema de produção não se baseava em produção em massa. Além disso, um ponto fundamental era a reduzida quantidade de trabalhadores, demonstrando ser uma das formas de redução de custos por parte dos capitalistas.

A esse respeito, Pereira (2008) nos mostra que “esse Sistema Japonês, além de flexível, fundava-se em três fundamentos básicos: consistia no emprego vitalício, na promoção por tempo de serviço e no sindicato de empresa”, embora as mulheres não se “beneficiassem” de tais fundamentos. Esses fundamentos, dentro do toyotismo, faziam com que não existisse um trabalho repetitivo, visto que havia uma satisfação do trabalhador japonês – por ser detentor de vários benefícios concedidos pelo capitalista – e do consumidor, que adquiria um

produto de qualidade. Diante desse contexto, a flexibilidade dentro das fábricas tornava o ambiente de trabalho menos rígido e com um trabalhador não alienado. Alves (2007) afirma que “tal como o taylorismo e o fordismo, o objetivo supremo do Toyotismo (ou da produção enxuta) continua sendo incrementar a acumulação do capital, através do aumento da produtividade do trabalho” (ALVES, 2007, p. 165).

A acumulação flexível possibilitou um ambiente favorável para a difusão “dos modelos de gestão do trabalho e da produção flexível se difundissem pelo mundo”. Ela foi acompanhada por um processo de neoliberalização e redução do Estado, que permitiu o seu espraiamento pelo mundo ocidental (PEREIRA, 2008). Esse modelo toyotista diferenciou-se pela maneira e flexibilidade como geria a indústria, possibilitando uma aceleração do processo de acumulação de capital e tornando mais maleável a relação entre capitalistas e empregados. O mesmo autor enumera algumas das consequências da reestruturação produtiva, a partir da década de 1970 para os países em desenvolvimento, que foram: o aumento na quantidade de pessoas desempregadas, o trabalho precário e instável, bem como o declínio dos sindicatos. Além disso, o autor afirma que esse processo inicia sua consolidação nos países em desenvolvimento a partir da década de 1980.

Nos anos 1990 iniciou-se no Brasil um processo para estabilização econômica do país, constituindo-se basicamente no combate à inflação e na estabilidade da moeda, visando ao crescimento da economia, à redução do déficit público e à superação da crise para, por conseguinte, promover a diminuição das desigualdades social e econômica. É possível notar que a economia brasileira passou por fortes transformações, as quais, ao impactar na estrutura da economia nacional, causaram modificações estruturais nos estados e municípios brasileiros.

O Nordeste brasileiro tem apresentado avanço no que diz respeito à instalação de novas indústrias, das quais algumas foram implantadas no Nordeste e/ou transferidas do Sul e Sudeste para a primeira região. A partir dos anos 2000, há um novo direcionamento na economia brasileira, pois as políticas econômicas tornaram-se mais restritivas, destinando-se principalmente ao cumprimento de metas inflacionárias. A partir de 2006, a região Nordeste vem apresentando taxas de crescimento econômico superiores às do país, resultado que vem se consolidando nos anos posteriores (AMARAL FILHO, 2010).

A crise socioeconômica, ocorrida no Brasil durante os anos 1980, ocorreu em virtude do processo de endividamento externo vivido pelo país no período dos anos 1970. Desse modo, os países de capitalismo avançado passaram a cobrar dos países do terceiro mundo, inclusive do Brasil, o pagamento dos juros. Pereira (2008) nos mostra que o país não só diminuiu os investimentos em infraestrutura, energia etc. como também em saúde, educação, moradia etc. Ademais, como o Brasil precisava pagar a dívida, houve um período de recessão. Com isso, aumentaram as exportações com redução nas importações visando captar recursos para o pagamento da dívida externa. Sem falar que as exportações e importações do Brasil foram drasticamente prejudicadas devido à recessão mundial, pois o aumento do preço do petróleo promoveu acentuada deterioração dos termos de intercâmbio.

A esse respeito e no intuito de elaborar este trabalho foi necessária a realização de um levantamento bibliográfico a fim de subsidiar a pesquisa, buscando a caracterização de cidade média. Utilizaram-se, para tanto, os censos demográficos 1991, 2000 e 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, foi feito um levantamento de dados secundários acerca dos Estabelecimentos e do Emprego Formal,

com base na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O presente trabalho busca analisar os benefícios da abertura comercial da década de 1990 para a instalação de novos estabelecimentos nas cidades médias nordestinas não pertencentes às regiões metropolitanas, influenciando o processo de urbanização dessas cidades.

Quanto à estrutura do trabalho, foi dividido em três partes além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte, buscou-se uma breve descrição a respeito da urbanização. Em seguida, apresenta-se uma caracterização da reestruturação produtiva nas cidades médias do Nordeste. Na última parte, é apresentada uma contextualização sobre os conceitos de cidades médias, bem como a dinâmica de crescimento populacional. A partir da análise dos dados apresentados, constata-se que nos anos estudados alguns estados tiveram taxas de crescimento populacional de suas cidades médias superiores à região Nordeste.

2 Urbanização

O processo de urbanização da sociedade capitalista foi constituído com base na industrialização. Para Lefèvre (2004), a sociedade urbana nasceu da industrialização. Essa sociedade “domina e absorve a produção agrícola”, estabelecendo uma clara distinção entre cidade e campo, que se tornou menos aparente quando o campo absorveu as máquinas, principalmente quando se ampliou a relação entre preço da produção e o lucro no setor rural, tal qual na indústria

Castells (2000) afirma que a urbanização inserida no contexto da primeira revolução industrial está fundamentada

de acordo com dois conjuntos de fatores, a saber: a prévia decomposição da sociedade rural e sua emigração para as cidades, disponibilizando a sua mão de obra à indústria; e a saída de uma economia doméstica para uma manufatureira. Para o autor, é a indústria que se constitui como elemento que domina a urbanização, pois ela é atraída para as cidades pela mão de obra e mercado disponíveis, e, por sua vez, é ela quem promove também o desenvolvimento do setor de serviços.

Ainda segundo Castells (2000), a questão da urbanização atualmente, possui quatro fundamentos, quais sejam:

- a) a aceleração no ritmo da urbanização no contexto mundial;
- b) a concentração desse crescimento urbano nas regiões ditas “subdesenvolvidas” sem correspondência com o crescimento econômico que acompanhou a primeira urbanização nos países capitalistas industrializados;
- c) o aparecimento de novas formas urbanas e, em particular, de grandes metrópoles;
- d) a relação do fenômeno urbano com novas formas de articulação social provenientes do modo de produção capitalista e que tendem a ultrapassá-lo.

Para Limonad (1999), a compreensão desenvolvida de urbanização não pode ser entendida simplesmente como cidades que se organizam social, econômica e politicamente, mas deve sim ser entendida como um processo social de maior valor na estruturação do território. Sobre essa questão Soja afirma que:

A urbanização pode ser vista como uma de várias grandes acelerações do distanciamento espaço-tempo... A especificidade do urbano é definida, pois, não como uma realidade

separada, com suas próprias regras sociais e espaciais de formação e transformação, ou meramente como um reflexo e uma imposição da ordem social. O urbano é uma parte integrante e uma particularização da generalização contextual mais fundamental sobre a espacialidade da vida social... Em sua... especificidade social, o urbano é permeado por relações de poder, relações de dominação e subordinação, que canalizam a diferenciação regional e o regionalismo, a territorialidade e o desenvolvimento desigual, e as rotinas e revoluções, em muitas escalas diferentes (SOJA, 1993 apud LIMONAD, 1999, p. 82).

O processo de crescimento das cidades brasileiras se deu de forma rápida, pois São Paulo, em apenas seis décadas, transformou-se na maior cidade da América Latina devido à industrialização que impôs acelerado processo de urbanização. Nesse caso, a industrialização confere um padrão de acumulação que potencializa a urbanização. Esta, por sua vez, demonstra ser maior que o ritmo da industrialização.

3 Reestruturação produtiva nas cidades médias do Nordeste

O Nordeste foi um dos estados que se beneficiou com a desconcentração industrial do período de 1970 a 1985. Esse processo atingiu principalmente os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, principalmente suas regiões metropolitanas.

Já o Nordeste brasileiro continuou se beneficiando com a atração de uma quantidade significativa de empresas para a sua região. Segundo Pereira (2008), o ganho desse período “deveu-se mais à reestruturação produtiva do capital do que à política econômica do governo”, que naquele momento estava em “um período de ausência total no que se refere ao intuito desenvolvimentista”.

Na década de 1990, o Nordeste brasileiro apresentou avanço no que diz respeito à instalação de novas indústrias, das quais algumas foram implantadas na região e/ou transferidas do Sul e Sudeste. Nos anos 2000, há um novo direcionamento na economia brasileira, pois as políticas econômicas tornaram-se mais restritivas, destinando-se principalmente ao cumprimento de metas inflacionárias. A partir de 2006, com a necessidade de as indústrias melhorarem a qualidade de seus produtos para continuar competindo no mercado, no início da década de 1980, precisando transformar suas bases produtivas e aderir a novas tecnologias e inovações, visando ao aumento da produtividade e à redução nos custos de produção. Esse processo é observado não apenas nos países desenvolvidos mas também nos periféricos. A industrialização brasileira manteve sua concentração espacial no centro-sul do país, com destaque para o estado de São Paulo durante a maior parte do século XX. No entanto, essa concentração começou a ser reduzida na segunda metade do mencionado século.

Quanto ao processo de reestruturação produtiva no Brasil, contribuiu para a redução da concentração industrial paulista e foi marcado por diminuição nos custos, principalmente aqueles relacionados com a mão de obra, provocando a expulsão de grande parcela dos trabalhadores dos seus postos de trabalho. Grosso modo, a realocação produtiva implicou processo de descentralização do setor industrial do Sudeste para as demais regiões do país. Esse processo de reversão da

polarização industrial foi estimulado pelas deseconomias de aglomeração que apresentavam na área metropolitana de São Paulo, ao mesmo tempo que possibilitou economias de aglomeração em outras regiões do país. Nesse cenário, o Nordeste atraiu indústrias conjuntamente com políticas estaduais de estímulo a tais transferências de empreendimentos industriais. Essa migração industrial está ligada ao processo de reestruturação produtiva, à abertura comercial do capital, à guerra fiscal dos estados brasileiros etc.

Ademais, a importância que é dada ao papel das cidades médias no cenário brasileiro se deve mais pela situação geográfica em que ela está inserida dentro de uma determinada região do que pelo seu tamanho demográfico. Amorim filho (2001) apresenta as cidades médias como sendo centros estratégicos para o desenvolvimento de políticas urbanas e de desenvolvimento regional desde a década de 1970. Tais políticas visavam minimizar o fluxo migratório para as grandes cidades, maior eficiência na produção, bem como multiplicar “postos avançados do sistema socioeconômico nacional”.

Após os anos 1990, o Estado, que não atuava via intervenções diretas, promoveu significativamente as privatizações de empresas estatais e reduziu os investimentos em infraestrutura, além disso, cancelou os subsídios e incentivos ao capital. Esse cancelamento desencadeou um processo de guerra fiscal entre os estados da federação, com a finalidade de promover atração ao capital que se reestruturava e que procurava novos espaços. Para Pereira (2008), foram os incentivos fiscais e financeiros que se tornaram o principal fator de atração para as empresas se realizarem.

Tabela 1 – Número de estabelecimentos nas cidades médias do Nordeste nas décadas de 1990, 2000 e 2010 – Termos absolutos e taxa de crescimento (%).

UF	1991	2000	2010	2000/1991	2010/2000
AL	685	1158	2553	69,05	120,47
BA	8321	18975	31341	128,04	65,17
CE	2231	4365	7649	95,65	75,23
MA	1991	3385	7180	70,02	112,11
PB	2.805	4710	7096	67,91	50,66
PE	3481	6778	13550	94,71	99,91
PI	647	1107	1905	71,1	72,09
RN	1128	2223	4412	97,07	98,47
NE	150.504	288.998	503.321	92,02	74,16

Fonte: Elaboração dos autores. Dados do RAIS/MTE.

Em termos relativos, as cidades médias do Ceará tiveram um maior crescimento na década de 1990, cerca de 95,65%, enquanto que as cidades médias pernambucanas obtiveram maior crescimento, 99,91% na década de 2000. Em termos absolutos, as cidades médias de Pernambuco e Ceará, respectivamente, tiveram o 2º e 3º maior crescimento nas décadas analisadas.

De acordo com Silva (2008), no início do governo Fernando Henrique Cardoso, o processo de reestruturação produtiva alcançou mais velocidade, dadas as políticas liberais que promoveram, no período de 1994 a 1998, com “a estabilização monetária, a abertura comercial e a reforma do Estado”, promovendo “uma breve retomada do crescimento econômico no Brasil” (SILVA, 2008, p. 119).

Em relação aos estados brasileiros, visando atrair investimentos privados, utilizaram seis benefícios fiscais relacionados com o ICMS, nos anos 1990. Segundo Brito e Bonelli (1997 *apud* PEREIRA), as unidades federativas promoveram isenção

do ICMS; isenção ou redução do ICMS para as micro e pequenas empresas; redução de alíquotas de ICMS; prorrogação dos prazos de recolhimento do ICMS; utilização dos mecanismos de diferimento (recolhimento postergado do ICMS); e utilização do crédito presumido (por estimativa do ICMS).

Outros incentivos também foram utilizados pelos estados, quais sejam: “infraestrutura (venda de lotes e galpões, locação de máquinas e equipamentos, doação de áreas etc.)”, concessões financeiras (aquisição de ativos fixos, composição acionária etc.). Além disso, o autor destaca a facilidade com que os gestores promoviam o processo para que houvesse o registro de empresas, bem como outros benefícios tais como formação e capacitação etc. (PEREIRA, 2008, p. 107).

Nessa perspectiva, o instrumento de guerra fiscal (ICMS) tem por objetivo promover incentivos visando atrair empreendimentos para localidades que se utilizam dessa ferramenta. São incentivos geralmente financeiro-fiscais que promovem a redução ou devolução de determinada quantia do imposto a recolher. Os estados do Nordeste também se empenharam nesse processo de guerra fiscal. Entre eles, Ceará, Pernambuco e Bahia destacam-se por ter promovido esforços visando atrair novos investimentos. Porém, Pereira (2008) mostra que esses esforços não alcançaram êxito, no que se refere à indústria de transformação desses estados, com exceção da Bahia. Em termos absolutos, “a transformação industrial da Bahia (54,5%) é superior ao somatório do valor da transformação industrial dos estados de Alagoas, do Maranhão e da Paraíba” (PEREIRA, 2008, p. 107).

4 As cidades médias brasileiras

Não existe uma definição única que conceitue o termo “cidades médias”. Mas, no Brasil, vários autores (PEREIRA, 2007; LEMOS, 2003; AMORIM FILHO, SERRA, 2001; ANDRADE, 2001 etc.) discorrem sobre o assunto visando constituir, compreender ou caracterizar alguns conceitos para as cidades médias brasileiras, haja vista as mudanças ocorridas na organização e produção, as quais estão diretamente relacionados com a reestruturação produtiva, abertura comercial e as mudanças no papel do Estado no desenvolvimento do país com a ampliação nos investimentos em infraestrutura, estradas, ferrovias, energia elétrica e telefonia (AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

O IBGE atualmente classifica as cidades médias como aquelas com aglomerações entre 100 mil e 500 mil habitantes. Essas cidades exercem atração devido, principalmente, à possibilidade da oferta de emprego e da instalação do setor industrial e de serviços nessas cidades. Nesse sentido, Santos (2005) chama a atenção, pois as cidades médias mudaram de classificação ao longo dos anos visto que, até os anos 1970, um município era considerado médio com população com mais de 20 mil habitantes. Além disso, *há três características que definem cidades médias: elas podem ser articuladoras nos eixos de desenvolvimento; atuam nos sistemas regionais com sucesso na localização de tecnopolos; e apresentam importância das relações espaciais da cidade, onde desempenham papel importante na divisão do trabalho* (LIMA, 2010).

Já o processo de desconcentração ocorrido na década de 1990 promoveu o deslocamento da indústria pelo território brasileiro, beneficiando sobretudo o Nordeste em detrimento da região Sudeste, confirmando o processo de reversão da polarização da indústria brasileira iniciado na década anterior (PEREIRA, 2008).

Dentro desse contexto, as cidades de médio porte são aquelas que podem ser conceituadas por sua relevância na localização geográfica, população, importância socioeconômica e função na hierarquia urbana. Essas cidades constituem-se centros de desenvolvimento regional e apresentam papel fundamental de desconcentração regional e de dinamização, pois criam o desenvolvimento local e regional, possibilitando a diminuição da disparidade econômica e de renda, com vista à melhoria na qualidade de vida de seus habitantes (STEINBERGER; BRUNA, 2001).

Entre os anos de 1950 e 2000, o Nordeste brasileiro teve sua população aumentada em quase três vezes. Com isso, ocorreram aspectos positivos e negativos, os primeiros tratando-se de maior número de pessoas com acesso à educação. Porém, em se tratando de resultados negativos, constata-se que a grande parcela da população ainda vive em extrema pobreza, devido à exclusão social e, conseqüentemente, à extrema concentração de renda.

As cidades de médio porte são capazes de unir centros onde já possuem escala urbanas com atividades econômicas que, por sua vez, podem gerar as chamadas economias de aglomeração. Nesse sentido, Filho e Serra (2009) apresentam uma tipologia com características visíveis das cidades médias, que as levam a desenvolver funções econômicas completamente diferentes dentro da hierarquia urbana nacional e, inclusive, dinâmicas desiguais. Essa tipologia é definida da seguinte forma: a) cidades médias metropolitanas – as que fazem parte de uma área metropolitana definida por lei; b) cidades médias capitais de estados – ligadas a funções administrativas públicas; c) cidades médias em eixos de transporte, associadas à infraestrutura; e d) cidades médias de fronteiras agrícolas, relacionadas com a expansão agrícola para novas áreas do país.

Essas cidades exercem atração sobre a população devido, principalmente, à possibilidade da oferta de emprego, com a

instalação do setor industrial e de serviços. Há três características que definem cidades médias, a saber: elas podem ser articuladoras nos eixos de desenvolvimento; atuam nos sistemas regionais com sucesso na localização de tecnopolos; e importância das relações espaciais da cidade, onde desempenham papel importante na divisão do trabalho (LIMA, 2010). Além disso, contribuem para a diminuição do congestionamento populacional dos grandes centros urbanos.

Nesse cenário, a reconfiguração urbana industrial dos anos 1980 e 1990 apresentou perda de importância das metrópoles nacionais como Rio de Janeiro e São Paulo, fato que acabou gerando benefícios para outras cidades, incluindo as de médio porte, mesmo as não pertencentes a regiões metropolitanas. Um dos principais motivos para a implantação de novos empreendimentos nessas cidades se deve aos incentivos fiscal-financeiros, frutos de uma política fiscal-financeira, concedidos pelos respectivos estados brasileiros.

Amorim Filho e Serra (2001) destacam alguns atributos relacionados com as cidades médias. Segundo esses autores, para que uma cidade seja classificada como cidade média, ela precisa interagir para além de seus espaços, em um tamanho geográfico suficiente para fornecer bens e serviços, gerar de postos de trabalhos, dentre outros. Dentro dessa classificação, nos anos 1970, foram destinados esforços no sentido de minimizar os fluxos migratórios para as grandes cidades e melhorar eficientemente alguns ramos produtivos. Na concepção dos autores, esses foram “os principais objetivos de políticas urbanas que centralizavam esforços no apoio ao desenvolvimento das cidades médias brasileiras” (AMORIM FILHO; SERRA, 2001, p. 9).

Nos primeiros anos da década de 1970, não existiam grandes centros urbanos que possuíssem dinamismo econômico.

Nesse período, as cidades médias eram aquelas que possuíam população entre 50 mil e 250 mil habitantes e ainda havia um limitado número de municípios considerados intermediários. Em contrapartida, existia grande quantidade de municípios que serviam como entreposto entre a zona rural e a urbana (ANDRADE; LODER, 1979 *apud* AMORIM FILHO; SERRA, 2001).

No que se refere ao desenho urbano do final dos anos 1970, provocado pela desconcentração das cidades médias, deu-se através da política urbana adotada pelo Estado nos anos 1970, visto que no período 1970/80, essas cidades eram sinônimos de “política urbana nacional, enquanto política pública”, haja vista a participação mais ativa do Estado. Nessa perspectiva, a ausência de tais políticas promove, dentre outros efeitos, a guerra fiscal entre as cidades (STEINBERGER, 2001).

Por sua vez, o processo de urbanização das cidades médias brasileiras tem apresentado, em sua maioria, crescimento relativo superior ao Nordeste. Há um avanço na quantidade de cidades médias da Região Nordeste não pertencentes às regiões metropolitanas. De acordo com a Tabela 2, em 1991, a região possuía 20 cidades médias, passando a 24 em 2000 e atualmente conta com 29 cidades médias. A cidade de Feira de Santana, na Bahia, até o censo de 2000 era considerada uma cidade média, porém, os dados de 2010 apontam que a cidade possui um total de 556.756 habitantes, portanto, não se encontra mais na classificação do IBGE como sendo uma cidade média.

A Região Nordeste do Brasil possui 29 cidades médias, que juntas detinham, em 2010, uma população de 5,9 milhões de habitantes (IBGE, 2012) e um PIB de R\$ 55,0 bilhões de reais em 2009 (IBGE, 2012). Como pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2 – População das Cidades Médias do Nordeste: termos absolutos e taxas de crescimento (%).

UF	CIDADES	1991	2000	2010	2000/ 1991	2010/ 2000	PIB 2009 (Mil Reais)
BA	Porto Seguro	34661	95721	126770	176,16	32,44	2.910.956
MA	Açailândia	63626	88320	104013	38,81	17,77	6.358.136
BA	Eunápolis	70545	84120	100246	19,24	19,17	3.142.677
CE	Itapipoca	77922	94369	116065	21,11	22,99	2.280.733
PB	Patos	81565	91761	100695	12,50	9,74	1.745.980
BA	Teixeira de Freitas	85547	107486	138491	25,65	28,85	1.925.640
BA	Paulo Afonso	86619	96499	108419	11,41	12,35	1.552.451
CE	Crato	90519	104646	121462	15,61	16,07	1.298.216
BA	Barreiras	92640	131849	137428	42,32	4,23	1.051.444
MA	Codó	102903	111146	118072	8,01	6,23	1.693.254
PE	Garanhuns	103341	117749	129392	13,94	9,89	805.236
PE	Vitória de Santo Antão	106848	117609	130540	10,07	10,99	1.743.770
MA	Timon	107439	129692	155396	20,71	19,82	1.228.962
BA	Alagoinhas	116894	130095	142160	11,29	9,27	1.595.504
PI	Parnaíba	117266	132282	145729	12,81	10,17	3.534.385
CE	Sobral	127315	155276	188271	21,96	21,25	1.964.743
BA	Juazeiro	128767	174567	197984	35,57	13,41	726.944
MA	Caxias	131345	139756	155202	6,40	11,05	530.908
BA	Jequié	144772	147202	151921	1,68	3,21	2.000.735
CE	Maracanaú	157151	179732	209748	14,37	16,70	715.427
PE	Petrolina	162402	218538	294081	34,57	34,57	825.527
AL	Arapiraca	164921	186466	214067	13,06	14,80	493.036
CE	Juazeiro do Norte	173566	212133	249936	22,22	17,82	1.301.121
BA	Itabuna	185277	196675	204710	6,15	4,09	3.894.133
RN	Mossoró	192267	213841	259886	11,22	21,53	615.181
PE	Caruaru	213697	253634	314951	18,69	24,18	2.420.401

UF	CIDADES	1991	2000	2010	2000/ 1991	2010/ 2000	PIB 2009 (Mil Reais)
MA	Imperatriz	225005	230566	247553	2,47	7,37	2.283.346
BA	Vitória da Conquista	225091	262494	306374	16,62	16,72	1.023.205
BA	Ilhéus	226885	222127	184231	-2,10	-17,06	949.339
PB	Campina Grande	321904	355331	385276	10,38	8,43	757.989
BA	Feira de Santana	406447	480949	556756	18,33	15,76	1.658.977
NE	NORDESTE	42497643	47741711	53081950	12,34	11,19	55.028.356

Fonte: Dados dos CENSOS 1991, 2000 e 2010. PIB IBGE.

As cidades médias têm importância devido à oferta de emprego (ou mesmo de subemprego), pela existência de infraestrutura básica, pelas oportunidades de acesso à informação, além disso, possuem os melhores recursos educacionais. Portanto, pela existência de bens e serviços essenciais à ascensão material e intelectual de seus moradores, elas têm o papel de ser centros distribuidores de bens e serviços (AMORIM FILHO; SERRA, 2009).

O crescimento das cidades médias do Nordeste ocorreu principalmente a partir da década de 1990. Segundo Carvalho (2008), nessa época, em meio a uma fase marcada pelo processo de liberalização da economia nacional e pela ausência de uma política de desenvolvimento industrial, com o esvaziamento da instituição coordenadora do planejamento regional, Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), os maiores estados nordestinos, como Bahia, Ceará e Pernambuco, iniciaram uma estratégia de concessão de incentivos, a conhecida “guerra fiscal”.

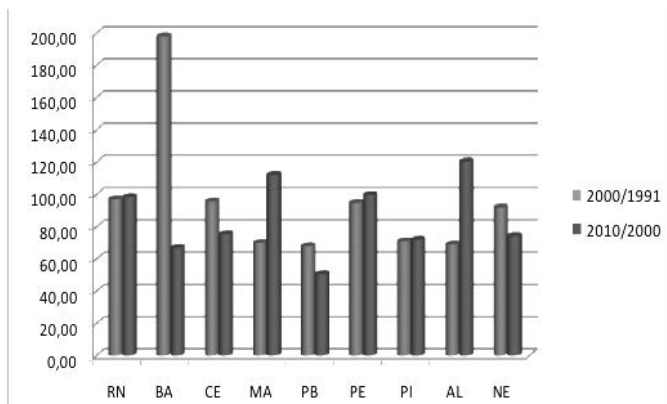


Gráfico 1 – Número de estabelecimentos nas cidades médias do Nordeste nas décadas de 1990, 2000 e 2010 (%).

Fonte: Dados do RAIS/MTE.

Essa política de atração de indústrias, por meio da renúncia dos tributos, logo depois seria adotada pelos demais estados. A iniciativa coincidiu com um período no qual indústrias do Sul e do Sudeste buscavam resolver problemas de (des)economias de aglomeração nos grandes centros, saindo de espaços saturados para baixar custos de produção em outras regiões. Muitas empresas intensivas de mão de obra, como as das indústrias têxteis e de calçados, deslocaram-se para o Nordeste, aproveitando os salários mais baixos. Essa estratégia, combinada à proximidade de fontes de matéria-prima, infraestrutura local e desenvolvimento de novos mercados, foi o fato positivo numa década de dificuldades para a economia nordestina (CARVALHO, 2008). Destacando ainda que a instalação de indústrias nas cidades médias do Nordeste estabeleceu estruturas produtivas que permitiram o aumento e a diversificação do consumo tendo como consequência o crescimento dessas cidades. Isso pode ser observado no Gráfico 1.

Observa-se que os estados da Bahia, Ceará e Paraíba têm um maior crescimento do número de estabelecimentos durante a década de 1990. O expressivo crescimento na Bahia deve-se à instalação de um parque industrial automobilístico (FORD), que requer também a instalação de estabelecimentos complementares, como, por exemplo, indústrias de autopeças. No Ceará, o crescimento do número de estabelecimentos deve-se à instalação de indústrias têxteis e calçadistas e, na Paraíba, à instalação, principalmente, da indústria calçadista. Os demais estados da região apresentam crescimento maior a partir da década de 2000, no caso de Pernambuco – que junto com a Bahia e o Ceará foram os pioneiros na concessão de incentivos fiscais para a atração de indústrias –, só apresenta crescimento maior na década de 2000, porque em relação aos outros dois estados foi o último a utilizar essa política.

Nesse sentido, as cidades médias do Nordeste também apresentam dinamismo econômico em outras áreas, destacando-se os polos agroindustriais da agricultura irrigada, complexo minero-metalúrgico, moderna agricultura do cerrado (soja), diversos polos turísticos e tecnológicos que garantem aumento de novos postos de trabalho, como observado no Gráfico 2.

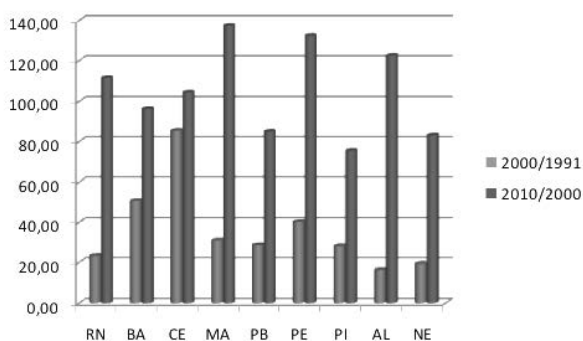


Gráfico 2 – Número de empregos nas cidades médias do Nordeste nas décadas de 1990, 2000 e 2010 (%).

Fonte: RAIS/MTE.

O crescimento do emprego torna-se maior na década de 2000 por conta maturação dos investimentos da década anterior e pela dinamização de outros setores da economia como comércio e serviços. Esse crescimento do emprego ocasiona o aumento da população dessas cidades. Pode-se observar isso no Gráfico 3. Percebe-se, ainda, que a cada censo a quantidade de cidades médias cresce, conforme consta da Tabela 2. Tais cidades têm apresentado crescimento superior ao do Nordeste.

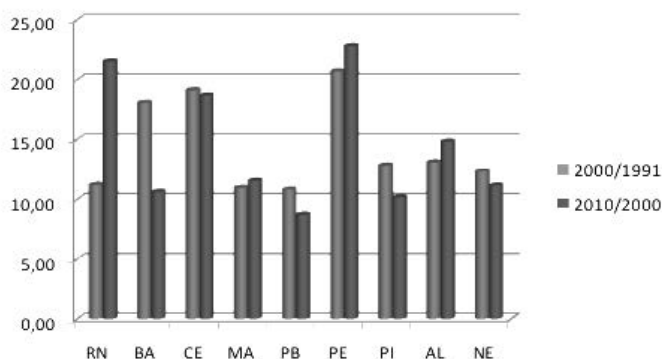


Gráfico 3 – Crescimento populacional das cidades médias nordestinas - 1990, 2000 e 2010 (%).

Fonte: Dados dos CENSOS 1991, 2000 e 2010.

Tomando como ano base 1991, algumas cidades como Porto Seguro cresceram consideravelmente, saindo de 34.661 habitantes em 1991, para 126.770 em 2010. Os dados de 2010 permitem constatar que há evolução positiva da população dessas cidades.

Tabela 3 – Emprego formal total e taxa de crescimento das cidades médias do Nordeste.

UF	1991	2000	2010	2000/1991	2010/2000
AL	10321	12013	26737	16,39	122,57
BA	99675	153566	299145	54,07	94,8
CE	28067	52057	106429	85,47	104,45
MA	28239	37014	87870	31,07	137,4
PB	37751	48597	89915	28,73	85,02
PE	43711	61258	142435	40,14	132,52
PI	6767	8680	15239	28,27	75,56
RN	21996	27110	57348	23,25	111,54
NE	3663980	4374850	8010839	19,4	83,11

Fonte: Dados do RAIS/MTE.

Em termos relativos, as cidades médias do Ceará tiveram o mais crescimento no número de empregos na década de 1990. Mas em termos absolutos, observa-se que os estados da Bahia e de Pernambuco, a exemplo do crescimento da quantidade de estabelecimentos, tiveram melhor desempenho na década de 1990. Com relação à década de 2000, observa-se em termos relativos, que o estado do Maranhão demonstrou mais crescimento no número de empregos formais e na quantidade de estabelecimentos instalados em seu território.

5 Breves considerações

O período em estudo apresenta uma dinâmica positiva no mercado de trabalho formal nas cidades médias estudadas. Esse dinamismo econômico bem como os incentivos fiscais foram fatores preponderantes para a incorporação de novos trabalhadores formalizados no mercado.

Quanto ao crescimento dos estabelecimentos no Nordeste, no geral, foi maior na década de 1990, como observado no Gráfico 1. Com relação aos estados da Região, o crescimento foi maior na década de 2000, exceto nos estados da Bahia, Ceará e Paraíba, em termos relativos, cujo crescimento foi maior na década anterior. Ou seja, nos anos 1990 o crescimento deu-se a partir dos estados maiores, enquanto que em 2000 pelos estados menores em termos econômicos.

No que se refere ao contingente populacional, as duas décadas obtiveram crescimento médio próximo. Com relação às cidades, elas apresentaram discrepâncias em suas taxas de crescimento populacional, pois as maiores taxas estão no estado de Pernambuco, nos últimos vinte anos.

Com relação ao emprego, ocorreu um crescimento mais significativo na década de 2000. Comparando o crescimento dos estabelecimentos com o número de emprego, na década de 1990, o crescimento da quantidade de estabelecimentos foi maior do que o número de empregos. No que diz respeito à década de 2000, ocorre o contrário, pois o número de empregos cresceu mais significativamente.

Essas mudanças que favoreceram as cidades médias nordestinas estão diretamente relacionadas com as políticas econômicas dos anos 1990 e 2000. Na primeira década, a ausência de políticas de desenvolvimento, aliada ao crescimento da concorrência fruto da abertura comercial e a guerra fiscal, implicou em realocização de diversas empresas intensivas em mão de obra, que se realocalizaram nessas cidades aumentando significativamente o emprego. Considerando que o crescimento populacional foi significativamente inferior ao crescimento do emprego formal, as cidades se beneficiaram com a diferença entre esses crescimentos. Espera-se que o crescimento

econômico continue em taxas positivas superiores ao crescimento da população mantendo o ritmo de desenvolvimento econômico e social dessas cidades.

Referências

AMARAL FILHO, J. O Nordeste que dá Certo. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 5, n. 7, out. 2010. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109201437070.CD7_0_052_04.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2016.

AMORIM FILHO, O. B.; SERRA, R. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T.; SERRA (Org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

CARVALHO, C. P. Nordeste: Sinais de um novo padrão de crescimento (2000/2008). **Economia política do desenvolvimento**, Maceió, v. 1, n. 2, 2008.

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, 1996.

LIMA, Marcos C. **Apontamentos para Definições Conceituais de Cidades Médias**. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/publicacoes/marcoscostalima%20conceitos.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 2016.

LIMONAD, Ester. Reflexões Sobre o Espaço, O Urbano e a Urbanização. **Geographia**, v. 1, n. 1, 1999.

MORAIS, Ana C. S. Relocalização produtiva na indústria das cidades médias pernambucanas: uma análise do ponto de vista do emprego formal e dos estabelecimentos –1990/2010. In: ENCONTRO EM ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO DO AGRESTE DE PERNAMBUCO, 1., 2011, Caruaru. **Economia, Renda, Emprego e Desenvolvimento**. Caruaru, PE: UFPE, 2011.

_____. **Reestruturação produtiva e emprego formal na indústria das cidades médias não metropolitanas do Nordeste (1989-2010)**. 120f. Monografia – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

PEREIRA, William E. N. **Reestruturação do Setor Industrial e Transformação do Espaço Urbano de Campina Grande – PB a partir dos anos 1990**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

SILVA, M. G. da. **Mercado de Trabalho, Ocupações e Rendimentos: A Região Metropolitana de Natal na década de 1990**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

STEINBERGER, Marília; BRUNA, Gilda Collet. Cidades Médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

Emprego formal e estrutura salarial dos trabalhadores formais da indústria: análise do emprego formal nas cidades médias nordestinas no período de 1990 a 2010

Aline Alves de Oliveira

Ana Cristina dos Santos Morais

William Eufrásio Nunes Pereira

1 Introdução

O mercado de trabalho nas últimas décadas do século XX passou por profundas mudanças. Segundo Pochmann (2001), assiste-se, desde a década de 1970, a uma modificação substancial na divisão internacional do trabalho, sendo esta agora comandada pelo capital financeiro e acompanhada de um processo de reestruturação empresarial e de uma nova revolução tecnológica.

Essas mudanças, segundo Coutinho (1999), passaram a transformar as estruturas industriais dos países desenvolvidos, sob o impacto da veloz difusão das tecnologias da informação. Baseadas na microeletrônica, as grandes transformações tecnológicas e organizacionais, além da integração restrita da economia mundial, afetaram o Brasil de forma multiplamente desfavorável.

De acordo com Coutinho (1999), nesse período destacam-se os seguintes aspectos relevantes ocorridos na economia brasileira: (a) a conjugação das políticas adotadas, com o intuito de garantir a estratégia de estabilização (em especial, a abertura comercial

e a valorização da taxa de câmbio), que modificou profundamente a dinâmica econômica na década de 1990; (b) a saída do Estado como gestor de políticas de desenvolvimento industrial, ou, mesmo, como ator desse processo que contribuiu fortemente para elevar o grau de exposição da indústria doméstica aos bens importados, especialmente no caso de produtos com maior valor agregado e com maior sofisticação tecnológica; (c) a explosão das importações, que implicou no rápido esvaziamento das cadeias produtivas, provocando forte diminuição do poder de impulsão da demanda intraindustrial e de alavancagem dos demais setores, o que redundou em forte redução da capacidade de criação de empregos na economia; (d) por fim, a busca frenética por redução de custos, que provocou rodadas sucessivas de racionalização e inovações no processo produtivo, com forte aumento das tensões sobre o mercado de trabalho. Dessa forma, caracterizou-se uma situação em que há “vazamentos” de demanda derivada, resultando em pequeno rebatimento sobre a atividade econômica e sobre a capacidade de geração de emprego.

Diante de um ambiente cada vez mais competitivo, interna e externamente, as empresas têm incorporado inovações tecnológicas e gerenciais; como resultado, houve um substancial aumento da competição na economia brasileira. Porém, segundo Coutinho (1999), as consequências desse processo – ainda em curso, na medida em que melhorias organizacionais e tecnológicas se difundem lentamente no tempo, mas com forte impacto no mercado de trabalho – são mudanças na estrutura de emprego da economia, no padrão de remunerações, no perfil de demanda por mão de obra etc.

Desse modo, ocorre a reestruturação produtiva no país, que implicou em um processo de descentralização produtiva, sobretudo no setor intensivo de mão de obra. Essa descentralização caracteriza-se por ser muito mais que uma realocização

industrial do que apenas descentralização de capitais. Os fatores que contribuíram para esse processo foram o aumento da concorrência capitalista, que ocorreu devido à abertura comercial, e a queda das barreiras alfandegárias. As empresas se modernizam e procuram realocar os novos investimentos com o intuito de absorver vantagens econômicas (ANTUNES, 2005).

Seguindo a mesma dinâmica do país, o Nordeste também passou por reestruturação produtiva nos anos 1990. Com a ausência do Estado no planejamento econômico regional, ficou um vazio que foi preenchido pela guerra fiscal e pelas estratégias dos governos estaduais em implementar as formas mais variadas de competição pelos capitais privados. “Nesse contexto que fragmenta e dispersa iniciativas, conclui-se que, na verdade, a dinâmica de cada região é comandada pelos agentes do setor privado, pelas decisões que eles tomam” (ARAÚJO, 2006, p. 39).

Tudo isso resultou em novas relações de trabalho, desconcentrando e horizontalizando a produção, e novas formas de contratação e remuneração. A política industrial é desarticulada com a abertura econômica. A partir daí, os governos estaduais passam a adotar medidas que possam criar condições para o incremento da atividade industrial, tais como: incentivos financeiros e fiscais que, junto à abundância de recursos naturais e à mão de obra barata, tornaram-se mecanismo de atração de indústrias.

Com a reestruturação produtiva, a indústria busca, nas cidades menores, um distanciamento do acirramento da luta sindical e a redução dos custos de produção. As cidades médias tornam-se mais articuladas formando uma ampla rede. De acordo com Lima Júnior (2012), o crescimento das cidades médias está associado ao processo de espraiamento das atividades econômica (NEGRI, 1996), bem como da desconcentração concentrada (CANO, 2007; DINIZ, 1993) ou, ainda, aos novos aspectos

da configuração espacial da acumulação capitalista que redefine a divisão espacial do trabalho (MACEDO, 2010). As atividades de caráter capital intensivo, os serviços modernos e os setores de gestão mantêm-se, em sua maioria, localizadas nos centros metropolitanos. A realocação das demais atividades ocorre em função tanto da busca por redução dos custos de aglomeração e deseconomias de escala dos grandes centros, como da proximidade das fontes de matéria-prima e da disponibilidade de mão de obra barata e não sindicalizada. Conta também, aqui, a oferta de uma cesta de estímulos e subsídios fiscais por parte do poder público, em função da ausência de políticas contundentes de promoção do desenvolvimento desses espaços.

Segundo Holanda e Amora (2011), não existe definição única para determinar o significado geral de como poderia ser conceituado o termo cidade média. As cidades médias apresentam-se a partir da década de 1970, como centros estratégicos para o desenvolvimento de políticas urbanas e regional. Diante das muitas conceituações, verifica-se a ênfase na localização geográfica, na população, na importância socioeconômica, como também nas funções hierárquicas e no papel que essas funções desempenham no sistema urbano e regional.

As cidades de porte médio costumam ser cabeças de zonas exercendo funções industriais, comerciais, de serviços de toda espécie, inclusive religiosos, administrativos, militares entre outros, mas de uma forma mais especializada a uma área bem maior. Nestas cidades se encontra comércio por atacado, mercadorias com melhor qualidade, uma maior diversidade de locais para lazer, há médicos e clínicas

especializadas, escolas de melhor nível, algumas sedes de bancos e etc (BARBOSA, 2012, p. 30).

Um fato importante deve ser mencionado sobre a reconfiguração industrial dos anos 1980 e 1990, esta apresentou perda de importância das metrópoles nacionais como Rio de Janeiro e São Paulo, processo que fez com que muitas cidades fossem favorecidas e as cidades médias nesse momento inclusive as não pertencentes a regiões metropolitanas foram beneficiadas.

O crescimento das cidades médias do Nordeste ocorreu principalmente a partir da década de 1990. Segundo Carvalho (2008), nessa época, em meio a uma fase marcada pelo processo de liberalização da economia nacional e pela ausência de uma política de desenvolvimento industrial, com o esvaziamento da instituição coordenadora do planejamento regional (SUDENE), os maiores estados nordestinos, como Bahia, Ceará e Pernambuco, iniciaram estratégia de concessão de incentivos, a conhecida “guerra fiscal”, que Santos (1996) denomina “guerra entre os lugares”.

Essa política de atração de indústrias, por meio da renúncia dos tributos, seria adotada pelos demais estados logo depois. A iniciativa coincidiu com um período no qual indústrias do Sul e do Sudeste buscavam resolver problemas de deseconomias de aglomeração nos grandes centros, saindo de espaços saturados com o intuito de baixar custos de produção em outras regiões. Muitas empresas intensivas de mão de obra, como as das indústrias têxteis e de calçados, deslocaram-se para o Nordeste, aproveitando os salários mais baixos. Essa estratégia, combinada à proximidade de fontes de matéria-prima, à infraestrutura local e ao desenvolvimento de novos mercados, foi o fato positivo numa década de dificuldades para a economia nordestina (CARVALHO, 2008).

A instalação de indústrias nas cidades médias do Nordeste estabeleceu estruturas produtivas que permitiram o aumento e a diversificação do consumo. Isso teve como consequência o crescimento dessas cidades e o aumento dos postos de trabalho. Porém, no que concerne à estrutura salarial, os postos de trabalho gerados concentram-se, em sua maioria, nas faixas salariais mais baixas.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar a evolução do emprego formal e a estrutura salarial dos trabalhadores da indústria, tendo como referência as cidades médias nordestinas no período de 1990 a 2010. A metodologia utilizada é descritiva, com base nos dados secundários da Relação anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Além da introdução, este artigo está dividido em duas seções e uma conclusão. Na primeira seção, foi abordada a reestruturação produtiva e a política de incentivos fiscais no Nordeste; na segunda, foi analisada a evolução do emprego formal na indústria das cidades médias nordestinas.

2 Reestruturação produtiva e incentivos fiscais no Nordeste

O contexto de mudanças, observado na economia mundial a partir dos anos 1970, com o esgotamento do modelo fordismo-taylorismo como modelo organizacional dominante nos países desenvolvidos, teve como consequência a constituição de um novo tipo de empresa, que operaria cada vez mais em rede, mais adaptada às crescentes variações do mercado e voltada à diferenciação dos produtos, num ambiente de acirrada e desregulada concorrência (POCHMANN, 2006).

Para Cattani (1997), o motivo do esgotamento do modelo fordismo-taylorismo foi os mercados não mais aceitarem a padronização da produção fordista, exigindo padrões diferenciados, de acordo com as demandas de diferentes segmentos. A nova firma precisa tornar-se flexível, capaz de responder, rapidamente, às frequentes mudanças de demanda de mercado. Dessa forma, a nova empresa necessitaria de novas tecnologias e novos modos de utilizar a força de trabalho, bem como de acesso intensificado à informação acompanhada de redução nos custos.

Para Harvey (1998), um novo padrão surge no final da década de 1960, o padrão de acumulação flexível, que se consolidou a partir das experiências desenvolvidas no Japão. A acumulação flexível se apoia na flexibilidade dos contratos de trabalho, gestão da produção e do capital. Tal sistema caracteriza-se pelo. Essa nova fase fica marcada por um confronto com a rigidez do fordismo. A recessão de 1973 pôs em movimento, nos países avançados, processos que esgotaram o paradigma fordista-taylorista; em consequência, as décadas de 1970 e de 1980, nesses países, foram de reestruturação econômica e reajustamento social e político.

A acumulação flexível se espalhou por todo o mundo ocidental, mas, ao difundir-se, não extinguiu totalmente o fordismo. Misturou-se a ele, mas sempre se superando como modelo de organização produtiva. Esse novo padrão de acumulação cria e recria novas técnicas de produção, recicla e reconfigura o trabalhador, visando torná-lo adequado ao novo sistema produtivo e ao novo mundo de consumo.

No Brasil, no final da década de 1980, dada a recessão econômica e o esgotamento do Modelo de Substituição de Importações (MSI), o governo brasileiro dá início ao processo de reestruturação da economia. Essa reestruturação é caracterizada pela abertura comercial e financeira, pela adoção de

câmbio flutuante, pelas reformas fiscais e administrativas e pelas privatizações estatais, buscando adequar a economia à nova ordem econômica (GIAMBIAGI, 2005).

Segundo Antunes (2005), existem três causas principais para o processo de reestruturação produtiva no Brasil: a primeira refere-se à necessidade de as empresas brasileiras competirem internacionalmente em nível agressivo e concorrencial. A segunda consiste na implementação, por parte das multinacionais, de novas tecnologias de gestão e produção. A última causa tem a ver com a necessidade de as empresas nacionais corresponderem à maior competição nacional e internacional.

É somente na década de 1990 que se consolida a reestruturação produtiva no Brasil, com a abertura comercial que faz crescer o nível de competição das empresas brasileiras com as internacionais. Para isso, foi necessária a reestruturação das empresas nacionais, que passaram a ampliar a produtividade, cortar custos e implantar novas tecnologias poupadoras de mão de obra e produtoras de bens e serviços de elevada qualidade. Esse processo se deu concomitantemente à elevação do desemprego estrutural, que foi acentuado pela política deflacionária do Plano Real.

A reestruturação produtiva no Brasil implicou em um processo de descentralização produtiva principalmente no setor intensivo em mão de obra. Essa descentralização caracteriza-se por ser muito mais que uma realocização industrial do que apenas descentralização de capitais. Os fatores que contribuíram para esse processo foram o aumento da concorrência capitalista, que ocorreu devido à abertura comercial, e a queda das barreiras alfandegárias. As empresas se modernizam e procuram realocar os novos investimentos, com o intuito de absorver vantagens econômicas (ANTUNES, 2005).

O Nordeste passou por reestruturação produtiva nos anos 1990, introduzindo novas relações de trabalho, desconcentrando e horizontalizando a produção, além de adotar novas formas de contratação e remuneração. Em parte, a reestruturação ocorrida no Nordeste deveu-se à retirada direta do Estado gestor de políticas de desenvolvimento regional, à redução do investimento infra estrutural e à diminuição de subsídios e incentivos ao capital, o que resultou numa guerra fiscal em nível estadual, com o objetivo de atrair investimentos e capitais que buscavam novos espaços locais.

Vale salientar que as indústrias intensivas em mão de obra buscavam baratear seus custos, a fim de se tornarem mais competitivas. A consequência disso é a elevação da participação do Nordeste no total de empregos formais existentes na indústria brasileira ao longo dos anos 1990 (LIMA, 2007; MATOS; MELO, 2002). Segundo Araújo (2000, p. 127), “a ausência de políticas regionais explícitas do governo federal abriu espaço à deflagração de uma guerra fiscal entre estados e municípios, que buscam contribuir para consolidar alguns ‘focos de dinamismo’ em suas áreas de atuação”. Para Regueira (2003), Guerra fiscal é um fenômeno relativamente antigo e constante no cenário nacional; é um processo concentrado em determinados períodos devido ao surgimento de elementos que levam ao acirramento da competitividade entre os estados.

Conceitualmente, é difícil a definição rigorosa de Guerra Fiscal. Em geral, esse termo caracteriza os procedimentos de concessões fiscais e creditícias implementados pelos estados. No que se refere à Guerra Fiscal, Ferreira (2000), reportando-se ao curto prazo, entende que o Estado que deflagra a guerra fiscal se beneficia. No longo prazo, a generalização do conflito faz com que os ganhos iniciais desapareçam, pois esses incentivos fiscais

tornam-se meras renúncias de arrecadação. Com o aumento das renúncias fiscais, os estados de menor poder financeiro perdem a capacidade de prover serviços e infraestrutura de que as empresas necessitam. As batalhas são vencidas pelos estados que são mais desenvolvidos, que têm maior poder financeiro e conseguem, com isso, suportar o peso da renúncia, além de assegurar razoável qualidade dos serviços públicos. Para esse autor, a renúncia fiscal é extremamente prejudicial por reduzir a receita tributária dos estados e, no longo prazo, induzir a concentração regional de produção.

Prado e Cavalcanti (2000), por sua vez, compreendem que não necessariamente os estados que praticam a renúncia fiscal perdem individualmente, no médio e em longo prazo, caso os projetos subsidiados sejam bem-sucedidos. Na verdade, dependendo da evolução desses projetos, o governo estadual pode encontrar-se em melhor posição do que se esses projetos estivessem implantados.

Não se pode assegurar que as políticas de atração de investimentos pautadas em incentivos fiscais sejam boas ou ruins para o Estado. Essa prática deve ser avaliada de acordo com a necessidade de o território, a região ou o estado obter tais investimentos e relacionada com a ampliação de determinados setores produtivos (AMARAL FILHO; SOUZA, 2003).

Com maior autonomia para as Unidades Federativas (UF) legislarem sobre suas fontes de receita, houve uma intensa busca por investimentos privados. As UF, com a intenção de atrair esses investimentos, estimulam empresas a sediar sua nova planta industrial. Assim, o estado que oferecer maior pacote de benefícios às empresas tem maior possibilidade de atrair indústrias para seu território.

Para Nascimento (2008), entre os benefícios ofertados pelo estado estão desde a isenção, ou postergação nos

recolhimentos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), ou do Imposto sobre Serviços (ISS), até a doação de terrenos, infraestrutura e financiamentos de longo prazo. De acordo com Nascimento (2008), os incentivos fiscais podem ser classificados em três tipos:

1 – Concessões prévias para o início da atividade produtiva: doação de terrenos, obras, facilidades de infraestrutura e outras formas de dispêndio financeiro que geram benefícios parciais ou totais para a empresa.

2 – Benefícios creditícios associados ao investimento inicial e à operação produtiva: formas diversas de crédito para capital fixo ou de giro. O crédito pode ser oferecido pelo governo estadual antes do início das operações da empresa, de uma só vez, ou em várias parcelas, ao longo do processo de implantação e/ou operação. Os financiamentos são ofertados pelas instituições bancárias de investimento, com recursos de fundos estaduais ou de programas de desenvolvimento regional.

3 – Benefícios tributários relacionados à operação produtiva: a renúncia fiscal pode se dar por meio da redução ou postergação de recolhimento ou, ainda, pela isenção de impostos.

Os estados da região Nordeste são os que apresentam a maior diversidade nas isenções fiscais e nos instrumentos de crédito, com destaque para o financiamento com crédito subsidiado para pagamento de impostos, complementação de linhas de crédito obtidas fora do estado, subscrição de ações em empreendimentos novos e formação de ativo circulante. É também na região Nordeste que os limites para financiamento são os mais elevados do país. Os estados do Ceará, Bahia e Pernambuco foram os pioneiros no uso dessa política de incentivos fiscais, sendo, depois, seguidos pelos demais estados da região (PIANCASTELLI; PEROBELLI, 1996).

A intensificação da competição provocada pela globalização pressionou as empresas do Sul e Sudeste a tentar reduzir significativamente seus custos. Vale salientar que muitas delas começaram a migrar para localidades que lhes oferecessem menores custos de fatores, principalmente mão de obra barata e redução de impostos.

Dessa forma, um dos resultados da guerra fiscal, segundo Arruda (1999), foi a vinda de indústrias que obedeciam a critérios ditados pelas necessidades de redução de custo e de fatores locacionais para os ramos que já possuíam tradição na região, do ponto de vista dos mercados consumidores e da experiência da mão de obra local. Isso fortaleceu os ramos industriais do Nordeste, já tradicionais, como têxtil, calçados, alimentos, metalurgia e embalagens. Outro fator importante é que esses empreendimentos, em sua maioria, são formados pelo capital local e por investimentos de São Paulo e Rio Grande do Sul.

3 Emprego Formal e Estrutura salarial nas cidades médias do Nordeste

A Região Nordeste do Brasil possui 30 cidades médias; juntas, detinham, em 2010, uma população de 5,7 milhões de habitantes e um PIB, em 2009, de 51 bilhões de reais, como pode ser observado na Tabela 1, a seguir. Esses centros constituem grandes aglomerações urbanas que se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, ou de conurbações, sendo denominados. Área de Concentração de População (ACP). São caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, grau de urbanização e coesão interna da área (deslocamentos da população para trabalho ou estudo).

Tabela 1 – População e PIB das Cidades Médias do Nordeste.

Município	Total da população 2010	PIB 2009 (Mil Reais)
Mossoró - RN	259.886	2.910.956,00
Feira de Santana - BA	556.756	6.358.136,00
Vitória da Conquista - BA	306.374	3.142.677,00
Itabuna - BA	204.710	2.280.733,00
Juazeiro - BA	197.984	1.745.980,00
Ilhéus - BA	184.231	1.925.640,00
Jequié - BA	151.921	1.552.451,00
Alagoinhas - BA	142.160	1.298.216,00
Teixeira de Freitas - BA	138.491	1.051.444,00
Barreiras - BA	137.428	1.693.254,00
Porto Seguro - BA	126.770	805.236,00
Paulo Afonso - BA	108.419	1.743.770,00
Eunápolis - BA	100.246	1.228.962,00
Juazeiro do Norte - CE	249.936	1.595.504,00
Sobral - CE	188.271	1.964.743,00
Crato - CE	121.462	726.944,00
Itapipoca - CE	116.065	530.908,00
Imperatriz - MA	247.553	2.000.735,00
Timon - MA	155.396	715.427,00
Caxias - MA	155.202	825.527,00
Codó - MA	118.072	493.036,00
Açailândia - MA	104.013	1.301.121,00
Campina Grande - PB	385.276	3.894.133,00
Patos - PB	100.695	615.181,00
Caruaru - PE	314.951	2.420.401,00
Petrolina - PE	294.081	2.283.346,00
Vitória de Santo Antão - PE	130.540	1.023.205,00
Garanhuns - PE	129.392	949.339,00
Parnaíba - PI	145.729	757.989,00
Arapiraca - AL	214.067	1.658.977,00
Total	5.786.077	51.493.971,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2010).

O crescimento das cidades médias do Nordeste ocorreu principalmente a partir da década de 1990. Segundo Carvalho (2008), nessa época, em meio a uma fase marcada pelo processo de liberalização da economia nacional e pela ausência de uma política de desenvolvimento industrial, com o esvaziamento da instituição coordenadora do planejamento regional (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste/SUDENE), os maiores estados nordestinos, como Bahia, Ceará e Pernambuco, iniciaram uma estratégia de concessão de incentivos, a conhecida “guerra fiscal”.

Logo depois, as políticas de atração de indústrias, por meio da renúncia dos tributos, seriam adotadas pelos demais estados brasileiros. A iniciativa coincidiu com um período no qual as indústrias do Sul e do Sudeste buscavam resolver problemas de deseconomias de aglomeração nos grandes centros, saindo de espaços saturados para reduzir os custos de produção em outras regiões. Muitas empresas intensivas em mão de obra, como as das indústrias têxteis e de calçados, deslocaram-se para o Nordeste, aproveitando os salários mais baixos.

Essa estratégia, combinada à proximidade de fontes de matéria-prima, infraestrutura local e desenvolvimento de novos mercados, foi o fato positivo numa década de dificuldades para a economia nordestina (CARVALHO, 2008). A política de incentivos fiscais elevou o número de estabelecimentos industriais nas cidades médias do Nordeste, como observado na Tabela 2, a seguir.

No que concerne à taxa de crescimento dos estabelecimentos entre uma década e outra, observa-se que Bahia, Pernambuco e Ceará apresentaram crescimento mais acentuado do número de estabelecimentos entre 1991 e 2000; as taxas chegaram a 198%, 94,71% e 95,65%, respectivamente.

Tabela 2 – Evolução do número de estabelecimentos industriais nas cidades médias nordestinas, de 1991 a 2010.

	1991	2000	2010
AL	685	1.158	2.553
BA	8.321	24.798	41.372
CE	2.231	4.365	7.649
MA	1.991	3.385	7.180
PB	0	4.710	7.096
PE	3.481	6.778	13.550
PI	647	1.107	1.905
RN	1.128	2.223	4.412
Total	18.484	48.524	85.717

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da RAIS – MTE.

Essas taxas elevadas decorrem da instalação de um parque industrial automobilístico (Ford) na Bahia, que requer também a instalação de estabelecimentos complementares, como, por exemplo, indústrias de autopeças. No Ceará, houve a instalação de indústrias têxtil e calçadista e, em Pernambuco, a instalação de indústria de confecções, principalmente. Esses estados foram os pioneiros na política de incentivos fiscais no Nordeste. Os demais estados da região apresentam crescimento maior a partir da década de 2000, entre eles destacam-se Rio Grande do Norte (98,47%), Maranhão (112%) e Alagoas (120%).

Com relação à oferta de emprego (Tabela 3), constata-se que houve elevação no conjunto das cidades médias, com taxa de crescimento mais acentuada entre a década de 2000 e 2010. Rio Grande do Norte (111,5%), Ceará (104,45%), Maranhão (137%), Pernambuco (132,5%) e Alagoas (112%) são os estados que se destacaram pelo aumento relativo desse índice.

Tabela 3 – Quantidade de empregos formais industriais nas cidades médias nordestinas, de 1991 a 2010.

	1991	2000	2010
RN	21.996	27.110	57.348
BA	136.514	205.473	403.049
CE	28.067	52.057	106.429
MA	28.239	37.014	87.870
PB	37.751	48.597	89.915
PE	43.711	61.258	142.435
PI	6.767	8.680	15.239
AL	10.321	12.013	26.737
Total	313.366	452.202	929.022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da RAIS – MTE.

Assim, percebe-se que o crescimento do emprego se tornou maior na década de 2000, por conta maturação dos investimentos da década anterior e pela dinamização de outros setores da economia, como comércio e serviços.

No que se refere ao nível de remuneração nas diversas faixas salariais dos trabalhadores na indústria das cidades mencionadas, a evolução foi menos satisfatória do que o comportamento do emprego e dos estabelecimentos. Ou seja, as melhorias nas ocupações do setor não foram acompanhadas de uma melhoria dos rendimentos desses trabalhadores, como pode ser constatado na Tabela 4, mostrada adiante.

Tabela 4 – CIDADES MÉDIAS - Distribuição dos Trabalhadores na Indústria, por faixas de salários-mínimos - Números Relativos (%) - 1994 e 2010.

UF	CIDADES MÉDIAS, NÃO METROPOLITANAS, DO NORDESTE.	1994				2010					
		0-1	1,01 a 3,0	3,01 a 5,0	5,01 a 10,0	mais de 10,01	0-1	1,01 a 3,0	3,01 a 5,0	5,01 a 10,0	mais de 10,01
MA	Açailândia	27,00	61,89	6,97	3,21	0,93	7,00	74,05	10,06	6,38	2,50
MA	Caxias	35,09	44,01	9,41	7,21	4,28	27,34	57,81	9,80	3,37	1,68
MA	Codó	15,94	44,16	20,31	14,99	4,60	28,61	54,41	10,77	4,55	1,66
MA	Imperatriz	28,93	43,39	13,65	9,10	4,93	14,36	79,02	3,89	1,42	1,31
MA	Timon	30,92	50,81	5,97	7,23	5,06	20,97	73,77	3,19	1,85	0,22
PI	Parnaíba	19,47	52,73	13,31	10,01	4,48	31,18	61,44	2,72	3,23	1,43
CE	Crato	32,18	53,43	3,23	3,64	7,53	10,93	85,71	2,06	0,84	0,47
CE	Itapipoca	2,60	74,68	8,01	8,66	6,06	7,01	87,34	2,73	1,62	1,29
CE	Juazeiro do Norte	26,30	58,16	4,15	3,86	7,53	15,81	81,00	1,56	1,28	0,35
CE	Sobral	12,56	68,64	2,84	5,13	10,82	6,61	88,38	2,89	1,40	0,72
RN	Mossoró	12,15	64,86	12,67	6,72	3,59	7,22	67,71	10,64	7,40	7,05
PB	Campina Grande	6,56	59,67	15,63	11,23	6,91	5,16	86,76	4,44	2,63	1,01
PB	Patos	11,54	21,68	16,08	33,74	16,96	8,86	83,99	3,30	2,97	0,88
PE	Caruaru	11,43	59,08	8,07	10,49	10,92	4,97	91,52	2,21	1,04	0,26
PE	Garanhuns	15,95	43,91	18,12	11,93	10,08	12,60	77,40	5,58	3,39	1,03

UF	CIDADES MÉDIAS, NÃO METROPOLITANAS, DO NORDESTE.	1994				2010					
		0-1	1,01 a 3,0	3,01 a 5,0	5,01 a 10,0	mais de 10,01	0-1	1,01 a 3,0	3,01 a 5,0	5,01 a 10,0	mais de 10,01
PE	Petrolina	8,39	53,43	17,76	11,61	8,81	4,94	85,86	5,92	2,51	0,76
PE	Vitoria de Santo Antão	11,42	49,11	19,70	12,61	7,16	8,99	82,81	4,98	2,19	1,04
AL	Arapiraca	35,05	54,14	3,91	1,82	5,08	23,46	69,41	3,67	2,58	0,89
BA	Alagoinhas	23,50	54,19	8,49	10,99	2,83	7,64	73,37	10,24	6,58	2,17
BA	Barreiras	12,11	38,47	23,22	16,50	9,70	8,19	78,19	7,49	4,21	1,91
BA	Eunápolis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,10	53,85	14,09	13,13	9,82
BA	Ilhéus	9,67	40,62	22,87	18,61	8,23	10,12	74,24	9,04	4,61	1,98
BA	Itabuna	16,68	45,35	16,09	14,32	7,56	13,25	75,05	6,69	3,79	1,22
BA	Jequié	27,06	50,41	14,47	5,00	3,06	9,34	87,77	1,85	0,83	0,21
BA	Juazeiro	11,57	56,04	11,89	9,30	11,20	9,29	75,94	6,06	4,14	4,57
BA	Paulo Afonso	4,43	3,64	1,16	31,99	58,78	5,59	55,22	3,36	14,29	21,54
BA	Porto Seguro	24,02	41,69	17,98	10,73	5,59	12,12	83,83	2,78	1,10	0,17
BA	Teixeira de Freitas	34,86	52,91	6,42	3,36	2,45	9,92	82,82	4,83	1,64	0,79
BA	Vitória da Conquista	35,01	53,58	6,19	3,28	1,94	16,90	77,13	3,77	1,64	0,55
CMNE	TOTAL	16,19	52,58	11,75	10,23	9,26	10,09	80,13	4,90	3,01	1,87

Fonte: Morais (2012).

Ocorreu uma exacerbada concentração de trabalhadores nas faixas entre 1 e 3 salários-mínimos. Em 1994, o percentual de trabalhadores nessa faixa era de 52,58%, passando para mais de 80% em 2010. Quanto aos trabalhadores que recebem mais de 10 salários-mínimos, a redução foi de 9,2% para 1,87%. No conjunto das cidades médias, ocorreu também uma redução significativa no número de trabalhadores que se encontravam nas faixas salariais entre 3 a 10 salários-mínimos; em 1994, 21% dos trabalhadores se encontravam nessa faixa salarial. Esse percentual foi reduzido para menos de 10% em 2010. Com isso, para Queiroz (2010), constata-se o empobrecimento do trabalhador. Isso, segundo a autora, se justifica em função de as empresas, atraídas para as cidades médias nordestinas por meio das políticas de incentivos fiscais, serem intensivas em mão de obra e, sobretudo, por o Estado apresentar, como denomina Marx (1987 apud QUEIROZ, 2010), um exército industrial de reserva, apto a assumir postos de trabalho, mesmo com remuneração baixa.

Tabela 5 – Cidades Médias - Distribuição dos Trabalhadores¹ na Indústria, por nível de escolaridade - Números Relativos (%) – 1994 e 2010.

SETORES DO IBGE	1994				
	S/B	BC+MI	MC+SI	SC	M+D
Extrativa Mineral	69,90	13,76	13,28	3,05	0,00
Indústria de Transformação	64,65	19,83	13,52	2,00	0,00
Serviços Industriais de Utilidade Pública	44,77	17,25	28,95	9,03	0,00
Construção Civil	75,70	14,83	7,44	2,03	0,00

¹ S/B: refere-se aos trabalhadores sem instrução e ensino Básico incompleto; BC+MI: são aqueles com o ensino Básico completo e o ensino Médio incompleto; MC+SI: são os que possuem o ensino Médio completo e ensino Superior incompleto; SC: trata-se daqueles com curso superior completo; e M+D: são os trabalhadores com mestrado ou doutorado.

SETORES DO IBGE	1994				
	S/B	BC+MI	MC+SI	SC	M+D
TOTAL	63,45	18,72	14,87	2,96	0,00
	2010				
Extrativa Mineral	26,07	15,08	47,35	11,39	0,11
Indústria de Transformação	23,50	27,94	46,00	2,52	0,05
Serviços Industriais de Utilidade Pública	20,43	14,43	49,20	15,72	0,22
Construção Civil	46,39	24,90	26,58	2,10	0,02
TOTAL	28,41	26,51	41,95	3,08	0,05

Fonte: Morais (2012).

Mesmo com a melhoria do nível educacional do trabalhador (ver Tabela 5, adiante), em 1994, 63,4% dos trabalhadores da indústria eram formados por pessoas sem instrução ou com ensino básico incompleto. Em 2010, esse percentual caiu para 28%. Nas cidades médias em pauta, dos que possuíam ensino Médio completo ou Superior incompleto, 14% estavam na indústria. Porém, esse percentual fica com pouco mais de 41%. Percebe-se, também, que ocorreram melhorias na participação de pessoas com curso superior completo. Não houve resposta no tocante aos seus rendimentos, contradizendo a teoria do capital humano.

4 Conclusão

O período em estudo apresenta uma dinâmica positiva no mercado de trabalho formal nas cidades médias analisadas. Esse dinamismo econômico, bem como os incentivos fiscais, foi fator preponderante para a incorporação de novos trabalhadores, formalizados no mercado. A guerra fiscal da década de 1990 constituiu-se no principal fator que alterou as vantagens de localização que influenciavam a decisão locacional, visto que houve, no período, cancelamento de investimentos públicos na

produção, bem como ausência de projeto de desenvolvimento regional (PEREIRA, 2008).

O crescimento dos estabelecimentos no Nordeste foi maior na década de 1990, atingindo especialmente os estados Bahia, Ceará e Pernambuco. Já em 2000, esse crescimento foi mais acentuado nos outros estados da região. Ou seja, nos anos 1990, o crescimento deu-se a partir dos estados maiores, enquanto que em 2000 pelos estados menores, em termos econômicos.

Com relação ao emprego, ocorreu um crescimento mais significativo na década de 2000. Comparando o crescimento dos estabelecimentos com o número de emprego na década de 1990, o crescimento da quantidade de estabelecimentos foi maior do que o número de empregos. No que diz respeito à década de 2000, ocorre o contrário, com o número de empregos crescendo mais significativamente.

Os resultados mostram que as indústrias instaladas nessas cidades obedeciam a critérios ditados pelas necessidades de redução de custo e de fatores locais para os ramos que já possuíam tradição na região. Houve aumento de empregos formais, porém, no que concerne à estrutura salarial, os postos de trabalho gerados concentram-se, em sua maioria, nas faixas salariais mais baixas. Além disso, constatou-se uma elevação no grau de escolaridade dos trabalhadores, mas que não implicou em aumento de salários ou ascensão na estrutura salarial da indústria, pois a maior parte dos empregos gerados foi nas faixas de menor número de salários-mínimos. Esse contexto caracteriza a indústria que se amplia no Nordeste como extensiva em mão de obra e de baixos salários, possibilitando a precarização dos postos de trabalho nas cidades em estudo.

Referências

ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação Produtiva e Crise no Sindicalismo**. São Paulo: Boitempo, 2000.

AMARAL FILHO, J.; SOUZA, D. L. R. Arranjo produtivo de calçados do Cariri, Ceará. **Texto para discussão**, Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, ago. 2003.

ANTUNES, R. **Trabalho, Reestruturação Produtiva e os desafios do sindicalismo e dos movimentos sociais no Brasil: Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2005.

ARAÚJO, I. Maria. **Os novos espaços produtivos: relações sociais e vida econômica no cariri cearense**. 229f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento do Nordeste brasileiro: heranças e urgências**. Revan: Fase: 2000.

ARRUDA, G. C.; SAMAPAI, J. B. Políticas de emprego no Estado do Ceará. In: POSTHUMA, A. C. (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: Políticas para conciliar os desafios do emprego e competitividade**. Brasília: OIT e TEM. Ed. São Paulo, 1999.

BARBOSA, M. N. F. **A Evolução do emprego formal industrial nas cidades médias do Estado do Ceará (Juazeiro do Norte, Crato e Sobral) no período de 1985 a 2010**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

BRASIL. Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Brasília – DF; TEM, [201-?].

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. 3. ed. São Paulo: editora UNESP, 2007.

CARVALHO, C. P. Nordeste: Sinais de um novo padrão de crescimento (2000/2008). **Economia política do desenvolvimento**, Maceió, v. 1, n. 2, 2008.

CAVALCANTI, C. E.; PRADO, S. **Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil**. São Paulo: Edição FUNDAP/IPEA, 2000.

COUTINHO, L.; BALTAR, P.; CAMARGO, F. Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização. In: POSTHUMA, A. C. (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: Políticas para conciliar os desafios do emprego e competitividade**. Brasília: OIT e MTE, São Paulo, 1999.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 31, set. 1993.

FERREIRA, G. S. Reforma Tributária. Guerra Fiscal: competição tributária ou corrida ao fundo do tacho? **Informe-se**, Secretaria para assuntos fiscais, n. 4, jan. 2000.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: GIAMBIAGI, F et al (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. 7. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

LIMA, A. C. C. Economia do Nordeste: Evolução do emprego na indústria de transformação e extrativa mineral e identificação da dinâmica de aglomeração produtiva. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12., 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cdartigo_ren=1099>. Acesso em: 7 jul. 2012.

LIMA JUNIOR, F.O.; MACEDO, F. C. Dinâmica regional, política econômica, evolução do emprego e rede urbana cearense no início do século XXI. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2012.

MATOS, E. N.; MELO, R. O. L. A estrutura do emprego industrial no Nordeste nos anos noventa. In: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2002. Unicamp. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_TRB_ST34_Matos_texto.pdf>. Acesso em: 3 maio 2012.

MORAIS, Ana C. S. **Reestruturação produtiva e emprego formal na indústria das cidades médias não metropolitanas do Nordeste (1989-2010)**. Monografia (Graduação em Economia) - Natal, RN, 2012.

NASCIMENTO, S. P. Guerra Fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 4, out./dez. 2008.

PEREIRA, W. E. N. **Reestruturação do Setor Industrial e Transformação do Espaço Urbano de Campina Grande – PB a partir dos anos 1990**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

PIANCASTELLI, M.; PEROBELLI, F. ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal. **Texto para discussão**, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, n. 402, fev. 1996.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolher**. Organizado por Ricardo Antunes. São Paulo: Boitempo, 2005.

QUEIROZ, S. N.; SILVA FILHO L. A. Industrialização e emprego formal no Ceará: Análise a partir dos dados da RAIS-MTE 1996/2006. **Revista de Desenvolvimento do Ceará**. Instituto de Pesquisa Econômica do Ceará (IPECE), 2010.

VARSANO, R. A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. **Texto para discussão**, Brasília: Instituto de pesquisa Econômica Aplicada. IPEA, n. 500, nov. 1996.

Desafios sindicais frente às práticas trabalhistas e ambientais da indústria têxtil no Brasil no limiar do século XXI¹

Valdênia Apolinário

1 Introdução

A década de 1990 foi palco de significativas mudanças na economia brasileira. O período se caracteriza por um ajuste macroeconômico fundado no tripé abertura comercial, controle cambial e inflação baixa; além do aprofundamento da reestruturação produtiva e organizacional visando à elevação da competitividade.

Como consequência, muitos estados brasileiros, no afã de atraírem empreendimentos, percorrem um caminho de renúncias para sediarem capitais. Tais empresas, a despeito dos *novos parâmetros de competitividade*, são atraídas não apenas por vantagens como incentivos financeiros, fiscais e infraestruturais, mas também por mão de obra barata, débil controle ambiental e fragilidade sindical.

Assim, ao se valerem dessas vantagens, bem como das vantagens de custos tradicionais e também de localização,

¹ Este artigo é uma versão resumida da tese de doutorado intitulada “Reespacialização industrial, emprego e práticas trabalhistas e ambientais: o caso da Vicunha Têxtil S/A” e foi apresentado no IV ENCONTRO INTERNACIONAL ‘THE ECONOMY OF THE WORKERS - A ECONOMIA DOS TRABALHADORES’, evento realizado entre 09 e 12 de julho de 2013, em João Pessoa-PB. A tese supracitada foi defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (COPPE/UFRJ) em 2002 e financiada pelo Instituto Observatório Social (IOS). Na UFRJ, o estudo foi orientado pelo Prof. Dr. Rogério Valle (COPPE/UFRJ) e pelo Prof. Dr. João Maurity Saboia (IE/UFRJ).

indicam uma *'outra face'* dos requisitos de competitividade, além dos assinalados por Valle (1997a), quais sejam: qualidade do produto ou serviço; flexibilidade na produção; inovatividade; logística e distribuição eficientes e adequação ambiental.

A esse fenômeno e se referindo à Europa, Chesnais (1996, p. 39-40) chama de *'integração excludente'*, que ocorre quando o sistema mundial não integra efetivamente o mercado de trabalho (como ocorreu com o de mercadorias e de tecnologia, ao longo da expansão capitalista). Tal fato permite que as empresas explorem os diferenciais de remuneração entre as diversas regiões *"a seu bel prazer"*, inclusive no seio da Comunidade Europeia, *"depois de mandar pelos ares a legislação trabalhista e as convenções salariais nacionais"*. Em última instância, flexibilizam o trabalho e rebaixam os salários, alinhando tais espaços *"nas condições mais desfavoráveis"*.

Também segundo Campos (1999, p. 24-25), *"o deslocamento de unidades fabris de um país para outro não significa somente redução/ampliação de empregos"*. Além de poderem ter a matriz como supridora dos seus insumos, o que garante retornos na forma de juros, royalties e lucros, o deslocamento pode advir de uma *"estratégia de regiões, nas quais os sindicatos são mais organizados"*, exportando para países subdesenvolvidos *"as formas de organização do trabalho que encontram resistência muito forte nos países industrializados"* e, conseqüentemente, *"uma parte significativa da psicopatologia do trabalho"* expressa na violência social da cidade. Essas novas linhas de produção, uma vez instaladas, podem trazer ainda *"organizações de trabalho degradantes e processos que afetam a qualidade do meio ambiente nas economias complementares"* (CAMPOS, 1999, p. 24-25).

É possível dizer que os argumentos do autor supracitado, resguardadas as especificidades, também se mostram válidos para os deslocamentos fabris dentro de cada país.

No caso brasileiro, de um modo geral, verificou-se um deslocamento das indústrias tradicionais, particularmente de calçados, mas também têxtil, das regiões Sudeste e Sul para o Nordeste no período tratado. Dentre os motivos para tal migração estão os baixos salários e elevados incentivos (de natureza fiscal, financeira e/ou infraestrutural), e ainda, a proximidade geográfica com o mercado externo (EUA e Europa).

Além disso, a exposição da indústria têxtil à concorrência internacional, promovida a partir do final da década de 1980 e intensificada posteriormente, atingiu todos os elos da cadeia, provocando uma desarticulação do fluxo produtivo e exigindo esforços de reestruturação em tais elos, a fim de que esses pudessem se manter competitivos. Em consequência, os impactos variaram em intensidade, segundo os diferentes portes das empresas. As pequenas e médias empresas têxteis, por exemplo, foram as que menos resistiram à concorrência dos insumos e produtos importados e muitas faliram. As demais empresas investiram em maquinaria; estimularam a integração dos elos da cadeia, com o intuito de ampliar a escala e o valor agregado da produção; implementaram aquisições e se reespecializaram. Contudo, esse processo de inserção da indústria têxtil num ambiente econômico mais competitivo gerou um quadro de forte inflexão do emprego e de tendência à precarização das condições de trabalho.

Frente à queda de participação dos trabalhadores no setor formal e a emergência de formas *atípicas* de trabalho (ex.: temporário, parcial, subcontratados), o *mainstream* geralmente propugna a acomodação dos direitos sociais no trabalho às contingências empresariais, como forma de *conter* os elevados índices de desemprego e garantir a competitividade das empresas. Como resultado, é razoável supor que o movimento sindical passe a ter como desafio não somente o agigantamento

do exército industrial de reserva de mão de obra, mas também a flexibilização das relações de trabalho. Portanto, o binômio empregos-direitos se constitui numa das mais instigantes facetas do capitalismo no limiar do século XXI, fato que justificava o seu estudo na Indústria Têxtil, uma das mais atingidas pelas transformações macroeconômicas e estruturais que marcaram a inserção do Brasil na *nova ordem globalizante*.

No início deste milênio, a Vicunha Têxtil S/A se enquadra no rol de empresas que atualiza o seu parque de máquinas; aumenta o valor agregado de sua produção; implementa aquisições, fusões e se reespacializa. A Vicunha também consolida a sua presença na Região Nordeste onde, em 2002, estão localizadas 7 (sete) das 15 (quinze) unidades operacionais têxteis existentes; sendo 4 (quatro) no Estado do Ceará².

Assim, coloca-se a seguinte questão: Qual a dinâmica assumida pelo emprego têxtil no Brasil entre os anos 1990 e 2000 e, nesse particular, sendo a Vicunha Têxtil S/A um caso típico de reespacialização inter-regional, o que dizer da sua atuação frente aos direitos fundamentais no trabalho e meio ambiente no Ceará e em São Paulo?

O estudo parte da hipótese de que existe uma correlação direta entre a reespacialização da indústria têxtil orientada para regiões esparsamente industrializadas (ex: Nordeste, Ceará) e a tendência ao aviltamento dos direitos e condições de trabalho nesses novos espaços em comparação com os anteriores (ex.: São Paulo).

² Em 2013, consta no site oficial da Vicunha Têxtil S/A a existência de oito unidades, sendo 03 (três) no Nordeste (Maracanaú-CE, Pacajus-CE e Natal-RN); 02 (duas) em São Paulo (São Paulo – Centro Corporativo; Guarulhos-SP – Centro de Distribuição); e 03 (três) no mundo - Export Department (Europa, Argentina e Equador). (VICUNHA TÊXTEL S/A. Disponível em: <<http://www.vicunha.com.br/institucional.php?id=4>>. Acesso em: 18 jun. 2013)

A escolha da Vicunha Têxtil S/A (uma das maiores e mais competitivas empresas têxteis da América Latina³) decorre dos seguintes fatores: pelo número total de trabalhadores que arregaimenta – em 2002, são aproximadamente 15 mil, distribuídos em 15 (quinze) unidades localizadas, sobretudo nos Estados de São Paulo e Ceará, sendo que as 4 (quatro) unidades localizadas no Ceará respondem por cerca de 8 mil empregados; por sua liderança em crescimento das vendas, mercado conquistado e receita obtida dentre as congêneres no Brasil e em especial no Estado do Ceará; pelo agressivo processo de reestruturação que já vinha implementando para fazer frente à globalização da economia; elevação da produtividade; redução dos custos; a intenção em se concentrar em segmentos de produtos dotados de maior valor agregado e de adquirir/installar unidades no exterior (EUA e México), visando a ALCA; por sua importância dentro da cadeia têxtil brasileira e nordestina; e, por interesse do Observatório Social⁴ e respectivas entidades sindicais em realizar a pesquisa nesta empresa.

A metodologia do estudo inclui uma pesquisa secundária apoiada em autores e fontes que tratam do tema, especialmente Campos (1999), Chesnais (1996), Gorine (1999), Cardoso (1999), Apolinário (2002), Apolinário e Valle (2001), Rigotto (2001), Saboia (2001), Tavares (1998), Vilmar (2002), Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, International Labour Organization (ILO), além de uma pesquisa de campo nas unidades da Vicunha Têxtil S/A no Ceará e em São Paulo.

3 Reportagem da revista Exame que lista as “melhores e maiores” empresas no ano 2010 indica a Vicunha Têxtil S/A – Maracanaú-CE na quarta posição (revista Exame. As 15 maiores empresas têxteis: veja as 15 maiores empresas têxteis do Brasil em 2010, em 21/11/2011. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/as-15-maiores-empresas-texteis>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

⁴ Instituto Observatório Social. <<http://www.observatoriosocial.org.br/portal/>>.

A análise das práticas trabalhistas e ambientais na empresa foi realizada em 2001 e em 2002, no Ceará e em São Paulo, tendo por base os indicadores criados pelo Observatório Social. Tais indicadores têm como principal referência os Direitos Fundamentais no Trabalho preconizados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), as Convenções relativas à Saúde e Segurança Ocupacional (ainda no âmbito da OIT) e outros documentos de relevância internacional que tratavam do tema Meio Ambiente. Os temas abordados são a existência do direito à liberdade de organização dos trabalhadores (Liberdade Sindical, Convenções 87 e 151); direito dos trabalhadores à negociação coletiva (Negociação Coletiva, Convenções 98 e 135); trabalho exercido por meio de coerção e castigo (Trabalho Forçado, Convenções 29 e 105); trabalho infantil (Trabalho Infantil, Convenções 138 e 182); discriminação no local de trabalho em função do gênero, origens raciais, religião e opinião pública (Discriminação de Gênero e Raça, Convenções 100 e 111); a adequação do meio ambiente interno e externo, saúde e segurança ocupacional dos trabalhadores (Meio Ambiente, Saúde e Segurança Ocupacional, Convenções 148, 155, 170 e 174).

Este artigo contém duas seções, além desta introdução. Na seção 2 são analisados dados relativos ao emprego têxtil no Brasil (1989-2000), regiões, estados e municípios selecionados, bem como o perfil socioeconômico dos fiandeiros, tecelões e trabalhadores assemelhados (doravante FTTs) – ‘o chão-de-fábrica têxtil’. Na seção 3 são destacados desafios sindicais considerando as práticas trabalhistas e ambientais em empresas têxteis, precisamente nas unidades da Vicunha Têxtil S/A no Estado do Ceará e em São Paulo, em 2001 e 2002. Por fim, são apresentadas as Considerações Finais.

2 Dinâmica do emprego têxtil no Brasil (1989-2000)

Esta seção apresenta a dinâmica do emprego têxtil no período 1989-2000, em regiões, estados e municípios relevantes, aqui definidos como as áreas que apresentam o maior número de empregados. Tais anos foram escolhidos por sintetizarem as tendências dessas décadas. Também compara o perfil dos fiandeiros, tecelões, tingidores e trabalhadores assemelhados (FTTs) – o chão-de-fábrica têxtil – em São Paulo e Ceará, respectivamente os maiores empregadores têxteis nas regiões Sudeste e Nordeste, em 2000. E ainda, nos municípios que sediam unidades têxteis do Grupo Vicunha em 2001-2002 no Ceará (Fortaleza, Maracanaú, Horizonte e Pacajus) e no Estado de São Paulo (São Paulo, Americana, Itatiba, Amparo e São Manuel).

Considerando o emprego no subsetor têxtil, a região Sudeste concentra o maior montante de empregados entre 1989-2000. Todavia, acumula as maiores perdas no período, sobretudo os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Os demais empregados têxteis distribuem-se entre as regiões Sul (especialmente Santa Catarina); Nordeste (especialmente Ceará) e Centro-Oeste (exclusivamente Goiás) (Ver Gráfico 1)⁵.

⁵ No Gráfico 1, os catorze estados destacados respondem por 90% dos empregados em atividade na Indústria Têxtil em 2000. Em 2010, apenas os dez primeiros estados listados respondem por 90% desses trabalhadores.

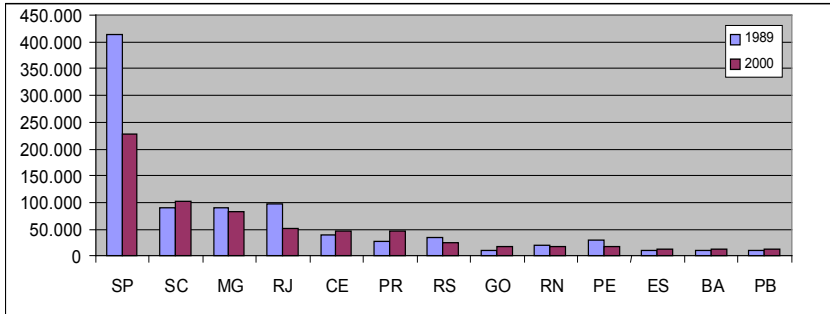


Gráfico 1 – Brasil: empregados na indústria têxtil nos estados relevantes em 1989-2000 (Base de orçamento).

Fonte: Dados da RAIS/TEM.

Com relação ao emprego têxtil nesses estados, exceto nos estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba, em todos os demais prepondera o segmento de confecção e não a fabricação de produtos têxteis (fiação, tecelagem/malharia, acabamento, ou seja, produção)⁶ (Ver Gráfico 2).

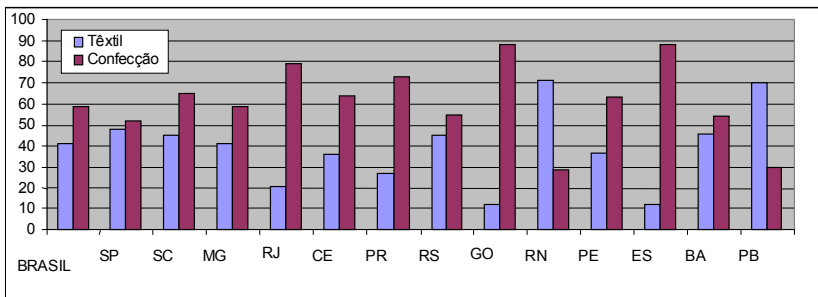


Gráfico 2 – Brasil: distribuição % dos empregados na cadeia têxtil nos estados aglomeração em 2000.

Fonte: Dados da RAIS/TEM.

⁶ Optou-se por separar a ‘Fabricação de Produtos Têxteis’ (beneficiamento de fibras têxteis, fiação, tecelagem, acabamento em fios e tecidos, fabricação de tecidos e artigos de malha) e ‘Confecção’. Essa subdivisão decorre do fato desses elos da cadeia têxtil serem diferentes quanto aos trabalhadores envolvidos, composição de gênero, processos produtivos, incorporação de tecnologias, tamanho dos estabelecimentos, impactos ambientais (internos e externos), localização geográfica, dentre outros.

Quando são tomados os empregados em estabelecimentos têxteis acima de 1000 trabalhadores, o Nordeste supera as demais Regiões Relevantes, passando de 23% em 1989 para 37% em 2000, ao passo que a Região Sudeste, que em 1989 concentrava 54% desses, em 2000 passou para 36% e a Região Sul de 21% para 26% (Ver Gráfico 3)⁷.

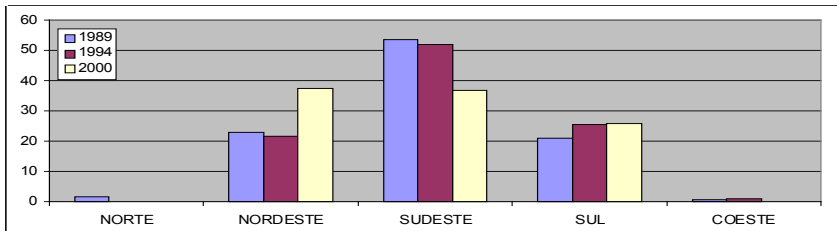


Gráfico 3 – Brasil: percentual de empregados na indústria têxtil entre regiões 1989-2000 (Acima de 1000 trabalhadores por estabelecimento).

Fonte: Dados da RAIS/MTE.

Considerando os estabelecimentos acima de 1000 empregados nos dois principais elos da cadeia têxtil: fabricação de produtos têxteis e confecção, observa-se novamente que o Nordeste apresenta uma tendência ascendente de empregados. Logo, é razoável afirmar que o mapa da fabricação de produtos têxteis e de confecção de grande porte modificou-se em favor do Nordeste, no período (Ver Gráfico 4).

Assim, avalia-se que a reespecialização orientada para o Nordeste foi duplamente seletiva, seja quanto ao grupo produtivo – a indústria tradicional, seja quanto ao porte dos estabelecimentos – os de grande porte.

⁷ Nos Gráficos 3 e 4, a seleção de empregados em estabelecimentos com no mínimo 1000 trabalhadores deve-se ao fato das Unidades Vicunha, à época, terem acima de 900 empregados (ou igual).

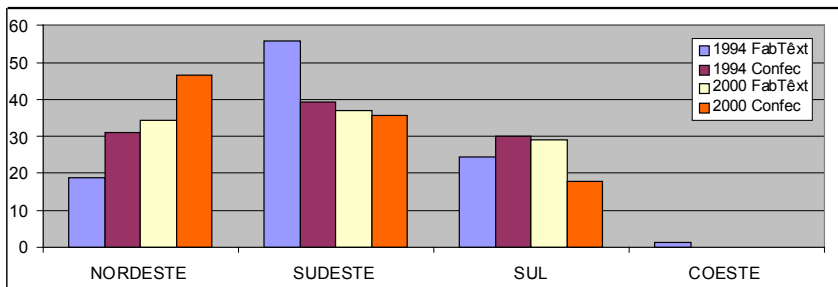


Gráfico 4 – Brasil: percentual de empregados na fabricação de têxteis e confecções 1994-2000 (acima de 1000 trabalhadores por estabelecimento).

Fonte: Dados da RAIS/MTE.

Por outro lado, o Estado do Ceará consolidou a sua posição de maior empregador têxtil na Região Nordeste em fins do século XX, uma vez que respondeu por 30% dos trabalhadores em 1989, passando para 40% em 2000, ao passo que Pernambuco figurou como o maior exemplo de perda de participação no emprego têxtil na região, pois em 1989 comportava 24% do total dessa, chegando a 10% em 2000, tendo sido suplantado pelo Rio Grande do Norte (Ver Gráfico 5).

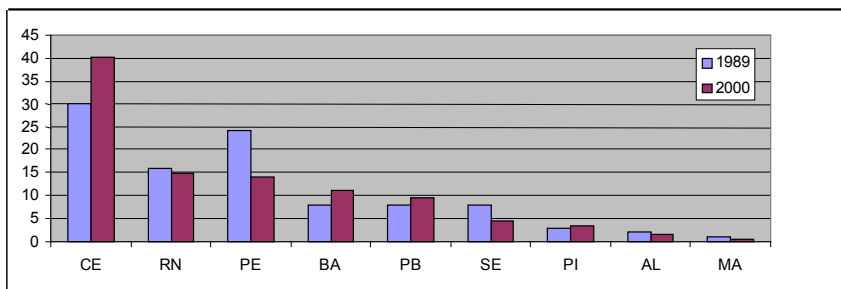


Gráfico 5 – Nordeste: empregados na indústria têxtil 1989-2000 (base de ordenamento = 2000).

Fonte: Dados da RAIS/MTE.

Com relação ao perfil do emprego têxtil nos estados e municípios (1989-2000), são enfatizados os fiandeiros, tecelões, tingidores e trabalhadores assemelhados (FTTs) nos estados que juntos somam 90% desses nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste, respectivamente as maiores aglomerações têxteis do Brasil em 2000. Também são destacados os municípios que sediam unidades da Vicunha no Brasil em 2001-2002, precisamente Ceará (Fortaleza, Maracanaú, Pacajus, Horizonte) e São Paulo (São Paulo, Americana, Itatiba, Amparo, São Manuel). As variáveis pesquisadas são: Grau de Escolaridade; Remuneração Média; Faixa Etária e Sexo.

No tocante ao Grau de Escolaridade, os dados demonstram que as maiores variações ocorreram entre os trabalhadores nas mais baixas e mais altas faixas de escolaridade, ou seja, os que possuíam até 4 (quatro) anos de estudo (à época até 4ª série completa ou não) ou com 11 (onze) anos de estudo (à época 2º Grau completo ou não e/ou 3º Grau)⁸.

Em todos os estados houve uma redução acima de 43% dos empregados com até 4 (quatro) anos de estudo entre 1989 e 2000, os quais eram quase a metade do chão de fábrica no início dos anos 1990. Isso denota uma tendência à *exclusão* desse grupo no período, mesmo no emprego têxtil, e reforça o que outros estudos identificam, a saber: o aumento da escolaridade mínima necessária na maioria das atividades (Ver Gráfico 6).

⁸ Esclarece-se que foi mantida a classificação do Grau de Escolaridade existente na RAIS/MTE, no período, a saber: Analfabetos + 4ª série completa ou não (opcionalmente identificados por até quatro anos de estudo); 8ª série completa ou não (oito anos) e 2º Grau completo ou não + Nível Superior Completo ou não (onze anos ou mais). Sabendo que os trabalhadores de produção no ramo têxtil em regra possuem menos que 11 (onze) anos de estudo, para fins didáticos, 'adjetivou-se' as escolaridades na seguinte gradação: baixa escolaridade (até quatro anos de estudo), média escolaridade (oito anos de estudo), alta escolaridade (onze anos de estudo ou mais).

Ressalta-se que em 2000 os estados do Ceará e do Rio Grande do Sul exibiram os menores percentuais de trabalhadores com até quatro anos de estudo (15% em ambos). E, exceto a Paraíba, todos os demais estados nordestinos exibem percentuais superiores a 25% entre os empregados que possuem onze anos de estudo (2º Grau completo ou não + 3º Grau completo ou não), ao passo que nos estados das demais regiões, apenas o Paraná registra percentuais tão elevados quanto os do Nordeste, para os padrões do setor.

Portanto, nos estabelecimentos têxteis localizados no Nordeste, exceto na Paraíba, encontram-se os FTTs de mais alto Grau de Escolaridade do Brasil, seja por exibirem os menores percentuais de empregados dentro do mais baixo nível de escolaridade, ou ainda, por registrarem os maiores percentuais no nível mais elevado. Resta saber se a remuneração também é um diferencial em favor da opção do capital pela região Nordeste.

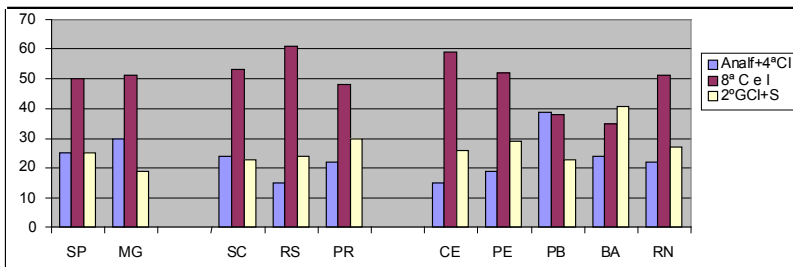


Gráfico 6 – Sudeste, Sul e Nordeste: comparativo de grau de escolaridade dos FTT em 2000 (%).

Fonte: Dados da RAIS/MTE.

Tendo em vista a remuneração média dos FTTs, verifica-se que a região Nordeste também se encontra nas condições *mais favoráveis* de localização têxtil (*favoráveis* no sentido de potencializar as vantagens de custo-benefício), especialmente o Rio

Grande do Norte e a Bahia, que apresentam uma elevação do percentual dentre os que recebem até 1 (um) salário mínimo no período 1989-2000. No outro extremo, o Nordeste de uma maneira geral apresenta os mais baixos percentuais dos que recebem as maiores faixas salariais (de 3 a 5 e acima de 5 salários mínimos). Nesse sentido, avalia-se que os FTTs nordestinos são *duplamente atraentes* (do ponto de vista do empregador), uma vez que são ao mesmo tempo os mais escolarizados e os mais baratos do Brasil (Ver Gráfico 7).

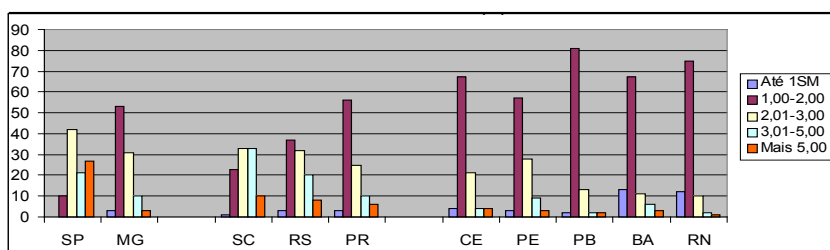


Gráfico 7 – Sudeste, Sul e Nordeste: comparativo de remuneração média dos FTT em 2000 (%).

Fonte: Dados da RAIS/MTE.

Quanto à faixa etária, observa-se que em todo o Brasil a maioria dos FTTs tem entre 18 e 39 anos. Novamente, o Nordeste apresenta os menores percentuais dos que possuem acima de 40 anos em 2000, num intervalo entre 11% e 17%, contra 17% e 20% no Sudeste e 15% e 22% no Sul. Por outro lado, o Nordeste exibe (em 2000) os maiores percentuais dentre os que possuem entre 18 e 29 anos. Precisamente na faixa entre 18 e 24 anos, exibe os maiores percentuais, pois registra um intervalo entre 26% e 38% dos vínculos ativos de FTTs, contra um intervalo de 28% e 30% no Sudeste e de 30% e 36% no Sul.

Assim, é possível dizer que o Nordeste também apresenta as condições *mais favoráveis* quanto à faixa etária, sendo os FTTs da Região *triplamente competitivos*: mais escolarizados, mais baratos e mais jovens (Ver Gráfico 8).

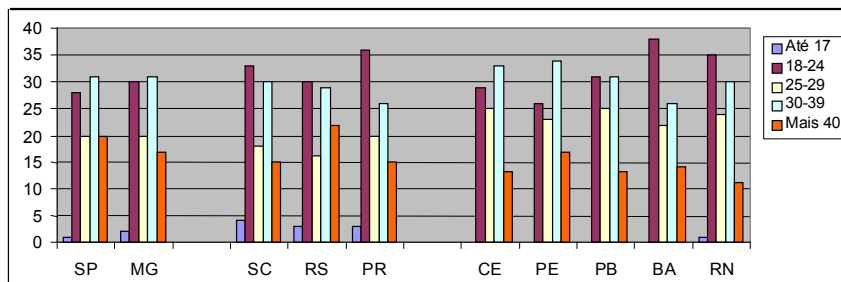


Gráfico 8 – Sudeste, Sul e Nordeste: comparativo de faixa etária dos FTT em 2000 (%).

Fonte: Dados da RAIS/MTE.

Quanto ao sexo, observa-se que a exceção do Estado da Bahia, que registra durante o período variações positivas no percentual das mulheres na produção (82%), juntamente com Rio Grande do Norte (4%) e Paraná (4%), em todos os demais estados ocorre uma variação negativa do percentual de mulheres na produção. Assim, é possível indicar que nesse elo da cadeia têxtil a presença feminina é cada vez menor, sendo os *Estados Relevantes* do Nordeste os maiores exemplos dessa tendência no Brasil, pois tanto em 1989 quanto em 2000, exibem os menores percentuais de mulheres FTTs do Brasil, especialmente os estados do Ceará, de Pernambuco e do Rio Grande do Norte, onde as mulheres representam apenas $\frac{1}{4}$ desses trabalhadores (Ver Gráfico 9).

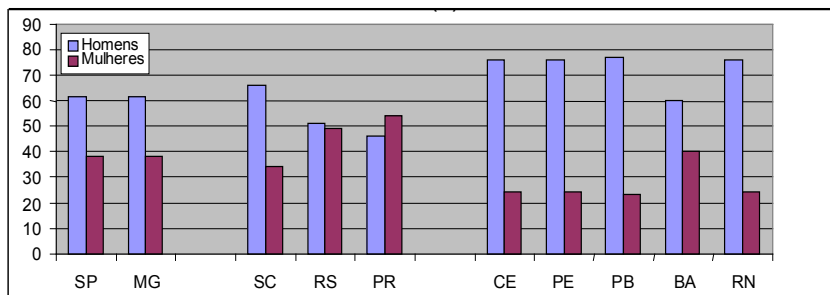


Gráfico 9 – Sudeste, Sul e Nordeste: comparativo de sexo dos FTT em 2000 (%).

Fonte: Dados da RAIS/MTE.

No tocante à investigação por município que sediam unidades produtivas da Vicunha Têxtil S/A em 1989 e 2000, em São Paulo e no Ceará, os dados com base na RAIS/MTE reforçam enormemente a conclusão quanto ao perfil dos FTTs anunciado anteriormente.

Os municípios cearenses exibem os mais baixos percentuais de FTTs com até quatro anos de estudo em 2000, precisamente Pacajus-CE (5%), Maracanaú-CE (10%) e Fortaleza-CE (12%), ao passo que os municípios paulistanos de Itatiba, Amparo e São Paulo registram os maiores percentuais, 46%, 35% e 28%, respectivamente.

Tendo em vista a faixa de remuneração média, aprofunda-se a diferença de remuneração entre os FTTs de São Paulo e Ceará, uma vez que tanto em 1989 quanto em 2000, a grande maioria dos FTTs cearenses mantêm-se na faixa de remuneração entre 1 e 2 salários mínimos, sendo também bastante significativa a participação dos que recebem até 1 salário, mesmo em 2000, com destaque para Horizonte-CE (48%), Fortaleza (35%) e Maracanaú (25%). Por outro lado, nos municípios paulistanos, os maiores percentuais são verificados nas faixas entre 2 e 3;

e, 3 e 5 salários mínimos, sendo também relevantes os percentuais dos que recebem acima de 5 salários mínimos.

No outro extremo, o Ceará apresenta os mais baixos percentuais dos que recebem de 3 a 5 e acima de 5 salários mínimos. Nesse sentido, também é possível concluir que a referida categoria de trabalhador no Ceará, precisamente naqueles municípios, é *duplamente vantajosa* (do ponto de vista do empregador), visto que é mais escolarizada e mais barata do que nos municípios paulistanos.

Quanto à faixa etária, observa-se que nos municípios de ambos os estados, a maioria dos FTTs possui entre 18 e 39 anos de idade, tanto em 1989 como em 2000. Contudo, os municípios cearenses exibem os menores percentuais de FTTs acima de 40 anos em 2000, num intervalo entre 2% e 17%, enquanto que nos municípios paulistanos os percentuais dessa faixa variavam entre 13% e 29%.

Logo, também quanto à faixa etária, o Ceará apresenta as condições *mais favoráveis* para atrair empreendimentos têxteis, sendo os FTTs do estado *triplamente vantajosos*: mais escolarizados, mais baratos e mais jovens do que os seus pares nos municípios paulistanos.

No tocante ao Sexo, tanto em 1989 quanto em 2000, os municípios cearenses exibem os menores percentuais de mulheres FTTs, num intervalo entre 14% em Horizonte-CE e 29% em Fortaleza-CE. Nos municípios paulistanos, todos os percentuais de mulheres superam os 25%, chegando a 72% em Amparo-SP. Com exceção de Amparo-SP, em todos os demais municípios de ambos os estados ocorreu uma variação negativa do percentual de mulheres na produção. Isso indica que nesse elo da cadeia têxtil a presença feminina é cada vez menor, sendo os *municípios relevantes* do Ceará os maiores exemplos dessa tendência, a qual as mulheres representam em regra 1/5 desses trabalhadores, portanto abaixo da média verificada na análise entre estados, que é de ¼.

3 Desafios sindicais frente às práticas trabalhistas e ambientais da Vicunha Têxtil nos estados do Ceará e de São Paulo, em 2001 e 2002

Nesta seção são sintetizados os resultados da pesquisa de campo quanto ao comportamento da Vicunha Têxtil S/A, no Ceará e em São Paulo, frente aos Direitos Fundamentais no Trabalho, Meio Ambiente, Saúde e Segurança Ocupacional, previstos nas Convenções da OIT e resumidos nos ‘*Indicadores do Observatório Social para Pesquisa em Empresa*’. Ao todo, foram entrevistadas 70 (setenta) pessoas, dentre representantes da empresa, operadores (as) de produção, sindicalistas, moradores da vizinhança, órgão ambiental, Delegacia Regional do Trabalho, no Ceará e em São Paulo. Ênfase especial foi dada a Vicunha IV (Fortaleza – CE), embora todas as demais unidades tenham sido abordadas.

A conformação sindical da categoria têxtil na área onde estão localizadas as unidades operacionais da Vicunha Têxtil S/A (Ceará e São Paulo) no início do milênio pode ser resumida conforme o Quadro 1.

LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES	FILIAÇÃO SINDICAL
Vicunha I (Distrito Industrial de Maracanaú - CE) e Vicunha V (Zona Rural de Maracanaú - CE)	Área de Atuação do Sindtêxtil (Força Sindical)
Vicunha IV (Fortaleza - CE) e Vicunha III (Horizonte/Pacajus - CE)	Área de Atuação do Sindtêxtil (CUT)
Vicunha VI e X em São Paulo - Capital	Área de Atuação do STIFT de São Paulo - Capital e Região (Força Sindical)
Vicunha IX e XII em Americana - SP	Área de Atuação do STIFT de Americana (Federação Estadual dos Trabalhadores Têxteis de SP)

Vicunha XI em Itatiba - SP	Área de Atuação do STIFT de Itatiba e Morungaba (Força Sindical)
Vicunha XIII em São Manuel - SP	Inexistia sindicato atuando na área
Vicunha XIV em Amparo - SP	Área de Atuação do STIFT de Campinas e Região (Força Sindical)

Quadro 1 – Localização das unidades Vicunha e filiação sindical da categoria pesquisada em 2002.

Fonte: Pesquisa de campo.

No Estado do Ceará, os trabalhadores da categoria têxtil da Vicunha estão representados por dois sindicatos, ambos com a mesma denominação. Um deles é o Sindtêxtil, sediado no Distrito Industrial de Maracanaú e filiado à Força Sindical, que abrange os municípios de Maranguape e Maracanaú. O outro é o Sindtêxtil, com sede em Fortaleza e filiado à CUT e com área de abrangência sob judice. Cada sindicato possui sua própria Convenção Coletiva, a qual é firmada no mês de maio, junto ao Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem em Geral no Estado do Ceará (Sindtêxtil). Segundo foi informado, o instrumento coletivo é primeiramente firmado em Fortaleza, depois em Maracanaú, sendo inexpressivas as diferenças de conteúdo entre os mesmos.

Em São Paulo, a Convenção Coletiva dos Trabalhadores Têxteis é firmada no mês de novembro, incluindo todas as empresas da área de abrangência dos sindicatos dos trabalhadores que compõem as 34 bases territoriais, bem como os sindicatos patronais. De acordo com o STIFT-SP, é possível ocorrer diferenças no conteúdo do instrumento que abrange as bases territoriais de São Paulo, São Bernardo do Campo, Guarulhos, Sorocaba, Jundiaí, São Caetano do Sul, se comparados aos trabalhadores representados pela Federação e demais bases

territoriais, por exemplo, no valor do piso salarial; percentual da contribuição assistencial; cláusulas sociais, dentre outras.

A tabela 1 sintetiza importantes informações sobre os sindicatos laborais e as unidades Vicunha no Ceará e em São Paulo, em 2002. Três aspectos chamam a atenção neste Quadro: i) os diferentes pisos salariais aplicados, em desfavor para os trabalhadores do Ceará; ii) o fortalecimento do Grupo Vicunha no Nordeste, já que apesar do Estado de São Paulo oficialmente sediar 8 (oito) das 15 (quinze) unidades operacionais Vicunha, observa-se durante a pesquisa de campo que 3 (três) unidades não estavam produzindo efetivamente⁹; e, iii) todas as unidades localizadas no Estado do Ceará adotam o regime de folga de 5 por 1 (trabalhavam 5 dias corridos e folgavam o 6º dia, incluindo sábado e domingo), o que seria comum a todo o setor têxtil na região Nordeste. Porém, segundo declarações do STIFT – SP, esse regime além de ser proibido na Região Metropolitana de São Paulo, inclusive em outras categorias, é também bastante raro no Estado de São Paulo.

⁹ Uma na cidade de Amparo – SP, em processo de desativação desde 1995 e à época com apenas 25 trabalhadores e duas unidades em São Paulo (Capital). Uma delas foi fechada em dezembro de 2001 e a outra era a sede das atividades administrativas e de expedição dos negócios têxteis do Grupo no Brasil, que mobilizava apenas 130 trabalhadores na produção. No segundo semestre de 2002, segundo informações da internet, a unidade de São Manuel – SP havia sido fechada.

Tabela 1 – Panorama Sindical e das Unidades Vicunha no Ceará e São Paulo em 2002.

Localização do Sindicato	Ano de Fundação do Sindicato	Piso Salarial da categoria têxtil R\$ (A)	Nº Trab. Têxteis da Vicunha	Sindicalizados da Vicunha (%)	Regime de folga da Unidade
Fortaleza Vicunha III Vicunha IV	1933	192,00/212,00	900 1.890	9% 34%	5 por 1
Maracanaú Vicunha I Vicunha V	1963	192,00/212,00	3.600* 1.000*	30% 32%	5 por 1
São Paulo	1933	303,60/334,40	130	100%	Sáb/dom
Americana Fibra (B) Elizabeth (C)	1941	303,60/325,60	1.110 160	15% 25%	6 por 2
Amparo (D) Sub-sede	1934 (Campi- nas)	302,40/325,51	25	100%	6 por 2
Itatiba (E)	1944	303,60/325,60	900	78%	Sáb/dom
São Manuel (F)	Inexiste	286,00/334,40	800	0%	5 por 1

NOTA: (A) O primeiro piso salarial é o admissional, o segundo é o piso após 180 dias.

Fonte: Pesquisa de campo/Revista Meio Ambiente Industrial, jul./ago. 2001.

Por fim, destaca-se ainda que a Vicunha IV (Fortaleza – CE), foco da presente pesquisa, guarda diferenças significativas em relação às demais unidades localizadas no estado do Ceará. A saber: suas instalações datam de 1968, ao passo que as Unidades I, III e V datam de 1985, 1995 e 1990, respectivamente; é a única unidade Vicunha no Ceará localizada dentro da zona urbana; das quatro unidades Vicunha no Estado do Ceará, apenas a Vicunha IV não possui certificação pela norma ISO 14000, de Sistema de Gestão Ambiental, embora tenha intenção de obtê-la; e, a antiga Fiação Nordeste do Brasil - FINOBRASA (fundada em 26 de dezembro de

1968), à época Vicunha IV, havia sido totalmente incorporada ao Grupo Vicunha apenas em 1998. Todos esses aspectos, cada um por si, impactam sobre a atuação sindical na referida Unidade.

3.1 Principais resultados por tema: desafios para a atuação sindical

Tema 1 – Liberdade Sindical

Os resultados observados permitem avaliar que a Vicunha IV (Fortaleza – CE) mantém práticas que limitam o direito à organização sindical, na medida em que impõe restrição do acesso e da atuação sindical no local de trabalho; desincentiva a participação dos trabalhadores nas atividades promovidas pelo sindicato, comentando negativamente e incitando a não filiação; impede a distribuição do Boletim Sindical dentro da empresa, constringe e ameaça os que entram com o mesmo ou o lêem.

Nas demais Unidades localizadas no Ceará avalia-se que a empresa também limitava o direito à organização sindical, sobretudo porque muitos dirigentes sindicais foram liberados, em que pese o fato da estratégia do Sindtêxtil (Maracanaú) ser a de não se contrapor às liberações. A Vicunha também limita esse direito porque o principal espaço para atuação sindical continua sendo a porta das fábricas e não o local de trabalho. Tudo isso contrasta com a fala da empresa de que está aberta às demandas e de que aceita dirigentes sindicais no chão-de-fábrica. Contudo, avalia-se que diferenças significativas de acesso a certas dependências da empresa; de permissão da distribuição e leitura do material sindical; da não suspensão de dirigentes sindicais, dentre outras, colocam as Unidades I e V (ambas localizadas em Maracanaú – CE) em condições

de *relativa superioridade* no quesito Liberdade Sindical, se comparadas às Unidades IV (Fortaleza) e III (Horizonte – Pacajus).

No tocante às unidades localizadas no Estado de São Paulo, avalia-se que a liberdade de atuação sindical ora é bastante restrita, ora inexistente. A liberdade de organização sindical é limitada nas unidades Vicunha (São Paulo – Capital) porque são raros os delegados de base advindos da empresa; ocorrem inúmeras mobilizações na porta da fábrica; o acesso aos trabalhadores é dificultado (ex.: dias acordados em CCT para a filiação) e a leitura do informativo sindical é proibida. Em contrapartida, se comparadas às unidades Vicunha localizadas no Ceará, pontos fortes puderam ser destacados. Não foram registrados casos de suspensão e/ou liberação de dirigentes sindicais nos anos recentes à pesquisa (2001-2002) ou de comentários negativos sobre o sindicato e o tratamento dispensado pelas chefias mostra-se menos problemático.

Na Vicunha de Americana – SP, avalia-se que a Liberdade Sindical também é bastante restrita. O que é fortalecido pelo medo e receio dos trabalhadores de serem identificados e demitidos. Por outro lado, destaca-se como positivo o fato de não ter sido registrado qualquer tratamento excessivo por parte dos supervisores, além dos sindicalizados serem tratados sem qualquer discriminação.

Nas demais unidades Vicunha do estado (Amparo, Itatiba e São Manuel), a liberdade sindical mostra-se bastante comprometida ou inexistente, não somente em razão do pequeno espaço de atuação sindical dentro das unidades, mas também em decorrência da conformação sindical existente ou a ausência dessa. Em Amparo – SP, avalia-se como ponto forte o fácil acesso aos boletins emitidos pelo sindicato; o fato dos sindicalizados serem tratados sem acepção e o bom tratamento dispensado pelas chefias. Em contrapartida, o discurso pessoal de uma das chefias entrevistadas ponderava o bom convívio externalizado pela

maioria dos entrevistados. Em Itatiba – SP, destacam-se como pontos fortes o fato dos trabalhadores lerem o informativo sindical sem constrangimento e das pendências levantadas pelo sindicato serem encaminhadas a contento. Contudo, questiona-se o pedido do presidente do STIFT – Itatiba, há 31 anos na presidência daquele sindicato, para que os dirigentes sindicais não atuassem no local de trabalho. Em São Manuel – SP, avalia-se como ponto forte o tratamento dispensado pelas chefias; demissão de chefias que mantivessem uma conduta abusiva e a implementação de canais diretos de comunicação da Gerência com os trabalhadores. Apesar dessas iniciativas da empresa, inexistente sindicato da categoria no município e nenhum trabalhador é sindicalizado ou conhece a que sindicato pertenceria.

Tema 2 – Negociação Coletiva

Neste tema, avalia-se que a Unidade IV (em Fortaleza), apesar de mostrar-se aberta ao diálogo com os sindicatos, é pouco comprometida com a efetiva resolução dos problemas no âmbito interno, o que tem levado o Sindtêxtil (Fortaleza – CE) a recorrer, com frequência, às mediações e fiscalizações da DRT, mesas redondas com o Sindicato Patronal. Além do mais, foi informado que nem sempre os compromissos assumidos são efetivamente implementados, o que gera um ciclo vicioso de negociações *além-fábrica*. As atitudes da unidade no período que antecede às negociações coletivas (suspensões, demissões, realização de eventos) também são pontos fracos quanto aos Direitos Fundamentais. Além do não fornecimento de informações necessárias para o processo negocial (ex.: pessoal ocupado; indicadores de desempenho; ambiente de trabalho; políticas futuras etc.).

Quanto às demais unidades Vicunha no Estado do Ceará, avalia-se que a empresa dispensa um tratamento desigual aos impasses levantados pelos diferentes sindicatos laborais e, conseqüentemente, pelos trabalhadores das diferentes Unidades. Isso porque as tentativas feitas pelo Sindtêxtil de Maracanaú – CE (filiado à Força Sindical) no sentido de negociar conflitos diretamente com a empresa, envolvendo a Vicunha I ou V, surtem o efeito esperado e imediato. Contudo, o mesmo não ocorre na Vicunha III (Pacajus), tampouco na Vicunha IV (Fortaleza), vinculadas ao Sindtêxtil de Fortaleza (filiado à CUT).

Com relação à Negociação Coletiva no Estado de São Paulo, observa-se que, também como registrado no Ceará, são escassas ou inexistentes as informações cedidas pela Vicunha para embasar as reivindicações da empresa ou solicitadas pelo sindicato laboral no processo de negociação. Segundo o sindicato, essa era a postura predominante das empresas do setor. Assim como no Ceará, a questão salarial também é a principal reivindicação no âmbito da negociação coletiva em São Paulo, embora a Vicunha Têxtil no interior do Estado de São Paulo, exceto Capital, fosse tida como a melhor opção em termos salariais e benefícios quando comparadas às demais empresas nessas localidades, segundo muitos entrevistados. Além do mais, apenas em São Paulo (Capital) foram registradas ocorrências junto à DRT ou Justiça do Trabalho envolvendo a Vicunha.

Assim, avalia-se que na Vicunha (São Paulo – Capital), os espaços de negociação direta de conflitos com a empresa mostram-se fracos, visto que diferentemente de todas as Unidades localizadas no interior paulistano, a Vicunha (Capital) foi levada à DRT – SP e à Justiça do Trabalho por demissões sem justa causa; direitos trabalhistas não pagos quando do fechamento das unidades; pendências relacionadas à insalubridade,

hora extra, dentre outros. De outra parte, avalia-se como positivo na atuação da empresa o fato de todos os sindicatos laborais, no Ceará e em São Paulo, revelarem que a Vicunha vem buscando manter um maior diálogo com o sindicato, mesmo ponderando que os espaços para o diálogo são facilitados quando o tema em discussão é de interesse direto da empresa.

Temas 3 e 4 – Trabalho infantil e forçado

Todos os entrevistados (trabalhadores, sindicato e empresa), tanto no Ceará quanto em São Paulo, informaram que na Vicunha Têxtil S/A não existe Trabalho Infantil ou Trabalho Forçado. Assim, considera-se um ponto forte a inexistência de Trabalho Infantil e Trabalho Forçado nas Unidades Vicunha localizadas nos estados do Ceará e de São Paulo, na forma como prevê a OIT.

Tema 5 – Discriminação de toda espécie (foco em Gênero)

Tendo em vista os resultados, avalia-se que na Vicunha Têxtil S/A (Ceará), coexistem pontos fortes quanto ao tema da discriminação de gênero e da igualdade de oportunidades, a exemplo dos cursos e seleções abertos a homens e mulheres; da presença de mulheres em cargos de chefia e/ou tradicionalmente funções ocupadas por homens (ex.: mulheres gerentes, supervisoras, mecânicas nas Vicunha I e V), sendo um ponto fraco a sua representatividade estatística. Todavia, também há situações críticas quanto ao Direito em diferentes graus, como a gravidade das práticas de alguns supervisores registradas exclusivamente na

Vicunha IV (em Fortaleza – CE); a inexistência de creche e inexistência de programas ou políticas que promovam a igualdade.

À exemplo do Ceará, avalia-se como pontos fracos nas Unidades Vicunha localizadas no Estado de São Paulo: o baixo número de mulheres que assumem cargos de chefia, exceto na área de Recursos Humanos; a masculinização dos postos de trabalho que requisitam conhecimento técnico e a inexistência de políticas e/ou programas de inclusão. Porém, avalia-se como um ponto forte a inexistência de condutas abusivas e excessivas, a exemplo das registradas exclusivamente na Vicunha IV (em Fortaleza – CE, ainda em 2001).

Por fim, considera-se como ponto forte o fato de não terem sido registrados casos de discriminação racial em nenhuma unidade pesquisada (Ceará e São Paulo), ao menos no nível operacional, bem como o fato de quase a totalidade dos entrevistados negarem a existência de desigualdade salarial entre homens e mulheres no chão de fábrica.

Tema 6 – Meio Ambiente

Considerando os resultados, avalia-se como ponto fraco o fato das atividades da Vicunha IV (em Fortaleza – CE) gerarem impactos externos negativos sentidos, principalmente, pela população vizinha, como ruídos, odores e poeira. Também foi considerado o fato dos trabalhadores e o próprio sindicato laboral desconhecerem a intenção da Unidade em obter a Certificação pela norma ISO 14.000 e/ou a própria norma ambiental, o que indica que a mesma não tem envolvido os trabalhadores na sua Gestão Ambiental – um dos requisitos da norma ISO.

Com relação às Unidades I, III e V, no Ceará, apenas na Unidade III (Horizonte – Pacajús – na zona rural) registra-se um forte e desagradável odor, sentido pela comunidade. A Vicunha afirma ser de responsabilidade da CAGECE (Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Ceará), e essa, por sua vez, afirma o contrário, sendo esse um ponto fraco. Por outro lado, talvez porque nas Unidades I, III e V já exista a Certificação pela norma ISO 14000 e, com base nas entrevistas, avalia-se que há um maior envolvimento dos trabalhadores com a questão ambiental, o que é positivo. Em contrapartida, ambos os sindicatos (Força Sindical e CUT) informam que não participaram dos eventos e programações relativas às mudanças na Política Ambiental da empresa como um todo.

Quanto às condições no local de trabalho avalia-se que todas as demais Unidades encontram-se em melhor situação que a Vicunha IV. Apesar das Unidades I e III registrarem queixas de que a temperatura se elevou a partir do início do racionamento de energia e de grande parte dos trabalhadores na Unidade III mostrarem-se insatisfeitos quanto ao forte barulho na tecelagem daquela Unidade.

Em se tratando da questão ambiental nas unidades Vicunha localizadas no Estado de São Paulo, avalia-se que todas as unidades paulistanas causam (ou já causaram) danos ambientais sentidos pela vizinhança e/ou pelos trabalhadores. Em São Paulo (Capital), a compra de residências nas proximidades e as multas da SABESP e CETESP são evidências nesse sentido. Em Americana – SP, por exemplo, foi informado que o deslocamento da Unidade para o Distrito ocorreu em decorrência de odores sentidos por toda a cidade. Em Amparo, Itatiba e São Manuel os moradores reclamavam (ou já tinham reclamado) do barulho. Quanto ao ambiente interno (no local de trabalho), problemas de temperatura também são registrados nas

Unidades de Amparo e São Manuel. Nesse último caso, os problemas de poeira são os mais fortemente enfatizados.

Assim, avalia-se que nas unidades Vicunha de São Paulo e interior é ainda menor o envolvimento sindical e dos trabalhadores com o tema ‘meio ambiente’, se comparado ao Ceará. Em São Paulo (Capital e interior), por exemplo, nenhum sindicato ou trabalhador da Vicunha soube informar se as unidades possuem Certificação pela norma ISO 14.000 ou se a empresa possui alguma política ou programa ambiental. Somente o STIFT de Itatiba informou que a empresa possui uma estação de tratamento.

Tema 7 – Saúde e segurança ocupacional

Com base nos resultados, avalia-se que a Vicunha IV (em Fortaleza) apresenta os seguintes pontos fracos frente aos Direitos: não trata com a devida brevidade as solicitações de remanejamento; não reconhece os atestados emitidos pelos profissionais do Plano de Saúde credenciado e/ou diminui o número de dias prescritos; é desatenta quanto a certas doenças ocupacionais que causam graves sequelas e, em alguns casos, que teriam provocado até mortes; e, não envia as atas de reuniões da CIPA e os controles de acidente de trabalho (CATs) para o sindicato. Esse último aspecto é comum a todas as unidades pesquisadas (Ceará e São Paulo), inclusive quanto ao fato do próprio sindicato não solicitar.

Quanto às Unidades I, III e V localizadas no Ceará, tendo em vista os resultados, avalia-se que os pontos fortes são o fácil acesso aos médicos do trabalho; o fato desses profissionais não agirem de forma tendenciosa, além de aceitarem os atestados médicos, inclusive sem a redução dos dias prescritos.

No tocante aos remanejamentos, avalia-se que a empresa não mantém uma política clara, já que nas unidades de Maracanaú parecem ser prontamente atendidos e, nas demais, verificam-se esperas de mais de 01 (um) ano. Todavia, segundo a empresa, tal fato não é do seu conhecimento e também não é o procedimento autorizado.

Finalmente, avalia-se que a Vicunha IV (em Fortaleza) apresenta a mais fraca atuação de Saúde e Segurança Ocupacional dentre unidades localizadas no Estado do Ceará e as unidades I e V apresentam os pontos mais fortes nesse tema.

Em relação ao tema Saúde e Segurança Ocupacional nas Unidades Vicunha localizadas no Estado de São Paulo, avalia-se que as ocorrências críticas restringem-se quase que exclusivamente às Unidades Vicunha de São Paulo (Capital) e São Manuel e, em menor grau, em Amparo. Em São Paulo (Capital) foram registradas dificuldades quanto aos remanejamentos; não reconhecimento de doenças adquiridas; desconfiança quanto ao diagnóstico emitido pelo médico do trabalho; trabalhadores que, mesmo doentes, mantiveram-se no trabalho por medo de serem demitidos, entre outras dificuldades. Quanto à Vicunha de São Manuel – SP, considera-se comprometedora a conduta da empresa quanto a não fiscalização e incentivo ao uso dos EPIs (exceto os *plugs*), fato considerado corriqueiro para os entrevistados.

4 Considerações finais

Este artigo parte da hipótese de que existe uma correlação direta entre a reespecialização industrial orientada para regiões esparsamente industrializadas (ex.: Nordeste) e a tendência ao aviltamento dos direitos e condições de trabalho.

Nesse sentido, o estudo demonstra que no período 1989-2000, a redução do emprego na Indústria de Transformação atinge os principais estados de cada região, sendo o Sudeste a região que sofre as maiores perdas. Por outro lado, esse mesmo movimento inclui seletivamente alguns estados para além da área de maior dinamismo (eixo Belo Horizonte – Porto Alegre), com destaque para o Nordeste, precisamente o Ceará.

A análise comparativa do perfil dos fiandeiros, tecelões, tingidores e trabalhadores assemelhados (FTTs) nas diferentes regiões, estados e municípios relevantes revela um aspecto questionável da reespecialização, na medida em que para a maioria das variáveis investigadas (Grau de Escolaridade, Remuneração Média, Faixa Etária), o Nordeste, e particularmente o Estado do Ceará, registra o grau mais elevado de escolaridade para os padrões têxteis se comparados a São Paulo, a faixa etária mais jovem, a remuneração mais baixa e a predominância do sexo masculino.

Assim, considera-se que a reespecialização da Indústria Têxtil orientada para áreas esparsamente industrializadas, a exemplo do Ceará, de fato *inclui* do ponto de vista do emprego, uma vez que o desemprego é seguramente a pior forma de exclusão numa *sociedade de mercadorias*. Porém, tal inclusão pode reforçar diferenças socioeconômicas e individuais dos trabalhadores, em relativo desfavor para os FTTs do Nordeste.

Com relação aos desafios sindicais relacionados às práticas trabalhistas e ambientais, inexistem Trabalho Infantil e Trabalho Forçado nas unidades da Vicunha Têxtil pesquisadas, tanto no Estado do Ceará quanto em São Paulo. Quanto aos demais temas, a participação dos trabalhadores e do sindicato nos espaços e nas políticas relacionadas à saúde, meio ambiente, cotidiano do trabalho, ocupação dos postos, mostra-se muito tímida e/ou inexistente em todas as unidades da empresa.

Do exposto, não é possível afirmar que a Vicunha não cumpre os Direitos Trabalhistas e Ambientais tratados, tendo em vista que a empresa possui práticas de cumprimento, variando conforme as unidades produtivas e os temas tratados. Entretanto, é possível indicar que essas iniciativas da empresa mostram-se tímidas se comparadas às práticas que vão de encontro aos direitos, especialmente na Vicunha IV (em Fortaleza).

Por fim e resgatando a hipótese central, a pesquisa na Vicunha Têxtil permite concluir que, em alguns casos, existe uma correlação direta entre a reespecialização industrial e a precarização dos direitos e condições trabalho. Este foi o caso verificado na Vicunha IV (em Fortaleza – CE), onde a atuação da empresa frente aos direitos trabalhistas e ambientais mostra-se mais problemática. No entanto, essa correlação não se mostra tão evidente nas demais unidades do Ceará e de São Paulo.

Outra conclusão é que algumas iniciativas, tanto governamentais como da sociedade civil organizada, influenciam sobremaneira a atuação das empresas quanto às práticas trabalhistas e ambientais, podendo contribuir com as entidades representativas dos trabalhadores e suas respectivas agendas.

Referências

APOLINÁRIO, Valdênia. **Reespacialização industrial, emprego e práticas trabalhistas e ambientais: o caso da Vicunha Têxtil S/A**. 2002. 188 f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

APOLINÁRIO, Valdênia; VALLE, Rogério. Vicunha Nordeste S/A Indústria Têxtil: reespacialização, emprego e cumprimento dos direitos fundamentais do trabalho e do meio ambiente no limiar do século XXI. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS – ANPOCS, 25., 2001, Caxambu. **Anais...** Caxambu: [s.n.], 2001.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Investimentos necessários para a modernização do setor têxtil**. 1996. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 31 jul. 2000.

CAMPOS, Rui Ribeiro. A dinâmica locacional das indústrias, o desemprego e os sindicatos. **Revista Arche'typon**, Rio de Janeiro, ano 7, n. 21, set./dez., p. 15-38, 1999.

CARDOSO, Adalberto Moreira. **Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a era Vargas acabou?** 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CEARÁ (Estado). **Nova política industrial do Estado do Ceará**. Fortaleza: SEPLAN/CED, 2000. v. I, II e III.

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

GORINE, Ana Paula Fontenelle; SIQUEIRA, Sandra Helena Gomes de.
Complexo têxtil brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Mimeo.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION - ILO. **Fundamental ILO
Conventions.** <<http://www.ilo.org>>. Acesso em: 25 nov. 2000.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE. **Registros
administrativos** – RAIS. Brasília, 1989.

_____. **Registros administrativos** – RAIS. Brasília, 1994.

_____. **Registros administrativos** – RAIS. Brasília, 2000.

OBSERVATÓRIO SOCIAL. **Comportamento social e trabalhista:**
relatório executivo de observação – Vicunha Têxtil S/A
Ceara. Florianópolis-SC, 2002. Disponível em: <http://www.observatoriosocial.org.br/portal/sites/default/files/biblioteca/rel_exec_vicunha_fev2002.pdf>. Acesso em: 14 maio 2013.

OBSERVATÓRIO SOCIAL. **Relatório geral da observação na
Vicunha Têxtil S/A.** Florianópolis-SC, 2002.

RIGOTTO, Raquel Maria. Trabalho industrial, meio ambiente e
saúde: discutindo aspectos da sustentabilidade do processo de
desenvolvimento regional In: RIGOTTO, Raquel Maria (Org.),
As tramas da (in)sustentabilidade: trabalho, meio ambiente e
saúde no Ceará. Fortaleza: Inesp, 2001. p. 33-63.

SABOIA, João. Descentralização industrial no Brasil na década de
noventa: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente.
In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Salvador.
Anais... Salvador: ANPEC, 2001.

SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DE FIAÇÃO E TECELAGEM DO ESTADO DO CEARÁ - SINDTÊXTIL. **Convenção Coletiva de Trabalho 2000/2001**. Fortaleza: SINDTÊXTIL, 2000. Mimeo.

_____. **Convenção Coletiva de Trabalho 1999/2000**. Fortaleza: SINDTÊXTIL, 1999. Mimeo.

_____. **Convenção Coletiva de Trabalho 1997/1998**. Fortaleza: SINDTÊXTIL, 1997. Mimeo.

_____. **Dissídio Coletivo 1996/1997**. Fortaleza: SINDTÊXTIL, 1997.

_____. **Acordo 1994/1995**. Fortaleza: SINDTÊXTIL, 1994. Mimeo.

_____. **Dissídio Coletivo 1993/1994**. Fortaleza: SINDTÊXTIL, 1994.

_____. **Convenção Coletiva de Trabalho 1992/1993**. Fio da Meada - Cartilha Informativa do Sindicato dos Têxteis, Fortaleza: SINDTÊXTIL, 1992.

TAVARES, Hermes Magalhães. Reflexos das políticas de ajuste no espaço metropolitano e no mercado de trabalho: o caso do Brasil. In: CARAVACA, I.; MÉNDEZ, R.; REVEL, J. **Globalizacion y territorio: mercados de trabajo y nuevas formas de exclusión**. Huelva: Universidad de Huelva, 1998. p. 93-107.

VILMAR, Maria Lúcia. **Práticas trabalhistas e ambientais em empresas transnacionais na sociedade de risco**. 2002. 145 p. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

A dinâmica dos empregos e dos salários no setor provedor de serviços de saúde da Região Metropolitana de Natal (RMN) na década de 1990

Isabel Caldas Borges

Marconi Gomes da Silva

1 Introdução

O mercado de trabalho brasileiro, sob vários aspectos, experimentou intensas mudanças ao longo das duas últimas décadas do século XX. Tal afirmativa está vinculada à elevada taxa de desemprego, à retração da atividade econômica, à precarização das formas de uso e de remuneração da força de trabalho.

Nesse contexto, Silva (2008) ressalta que a economia brasileira durante a década de 1990 experimentou grandes transformações, a partir do processo de aberturas comercial e financeira, políticas de estabilização econômica, precarização do emprego e do processo de adesão às novas tecnologias. Tais transformações impactaram significativamente no mundo do trabalho, de forma a criar considerável processo de insegurança e desqualificação da mão de obra. Dessa forma, o que pôde ser observado nesse cenário foi um intenso processo de precarização dos empregos e remunerações, bem como o aumento de informalidade no mercado de trabalho brasileiro.

A década de 1990 apresentou como traço marcante a adoção de políticas liberais, bem como a implantação de uma série de reformas econômicas com caráter estrutural que apresentaram forte rebatimento em todo território nacional.

O processo de abertura comercial e financeira, a redução da intervenção estatal na economia, o intenso processo de privatizações e a crise fiscal experimentada pela federação brasileira conduziram à diminuição dos gastos públicos.

Nesse contexto, alguns segmentos – especialmente o segmento dos serviços sociais, em particular aqueles cujo provimento relacionava-se de alguma maneira à esfera estatal – foram fortemente atingidos. No âmbito dos serviços sociais, deve-se ressaltar que os **serviços de saúde**, em função da ampla mobilização social ocorrida desde a década anterior, passaram a dispor de uma nova forma de estruturação e de financiamento, de modo que os gastos com saúde como proporção do produto interno bruto do país revelaram uma trajetória ascendente.

As transformações ocorridas no segmento econômico provedor de serviços de saúde tiveram rebatimentos significativos para os estabelecimentos e os empregos no setor. Do processo de descentralização, que se consubstanciou conferindo autonomia administrativa aos governos subnacionais, resultou no crescimento dos estabelecimentos, tal como dos empregos, principalmente, na esfera municipal do território nacional.

Pelo fato de parcela expressiva da população brasileira residir nas áreas mais urbanizadas do país – Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e capitais estaduais – os problemas decorrentes da crise econômica da década de 1990 refletiram-se, principalmente, nessas áreas em termos gerais e, em particular, nos distintos segmentos do setor terciário, dentre os quais tem papel destacado o dos **serviços sociais** que aglutina os **serviços de saúde**.

No que concerne a este segmento, tais reflexos ocorreram, a exemplo dos demais, tanto na estação de serviços como também nos níveis de empregos e de salários. Embora essa dinâmica tenha

ocorrido de um modo geral em toda a sociedade brasileira, é objetivo do presente trabalho estudar a dinâmica dos empregos e dos salários, bem como sua trajetória no segmento econômico provedor de serviços de saúde na Região Metropolitana de Natal (RMNatal) na década de 1990. Buscando alcançar os objetivos da pesquisa, foram utilizados levantamentos da literatura mais relevante sobre a temática assim como a sistematização dos dados retirados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), publicada pelo Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). Os anos selecionados para a apresentação dos dados são 1994 e 2000. A escolha do primeiro ano deve-se ao fato de ser o primeiro da década em que os dados são apresentados com base na Classificação Anual de Atividades Econômicas (CNAE) e do último, por se tratar do ano que encerra o período de abrangência estudo.

Além desta Introdução e das Considerações finais, o trabalho é composto por três tópicos. No primeiro tópico buscou-se discutir o segmento econômico provedor de serviços de saúde na região Nordeste e ainda no Rio Grande do Norte. No segundo tópico, foram realizadas breves considerações sobre a Região Metropolitana de Natal na década de 1990. No terceiro tópico buscou-se analisar a dinâmica dos estabelecimentos, empregos e salários no segmento econômico provedor de serviços de saúde na Região Metropolitana de Natal, também na década de 1990. Por fim, são apresentadas as referências utilizadas no trabalho.

2 O segmento econômico provedor de serviços de saúde no Nordeste

O setor provedor de serviços de saúde na região Nordeste apresentou uma trajetória de intenso crescimento dos

estabelecimentos e uma medíocre dinâmica dos empregos no setor durante a década de 1990. O movimento do quantitativo de estabelecimentos de saúde na região esteve, provavelmente, relacionado à crescente demanda por serviços de atenção à saúde e à implantação de programas sociais voltados para a área de saúde: Programa Saúde da Família (PSF) e Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs).

Nesse contexto, no ano de 1994, o setor provedor de serviços de saúde do Nordeste possuía 14.940 estabelecimentos, ao passo que em 2000, a participação absoluta ampliou-se para 50.956 estabelecimentos, implicando um incremento de 241,07% no período (Tabela 1).

A tendência de expansão dos estabelecimentos de saúde na região nordestina não foi seguida por todos os estados que a compõe. Destaca-se que os estados do Ceará, Pernambuco, Sergipe e da Bahia apresentaram participação relativa inferior no final do período. As informações constantes na tabela 1 mostram que alguns estados da região Nordeste apresentaram sensíveis mudanças na participação relativa. O estado do Ceará no início do período respondia por 15,84% passou para 13,30%, o estado do Pernambuco 21,05% para 17,65%; o estado do Sergipe 5,03% para 4,17% e o estado da Bahia 31,22% para 30,50%. Destaque para o estado da Bahia, pois no que concerne ao conjunto da região Nordeste, foi o estado com a mais elevada participação relativa ao final do período.

Tabela 1 – Estabelecimentos no setor provedor de serviços de saúde no NE (1994-2000)

ESTABELECEMENTOS NO SETOR DE SAÚDE					
NORDESTE	1994		2000		Tx de cresc 1994/2000 (%)
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
MA	1.034	6,92	4.144	8,13	300,77
PI	715	4,79	3.386	6,64	373,57
CE	2.367	15,84	6.777	13,30	186,31
RN	1.005	6,73	3.435	6,74	241,79
PB	547	3,66	3.866	7,59	606,76
PE	3.145	21,05	8.996	17,65	186,04
AL	710	4,75	2.685	5,27	278,17
SE	752	5,03	2.125	4,17	182,58
BA	4.665	31,22	15.542	30,50	233,16
NE	14.940	100,00	50.956	100,00	241,07

Fonte: Elaboração com base nos dados da RAIS/MTE 1994/2000.

No contexto de expansão dos estabelecimentos, destacam-se os seguintes estados: Maranhão, Piauí, Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Norte. Esses seguiram a tendência da região Nordeste e apresentaram, em 2000, trajetória de expansão do número de estabelecimentos do setor de saúde. Esses estados apresentaram as maiores taxas de crescimento da região Nordeste. Assim, é possível verificar na Tabela 1 que o estado da Paraíba apresentou um crescimento de 607%, o estado do Piauí de 374%, o do Maranhão de 301%, o de Alagoas de 278% e o do Rio Grande do Norte de 242%, praticamente o mesmo da região Nordeste, 241%. Toda essa expansão dos estabelecimentos de saúde na região nordestina, bem como no estado do Rio Grande do Norte esteve relacionada à criação de novos estabelecimentos de saúde a fim de suprir a demanda por tais serviços.

Quanto aos empregos no setor provedor de serviços de saúde na região Nordeste no período de 1994 a 2000, constatou-se uma taxa de crescimento muito inferior à ocorrida no caso dos estabelecimentos. Segundo os dados da Tabela enquanto os estabelecimentos tiveram incremento no período de 241%, no caso dos empregos foi de apenas 20%. Ressalta-se que nos estados do Ceará e Sergipe, houve redução significativa dos postos de trabalho no setor de saúde. A participação relativa no primeiro ao final do período foi de 16,87. No caso de Sergipe, que no início do período apresentou uma participação relativa de 7,71%, ao final atingiu 4,89%.

Tabela 02 – Empregos no setor provedor de serviços de saúde no NE (1994-2000)

EMPREGOS NO SETOR DE SAÚDE					
NORDESTE	1994		2000		Tx de cresc 1994/2000 (%)
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
MA	9.837	5,67	14.081	6,74	43,14
PI	5.262	3,03	8.761	4,20	66,50
CE	41.168	23,71	35.227	16,87	14,43
RN	6.875	3,96	13.188	6,31	91,83
PB	11.752	6,77	15.543	7,44	32,26
PE	35.598	20,50	42.924	20,55	20,58
AL	8.100	4,67	10.476	5,02	29,33
SE	13.387	7,71	10.222	4,89	23,64
BA	41.641	23,98	58.415	27,97	40,28
NE	173.620	100,00	208.837	100,00	20,28

Fonte: Elaboração com base nos dados da RAIS/MTE 1994/2000.

Os estados de Pernambuco e da Bahia que tiveram pouco incremento dos estabelecimentos no período em estudo

apresentaram crescimento no que concerne aos empregos no setor, pois o incremento do estado de Pernambuco ao final do período foi de 21% e da Bahia foi de 40%. Mantendo a dinâmica dos estabelecimentos de saúde, os estados da Paraíba, Piauí, Maranhão, Alagoas e o estado do Rio Grande do Norte, que possuíam maior concentração dos estabelecimentos de saúde, também apresentaram maior proporção dos empregos no setor.

As taxas de crescimento do emprego nesses estados foram de 32% na Paraíba, 66% no Piauí, 43% no Maranhão, 29% em Alagoas e 92% no Rio Grande do Norte. Destaque para o último desses estados, pois no quantitativo dos estabelecimentos, esse estado apresentou o menor incremento dentre os outros estados com maior concentração dos estabelecimentos. Entretanto, na composição dos empregos, o estado do RN apresentou significativa expansão, superando a média regional, pois enquanto a região Nordeste apresentou um crescimento de 20%, o RN apresentou um incremento de 92% dos empregos no período.

Deve-se considerar que a ampliação dos empregos do setor provedor de serviços de saúde em todas as regiões do país e, especialmente, na região Nordeste esteve relacionada de forma direta com a elevada participação de empresas privadas de saúde na prestação de serviços de saúde. Assim, a expansão verificada no mercado de trabalho de saúde foi resultado de investimentos privados e públicos, com políticas públicas voltadas para tal setor.

Autores como Santos, Uchoa e Meneleu Neto (2006) afirmam que a tendência à privatização dos empregos se acentuou quando considerados os dados RAIS/2000. Dessa forma, a expansão dos estabelecimentos, bem como dos empregos privados estão diretamente relacionados com a recente dinâmica das empresas na área de saúde. A demanda crescente por especializações na área da saúde firmou uma tendência expansiva de atendimento privado de saúde.

Conforme abordado anteriormente, a dinâmica dos estabelecimentos e dos empregos no setor de saúde na região Nordeste e, embora brevemente, no Rio Grande do Norte, entre 1994 e 2000. A seguir serão feitas algumas considerações sobre a Região Metropolitana de Natal.

3 Breves considerações sobre a Região Metropolitana de Natal

A Região Metropolitana de Natal (RMNatal) faz parte da nova geração de regiões metropolitanas brasileiras instituídas após a Constituição brasileira de 1988. Essa Região Metropolitana foi criada em 1997, por meio da Lei Complementar Estadual nº 152, de 16.01.1997, sendo composta à época por seis municípios (Natal, Ceará-Mirim, Parnamirim, Extremoz, Macaíba e São Gonçalo do Amarante). Posteriormente, por intermédio da Lei Complementar Estadual nº 221, de 10.01.2002, foram incorporados mais dois municípios (Nísia Floresta e São José de Mipibu). Mais recentemente, pela Lei Complementar nº 315, de 30.11.2005, o município de Monte Alegre passou também a integrar a Região Metropolitana de Natal (SILVA, 2008, p. 168).

Tal região constitui o recorte espacial do Rio Grande do Norte com o maior nível de urbanização, sendo considerada a área que concentra as maiores parcelas da estrutura produtiva e da força de trabalho dessa unidade federativa. Atualmente a RMNatal é constituída de dez municípios, são eles: Ceará-Mirim; Parnamirim; Extremoz; Macaíba; Monte Alegre; Natal; Nísia Floresta; São Gonçalo do Amarante; São José de Mipibu e Vera cruz¹.

¹ Vera cruz é o novo município que compõe a Região Metropolitana de Natal. O município não foi objeto de análise no presente trabalho.

A Região Metropolitana de Natal experimentou considerável expansão da população, das unidades produtivas e da urbanização durante a década de 1990. Para ratificar tal assertiva, destaca-se que ao final da década de 1990, a RMNatal concentrou 65,2% dos estabelecimentos formais e 67,1% dos empregos formais das respectivas variáveis nos quantitativos apresentados pelo estado do Rio Grande do Norte. Apresentando-se como uma das regiões de elevado dinamismo econômico e social.

Ao lançar foco sobre as atividades terciárias, identifica-se que um grande número de pessoas empregadas na RMNatal atua no setor de serviços, sendo que neste constata-se papel de grande relevância para os **Serviços Sociais**² – haja vista a ampliação do número de estabelecimentos e dos empregos gerados ao longo da década de 1990. Dentre os segmentos que compõem os **Serviços Sociais**, interessa para fins do presente trabalho aqueles vinculados à **Prestação de Serviços de Saúde**, dada a relevância que assumem para a qualidade de vida. Desse modo, em seguida, será abordada a dinâmica dos estabelecimentos, empregos e salários do segmento econômico provedor de serviços de saúde na Região Metropolitana de Natal.

4 Estabelecimentos do setor provedor de serviços de saúde da RMNatal na década de 1990

A exemplo do estado do Rio Grande do Norte, a Região Metropolitana de Natal, no período 1994 a 2000, apresentou uma tendência ascendente do número de estabelecimentos de saúde.

² O setor de serviços sociais agrega as atividades de Administração Pública, Defesa e Seguridade Social, Educação, Saúde e outros serviços coletivos e sociais.

Tal afirmação está relacionada à taxa de crescimento que foi de 91% no período. Em que pese tal aumento, é importante frisar que parte significativa desses estabelecimentos encontra-se localizada no município de Natal, capital do estado e no município de Parnamirim, segundo maior município em termos de concentração de estabelecimentos de saúde da RMNatal (Tabela 3).

Tabela 3 – Estabelecimentos no setor provedor de serviços de saúde – RMNatal (1994-2000)

RMNATAL	ESTABELECIMENTOS NO SETOR DE SAÚDE				
	1994		2000		Tx de cresc 1994/2000 (%)
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
NATAL	640	92,49	1.196	90,54	86,88
PARNAMIRIM	23	3,32	66	5,00	186,96
D E M A I S MUNICÍPIOS	29	4,19	59	4,47	103,45
RMN	692	100.00	1.321	100,00	90,90

Fonte: Elaboração com base nos dados da RAIS/MTE 1994/2000.

A condição de polo metropolitano exercida pelo município de Natal expressa-se no segmento provedor de Serviços de Saúde, por meio dos estabelecimentos e dos empregos no setor. Esse município concentra parcela expressiva das unidades prestadoras de serviços de todos os níveis de complexidade. No que concerne a esta variável, a participação relativa de Natal, em 1994 foi de 92,49%, enquanto ao final da década foi de 90,54% dos estabelecimentos. Mesmo apresentando sensível redução na participação ao final do período, Natal ainda é o município da RMNatal com maior concentração das atividades econômicas como também dos estabelecimentos

nos diversos setores econômicos, principalmente dos provedores de serviços de saúde.

O município de Natal apresentou incremento inferior à Região Metropolitana: 87% contra os 91% do conjunto da RMNatal. Aqui merecem destaque os municípios de Parnamirim e o conjunto dos demais municípios³, que, por sua vez, experimentaram considerável expansão na composição dos estabelecimentos e contribuíram para compor a totalidade da estrutura de serviços de saúde da RMNatal na década de 1990. Constatou-se na Tabela 3, que enquanto o município de Parnamirim apresentou um acréscimo do número de unidades de 187% no período, o conjunto da RMNatal apresentou uma variação de 91%.

No que concerne ao município de Parnamirim, o segundo com maior participação relativa dos estabelecimentos ao final da década de 1990, teve sua expansão relacionada a muitos fatores, mas um dos mais importantes esteve diretamente ligado ao processo de descentralização instituído pela Constituição Federal de 1988. Ressalta-se que o município de Parnamirim foi beneficiado por meio da desconcentração de recursos, que favoreceu a construção de novos estabelecimentos públicos, como também a implantação de novos programas de saúde voltados para a população.

De acordo com Queiroz (2010), no município de Parnamirim, 26 bairros são contemplados com unidades de atenção básica, ação que provém da implementação do Programa Saúde da Família. O programa desmembra-se nos bairros do município por meio de casas de apoio, ou seja, residências alugadas pela prefeitura de Parnamirim e unidades de saúde.

³ Demais municípios compostos por: Ceará-Mirim; Extremoz; Macaíba; Monte Alegre; Nísia Floresta; São Gonçalo do Amarante e São José de Mipibu.

Portanto, o segmento provedor de serviços de saúde na Região Metropolitana de Natal na década de 1990 apresentou-se dinâmico no que se refere à expansão do número de estabelecimentos, principalmente, no município de Parnamirim, porém muito mais no conjunto dos demais municípios que compõem a RMNatal sinalizando esforços para prover alguma infraestrutura provedora de serviços de saúde fora da capital e do seu entorno.

4.1 A dinâmica dos empregos no setor prestador de serviços de saúde na RMNatal na década de 1990

No que concerne aos empregos no setor provedor de serviços de saúde, constatou-se que, ao longo da década de 1990, a taxa de crescimento dos empregos na área de saúde na Região Metropolitana de Natal foi de 101%, (Tabela 4). Destaca-se que esses empregos se encontraram fortemente concentrados no município de Natal, que mesmo tendo apresentado sensível redução na participação relativa dos empregos no setor ao final da década, ainda assim deteve quase 95% dos empregos no segmento de saúde na RMNatal. É importante enfatizar também o dinamismo do município de Parnamirim, pois esse município apresentou um incremento dos empregos de 705% no período, assumindo a condição de segundo município na composição dos empregos da Região Metropolitana (Tabela 4).

A expansão dos empregos, no município de Natal e Parnamirim, encontrou-se, em alguma medida, associado à construção de novos estabelecimentos de saúde, que modificou a estrutura no segmento econômico de serviços de saúde do município, favorecendo a criação de novos empregos.

Tabela 4 – Empregos no setor prestador de serviços de saúde – RMNatal (1994-2000)

RMNATAL	EMPREGOS NO SETOR DE SAÚDE				
	1994		2000		Tx de cresc
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	1994/2000 (%)
NATAL	4.753	96,49	9.367	94,59	97,08
PARNAMIRIM	39	0,79	314	3,17	705,13
DEMAIS MUNICÍPIOS	134	2,72	222	2,24	65,67
RMN	4.926	100,00	9.903	100,00	101,04

Fonte: Elaboração com base nos dados da RAIS/MTE 1994/2000.

A Tabela 4 expõe os resultados da composição dos empregos nos demais municípios que compõem a RMNatal. Esses municípios não apresentaram expansão dos empregos para o setor de 66% (Tabela 4).

4.2 Perfil dos empregados no setor prestador de serviços de saúde segundo atributos – RMNatal (1994-2000)

A análise dos empregos no setor provedor de serviços saúde na Região Metropolitana de Natal na década de 1990, caracterizou-se pela concentração de pessoas com os seguintes atributos: 1) pessoas empregadas segundo sexo; 2) faixa etária e grau de instrução. Em 1994, no setor prestador de serviços de saúde da RMNatal, apenas 34,6% dos profissionais de saúde eram do sexo masculino, contra 65,4% do sexo feminino. Por sua vez, em 2000 a participação do sexo masculino no setor de saúde foi de 34,7%, contra 65,3% do sexo feminino, ou seja, mesmo apresentando sensível aumento da participação do sexo masculino nos empregos

desse setor, ainda assim a participação feminina nos empregos foi expressiva durante toda a década de 1990 (Gráfico 1).

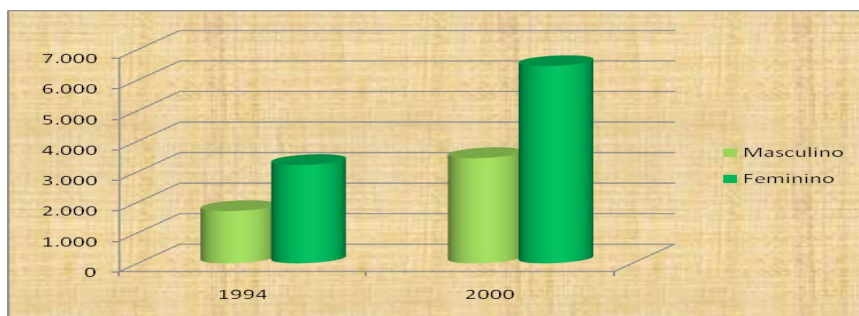


Gráfico 1 – O setor prestador de serviços de saúde, segundo sexo- RMNatal (1994-2000)

Fonte: Elaboração com base nos dados da RAIS/MTE 1994/2000.

No que concerne à distribuição dos empregos no setor provedor de serviços de saúde segundo faixas etárias, é possível observar que parcela dos profissionais possui idade entre 25 e 49 anos, sendo pouco expressiva a participação de profissionais na faixa etária de 10 a 24 anos e desprezível a participação de profissionais na faixa de 50 anos ou mais.

Ao lançar foco sob o Gráfico 2, pode-se contatar que os profissionais do setor de saúde da RMNatal, da faixa etária de 25 a 49 anos respondiam por 69,8% dos empregos, em 1994, ao passo que os profissionais da faixa etária de 10 a 24 anos, respondiam por 24,3% e as pessoas com idade a partir de 50 anos responderam por 5,9% dos empregos no setor. No ano de 2000 a distribuição dos empregos no setor de saúde permaneceu concentrada em profissionais com idade entre 25 e 49 anos. Nesse ano, a faixa etária em foco respondeu por 73,5% dos empregos no setor.

Os profissionais com idade de 10 a 24 anos experimentaram sensível redução, pois em 2000 responderam por 21,9%. Por sua vez, os profissionais com idade a partir dos 50 anos foram de 4,6%. Tais resultados mostram que o setor de serviços de saúde possuiu um padrão de contratação no tocante à faixa etária de pessoas maduras, ou seja, a partir de 25 até 49 anos de idade.

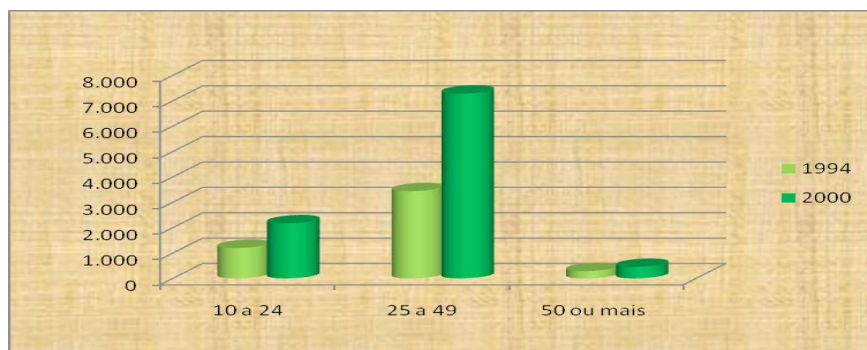


Gráfico 2 – O setor prestador de serviços de saúde, segundo faixa etária – RMNatal (1994-2000)

Fonte: Elaboração com base nos dados da RAIS/MTE 1994/2000.

O grau de instrução é um dos atributos mais importante para o profissional do setor de saúde. A proporção dos profissionais de saúde com escolaridade superior é expressivamente elevado. No ano de 1994 o setor de saúde da RMNatal contratou 45,9% de profissionais com segundo grau completo e superior incompleto, 28,5% desses profissionais possuíam apenas o básico completo e o segundo incompleto, 16,5% eram pessoas que possuíam apenas o ensino básico e 9,1% possuíam superior completo e pós-graduação (mestrado ou doutorado). Tais resultados, mostraram o quanto o mercado de trabalho no setor de saúde da RMNatal é seletivo, mas ainda se apresentava precário, pois muitos profissionais de

saúde nesse período possuíam fundamentalmente qualificação de nível intermediário (Gráfico 3).

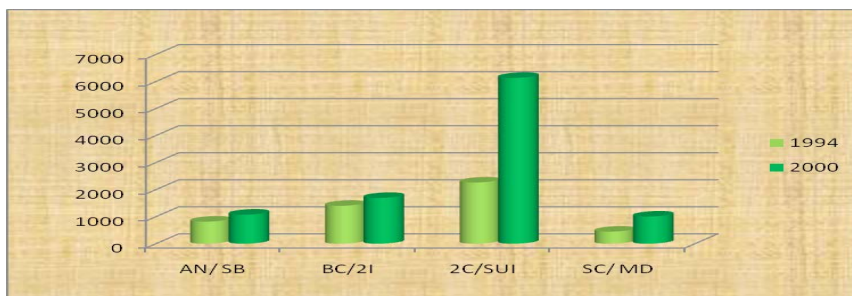


Gráfico 3 – O setor prestador de serviços de saúde, segundo grau de instrução- RMNatal (1994-2000)

Fonte: Elaboração com base nos dados da RAIS/MTE 1994/2000.

A partir do ano 2000, o setor de serviços de saúde tornou-se mais seletivo, pois ocorreu aumento da contratação de profissionais com maior grau de instrução. Para os profissionais detentores de **segundo grau completo** e **superior incompleto** a participação foi de 61,9%, para os **profissionais com superior completo** e pós-graduação foi de 10,1%. Houve redução na contratação de profissionais do setor com **ensino básico completo** e **segundo grau incompleto**, bem como para os profissionais com somente o **ensino básico**. O primeiro respondeu por 17,1% e o segundo por 10,8%. Enfim, é evidente que os profissionais ligados diretamente à atividade de atenção à saúde são possuidores de um grau de instrução ainda muito aquém do necessário à prestação de serviços de melhor qualidade.

4.3 Salários no segmento econômico prestador de serviços de saúde da RMNatal

Quanto aos salários no setor provedor de serviços de saúde da RMNatal na década de 1990, constatou-se que houve um movimento generalizado de aumento, em termos reais em todos os municípios, o que fez com que, no conjunto da RMNatal, houvesse incremento do salário real médio de 52% entre 1994 e 2000.

Tabela 5 – Salários no setor prestador de serviços de saúde – RMNatal (1994-2000)

RMNATAL	SALÁRIOS NO SETOR DE SAÚDE				
	1994		2000		Tx de cresc 1994/2000 (%)
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
NATAL	1,13	101,36	1,72	101,73	52,45
PARNAMIRIM	0,60	54,05	1,2	70,37	97,77
DEMAIS MUNICÍPIOS	3,76	337,18	9,24	545,38	145,68
RMN	1,12	100,00	1,69	100,00	51,89

Fonte: Elaboração com base nos dados da RAIS/MTE 1994/2000.

Entretanto, no município de Natal verificou-se que os níveis de salários do setor provedor de serviços de saúde foram pouco expressivos, apresentando um nível médio de salário que passou de 1,1 em 1994 para 1,7 salários mínimos, apresentando um incremento de 52,5% no período, ou seja, uma expansão determinante para a apresentada pela Região Metropolitana (52%).

Para o município de Parnamirim a situação não foi diferente, pois os níveis de salários do setor de saúde nesse município foram de pouco menos de um salário no ano de 1994, porém apresentaram, no ano de 2000, uma sensível elevação para 1,2 salário mínimo, ou seja, uma taxa de crescimento de

quase 98% do período. No que concerne aos demais municípios, houve significativa expansão dos níveis salariais para o conjunto desses municípios. Ressalta-se que em 1994, o salário médio nesses municípios foi de aproximadamente 3,8 e em 2000 apresentou expressivo aumento: atingiu em torno de 9,2 salários mínimos, perfazendo uma taxa de crescimento de 145% no período para o aludido agrupamento de municípios.

Por fim, pode ser destacado que ao longo da década de 1990 houve significativo dinamismo do mercado de trabalho no setor provedor de serviços de saúde na RMNatal e que os empregos se concentraram principalmente nos municípios de Natal e Parnamirim, embora tenha sido o conjunto “demais municípios” que se apresentaram mais dinâmicos quanto à trajetória de tal variável. Entretanto, tal dinamismo não foi suficiente para evitar que, ao final da década de 1990, a RMNatal apresentasse baixos salários e condições de trabalho extremamente precárias.

5 Considerações finais

O presente trabalho teve por escopo principal o estudo da dinâmica dos empregos e dos salários no segmento econômico provedor de serviços de saúde, na Região Metropolitana de Natal, na década de 1990. A exposição procurou demonstrar que o mercado de trabalho do setor de saúde, durante a década de 1990, caracterizou-se por intensas transformações, tanto para os empregos, quanto para os salários no setor.

Do exposto, pode-se observar que a região Nordeste, assim como o conjunto das regiões do país, apresentou expansão da participação dos estabelecimentos, porém para os empregos esse movimento foi menos expressivo. Ressalta-se que todos os

estados que compõem a região Nordeste apresentaram incrementos e ajudaram a compor a região ao final do período, tanto para os estabelecimentos quanto para os empregos do setor de saúde. O estado do Rio Grande do Norte apresentou sensível participação no que concerne aos estabelecimentos, pois sua taxa de crescimento foi de 242%. Todavia, para os empregos, o incremento no período foi de apenas 92%, embora tenha sido a maior taxa de crescimento dentre todos os estados da região Nordeste durante a década de 1990.

No âmbito da Região Metropolitana de Natal, os estabelecimentos experimentaram significativo incremento durante a década de 1990. A participação absoluta dos estabelecimentos para o conjunto da RMNatal passou de 692 para 1.321, apresentando incremento de quase 91% no período. Em que pese tal aumento, é importante frisar que parte significativa desses estabelecimentos encontra-se localizada no município de Parnamirim e Natal. Esses municípios ostentaram as mais elevadas taxas de crescimento do número de estabelecimentos no período, sendo citadas as taxas de 187% e 87%, respectivamente. Os municípios de Parnamirim e Natal apresentaram o mesmo movimento no que concerne aos empregos, pois houve incrementos para ambos os municípios, porém Parnamirim mesmo não apresentando expressiva participação relativa, sua taxa de crescimento no período foi muito elevada se comparada ao município de Natal. Os incrementos dos empregos para ambos foram de 705% Parnamirim e 97% Natal.

Os empregos no setor de saúde na RMNatal na década de 1990 caracterizaram-se pela concentração de pessoas com os seguintes atributos: 1) integrantes do sexo feminino; 2) pertencentes à faixa etária dos 25 aos 49 anos e 3) detentoras de nível intermediário de qualificação (ensino médio), não obstante a

exigência de nível superior para o exercício de parte considerável das funções na área da saúde.

Em que pese a aludida dinâmica, é importante ressaltar que o segmento provedor de serviços de saúde da RMNatal caracterizou-se pelo pagamento de salários baixos, pois o salário médio em 1994 foi de 1,2 salário mínimo, enquanto no ano final da série foi de apenas 1,69 salário mínimo, significando que na RMNatal o incremento do salário real médio foi de 52% entre 1994 e 2000. Os níveis de salários do setor provedor de serviços de saúde na RMN foram praticamente determinados pelos níveis prevaletentes no município de Natal.

Referências

BORGES, Isabel Caldas. **Empregos e salários no setor prestador de serviços de saúde na Região Metropolitana de Natal na década de 1990**. 2011. 76 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual das Informações Sociais (RAIS)**. Brasília (DF): MTE, 1994-2000.

QUEIROZ, Maria de Fátima Medeiros de. **A economia da saúde numa perspectiva multidimensional: eficiência e distribuição do gasto público no Município de Parnamirim/RN (2001-2007)**. Natal: UFRN, 2010. 93p.

SANTOS, João Bosco Feitosa dos; UCHOA, José de Freitas; MENELEU NETO, José. **Especificidades do emprego em saúde no Brasil**. Fortaleza: Editora Imprensa Universitária, 2006. 439p.

SILVA, Marconi Gomes da. **Mercado de trabalho, ocupações e rendimentos: a Região Metropolitana de Natal na década de 1990**. 2008. 293 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

Projeto São José e FECOP-CE: uma análise do combate à pobreza no estado do Ceará

Carolina de Fátima Almeida Matos

Fabio Maia Sobral

William Eufrásio Nunes Pereira

1 Introdução

A pobreza é, ainda, uma realidade evidente no século XXI, associada especialmente a situações de grave privação ao acesso e à qualidade dos serviços sociais. Sua percepção conta com elementos subjetivos, mas diversos organismos internacionais elaboraram definições sobre o fenômeno, associando-o essencialmente à privação de bem-estar e à baixa renda. Além disso, viu-se a necessidade de conhecer o “tamanho” da pobreza, mensurando o problema. Entre muitos métodos, a medição via “linha de pobreza” é um dos mais utilizados no mundo. Os índices que propõem aferir desenvolvimento ou exclusão social também são bastante utilizados.

Apesar do aspecto rígido e quantitativo da apuração de um cenário pobre, os indicadores que o definem e mensuram servem de subsídios para diagnósticos e metas para os agentes governamentais e institucionais formatarem planos, programas, projetos e demais ações estratégicas para amenizar ou eliminar a pobreza. Há vários anos, o estado do Ceará vem se figurando como o terceiro estado mais pobre do Brasil. A situação restrita e deficiente dos serviços sociais básicos atesta a existência da pobreza no Ceará e justifica a ação dos governos no sentido de combatê-la.


Em face desse cenário, surgem questionamentos acerca da forma do reconhecimento da pobreza. Questionam-se também o desenho, a implementação e a efetividade de políticas públicas de combate à pobreza, impulsionadas pelo governo do estado do Ceará.

A fim de elucidar esses aspectos, traçou-se como objetivo desta pesquisa relacionar os esforços do governo estadual para amenização da pobreza no cenário social no Ceará. Para tal escopo, viu-se a necessidade de descrever as principais políticas de combate à pobreza no estado, tocadas pelo governo estadual – o Projeto São José e os projetos financiados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) –, e apurar as mudanças no cenário social cearense por meio de indicadores sociais que aferem níveis de qualidade de vida, com destaque aos componentes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), haja vista sua ampla utilização em todo o mundo.

O trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental, como publicações de entidades governamentais e organismos oficiais (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica/IPECE, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/BIRD, Organização das Nações Unidas/ONU, Secretarias Setoriais do Governo do Estado do Ceará), e de tratamento estatístico, sistematizando dados secundários disponíveis em publicações do IPECE, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA) e das mencionadas secretarias.

2 Considerações sobre a pobreza

A pobreza é um fenômeno mundial, relacionado intuitivamente aos mais diversos cenários de privação. Seu conceito costuma estar acompanhado de elementos subjetivos. John Kenneth Galbraith,



por exemplo, expressou sua visão sobre o fenômeno com certo sentimento, ao dizer que a pobreza é um grande tormento, o mais arrasador do ser humano, ressaltando ser ela a causadora de muitos sofrimentos, como a fome e até as guerras (GALBRAITH, 1979).

Apesar de a pobreza ser um problema que abriga muitas abstrações, devido ao seu caráter social que envolve o ser humano e suas relações e à vastidão de causas e efeitos complexos relacionados ao tema, diversos organismos atribuíram – e ainda atribuem – conceituações compactadas da pobreza. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 1997, a pobreza representa a privação de oportunidades e escolhas básicas para o desenvolvimento humano. Essa privação dos pobres, portanto, acontece quando, de alguma forma, lhe são negados os fatores fundamentais para a vida. O Banco Mundial também conceitua a pobreza como uma privação de bem-estar, um estado resultante de uma integração de fatores econômicos, políticos e de processos sociais que, frequentemente, reforçam e agravam a carência em que as pessoas pobres vivem (BIRD, 2000).

Tão válida como a caracterização é a mensuração da pobreza, que busca dimensionar a amplitude do problema, tornando-a facilmente ilustrativa até aos não estudiosos em assuntos relacionados com ela, dando forma às diferentes intensidades do fenômeno. O Banco Mundial popularizou o método da medição feito com a posição econômica de um indivíduo em relação a uma linha imaginária, chamada “linha de pobreza”. A partir dela, é possível construir um indicador binário em que são identificados como pobres os que possuem rendimento que não supera essa linha (MIRO; FEITOSA; BARBOSA, 2010).

No Brasil, a mensuração da pobreza por meio de uma linha imaginária é comum. Entre as diversas linhas elaboradas para

isso, Loureiro, Suliano e Oliveira (2010) apontaram como as mais utilizadas no Brasil as 1) baseadas em frações do salário-mínimo; 2) em cestas de consumo (consumo mínimo de calorias); e 3) por meio da paridade do poder de compra. Além dessas, são também calculadas taxas de indigência, a fim de segmentar o estado de pobreza, conferindo-lhe níveis de gravidade.

Bastante utilizado no mundo, o método da linha de pobreza estipulada com base na paridade do poder de compra foi dimensionado pelo Banco Mundial. Tal linha tem a renda como base. O critério estabelece que um rendimento diário inferior a US\$ 1,00 caracteriza o estado de pobreza absoluta. O valor que aponta a condição de miséria é de US\$ 1,25 ao dia; o que caracteriza a pobreza, US\$ 2,00 diários.

Outro meio de apontar um estado de pobreza bastante utilizado é o uso de índices, especialmente utilizados para ranquear países. Entre outros, o IDH, criado em 1990 pela ONU, é o índice mais usado no mundo. O índice varia de zero a 1. Quanto mais próximo de 1, maior é o nível de desenvolvimento de uma localidade; quanto mais próximo de zero, menor. Para aferir desenvolvimento, o IDH utiliza-se de três indicadores, de igual ponderação: a esperança de vida ao nascer; o estoque de educação – que agrega a percentagem de adultos alfabetizados e de matrículas –; e a renda per capita.

A base de dados é de fundamental importância para a aproximação dos índices à realidade. Ao mesmo tempo, porém, essa base limita a constituição dos métodos de medição da pobreza, já que a própria formatação de tais instrumentos acontece em observância aos dados disponíveis.

Mesmo com a potencial subestimação da pobreza com sua medição, Houghton e Khandker (2009) destacam sua necessidade ao apontarem essencialmente quatro razões para a elaboração

de instrumentos de mensuração: 1) manter as pessoas pobres nas agendas políticas e econômicas institucionais; 2) ser capaz de identificar as pessoas pobres e as intervenções devidas para superar tal estado; 3) monitorar e avaliar projetos e intervenções políticas voltadas para os pobres; e 4) avaliar a eficácia das instituições, cujo objetivo é ajudar as pessoas pobres.

De fato, esses índices têm servido de base para agentes governamentais e institucionais formatarem planos, programas, projetos e demais ações estratégicas para amenizar ou eliminar a pobreza. Diagnósticos e cenários socioeconômicos são desenhados a partir dos índices e seus componentes, que também podem servir de base para o estabelecimento de metas e a avaliação de resultados de ações ou políticas.

3 O combate à pobreza no Ceará

Em uma análise do Nordeste brasileiro, é comum a associação de problemas, como pobreza e desigualdade, às condições climáticas da região. De fato, as secas deixaram grandes sequelas para o cenário social dessa parte do país, assim como a má distribuição de renda e de terra, além do mau uso dos recursos naturais existentes na região (ARAÚJO, 2003).

O governo brasileiro partiu do problema da seca, no fim do século XIX, quando iniciou sua intervenção no Nordeste. Criou diversas instituições, com a finalidade de amenizar os impactos causados pelos longos períodos de seca, realizando obras como a construção de cisternas, açudes, poços e canais. O Ceará fora contemplado por tais obras a partir da construção do Açude Cedro, em 1906.

Em observância aos diferentes tratamentos do governo federal em relação ao Nordeste, Cardoso (2006, p. 97) descreve

como se deu a intervenção governamental na região, dividindo-a em duas fases:

[...] a primeira, que foi de aproximadamente 1877 a 1950, tratava a problemática nordestina com um enfoque estritamente subordinado ao combate às secas, que os historiadores chamam de “Fase Hidráulica”; e a Segunda, iniciada a partir da década de 1950, denominada de “Fase Econômica”, pregava a minimização dos problemas regionais através da reorganização e reorientação da economia regional.

Com a Fase Econômica, evidenciou-se que o que impedia o desenvolvimento do Nordeste eram fatores estruturais, e não meramente climáticos. Com isso, foi criado, em 1952, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e, em 1959, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que traçariam planos estruturantes para a região, a fim de impulsionar um processo de industrialização.

Lima (2008) afirma que, até o início da década de 1960, as gestões governamentais do estado do Ceará estavam desestruturadas para executar atividades de planejamento. O governo estadual, acrescenta o autor, era uma verdadeira propriedade das oligarquias, privilegiadas pelas ações da primeira fase de intervenção governamental.

Ao tempo da ênfase no planejamento propagado pela esfera federal, durante o governo estadual do Ceará sob a gestão de Virgílio Távora, em 1964, foi criado o primeiro plano governamental do estado, construído em parceria com o BNB e a Universidade Federal do Ceará (UFC): o I Plano de Metas

Governamentais (I PLAMEG). O I Plameg captou recursos para financiamento junto a órgãos estrangeiros, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estabelecendo a aplicação do investimento para o desenvolvimento econômico e para a melhoria de vida das pessoas (LIMA, 2008).

A partir da década de 1970, diversas políticas públicas surgiram com propostas para melhoria da qualidade de vida da população, impulsionadas por estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgados em 1975. A ineficiência dos projetos no combate à pobreza, junto às fortes secas acontecidas entre 1979 e 1983, que agravaram os problemas sociais no Nordeste, fez com que o governo federal lançasse o Programa de Desenvolvimento Rural do Nordeste (Projeto Nordeste), com seis programas: Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP); Programa de Irrigação do Nordeste (PINE); Programa de Apoio aos Pequenos Negócios não-Agrícolas (PAPNA). Além desses, outros três foram criados nas áreas de educação, saúde e saneamento básico.

Ao buscar apoiar pequenas comunidades rurais, incentivando o protagonismo da participação comunitária no programa (representada por organizações comunitárias), o PAPP se destacou entre esses programas. Em 1985, os PAPP estaduais conquistaram autonomia, com previsão de execução em dez anos, e os governos estaduais tornaram-se responsáveis exclusivos. O programa visava garantir o funcionamento e a sustentabilidade dos pequenos grupos produtivos de comunidades cearenses por meio de subprojetos, promovendo o acesso dos produtores aos meios de produção, ao crédito e aos mercados, oferecendo também assistência técnica e organizacional. Técnicos do Banco Mundial participavam da formulação das reorientações, trazendo diretrizes e compartilhando experiências semelhantes no exterior.

Em 1993, o PAPP quis alterar sua estratégia no Ceará, percebendo a necessidade de descentralizar os investimentos. Na prática, grande parte dos recursos permanecia setorialmente concentrada, direcionada à eletrificação de domicílios rurais no estado. Em novo redirecionamento do programa, o governo do Ceará criou, em 1995, atentando ao término do PAPP, o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), conhecido como Projeto São José (PSJ). Fundamentalmente, o Projeto São José apoia-se na experiência dos projetos anteriores, aplicando recursos em subprojetos de infraestrutura, em empreendimentos produtivos e em habitação rural, apresentados por organizações comunitárias locais, com a novidade de esses subprojetos surgirem do próprio governo estadual, não apenas alimentado por ele.

3.1 O Programa de Combate à Pobreza Rural – Projeto São José

Impulsionado inicialmente pela Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará (SEPLAN), o Projeto São José constitui uma das principais ações do governo estadual do estado e tem como objetivo o combate à pobreza rural. Financiado por um empréstimo junto ao Banco Mundial, o PSJ contempla subprojetos apresentados pela população rural por meio de associações ou outras formas de representação e organização comunitárias, legalmente constituídas.

A execução do PSJ, até 2010, foi dividida em duas fases. Cada uma corresponde a um acordo de empréstimo com o Banco Mundial. Caminhando para a implementação da terceira fase, o projeto supera quinze anos de existência, mesmo com a extinção e a criação de secretarias estaduais, as mudanças de governo e de secretários ocorridas no período e os redirecionamentos do programa.

3.1.1 Projeto São José I

A primeira versão do Projeto São José vigorou ao longo do período entre 1996 e 2001, quando do primeiro acordo de empréstimo com o Banco Mundial para esse fim. O projeto, com base na experiência do PAPP, buscou estimular a capacidade de organização de comunidades pobres rurais, responsáveis pela execução do PSJ, sob o argumento de torná-las capazes de formular suas demandas. Os subprojetos apresentados pelas associações comunitárias – que, em geral, nasciam atreladas às ações do PSJ – eram contemplados em observância à adequação em uma das categorias previstas pelo programa: 1) produtiva (e.g.: construção ou reforma de engenho de rapadura, unidade de raspa de mandioca, aquisição de tratores e máquinas); 2) de infraestrutura (e.g.: instalação de sistema de abastecimento de água comunitário, eletrificação rural e construção de habitação rural); e 3) social (e.g.: reforma ou ampliação de escolas, construção de creches).

De acordo com diversos documentos do Governo do Estado do Ceará relacionados ao programa, as associações comunitárias contempladas pelo PSJ deveriam estar inseridas em municípios cearenses com, no máximo, 7.500 habitantes. As comunidades deveriam apresentar pobreza derivada de pouca disponibilidade de recursos naturais e das adversidades das condições climáticas, presença de pequenos produtores e recursos municipais insuficientes, entre outros fatores, a fim de fazer transbordar os benefícios do PSJ às famílias mais carentes do Estado (SOUSA, 2009).

Outro critério utilizado pelo PSJ para priorizar municípios foi o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), mensurado pelo Instituto de Pesquisas Estratégicas Econômicas (IPECE). O

índice foi construído a partir de indicadores de oferta e de resultados de serviços públicos, a saber: educação, saúde, condições de moradia, emprego e renda (SILVA; FEITOSA; RIBEIRO, 2010).

Os projetos contemplados pelo PSJ deveriam, ainda, apresentar orçamento abaixo de U\$S 50.000. Financiando até 90% do necessário para execução da ação, o governo estadual exigia da comunidade uma contrapartida de 10% do valor total orçado. Em geral, essa contrapartida era constituída por mão de obra.

Em 1998, o governo estadual transferiu da SEPLAN para a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) o papel de impulsionar o PSJ. Em 2001, o programa passou a ser gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR).

Os recursos aplicados durante a primeira fase do PSJ totalizaram R\$ 130.633.075,02, o que correspondeu a 100% da previsão inicial, contemplando 3.054 subprojetos e 189.363 famílias em 177 municípios do Ceará. Esse resultado alcançou, em grande parte, as metas do governo em relação à ação – 4.260 subprojetos, 135.000 famílias e 176 municípios.

De todos os subprojetos contemplados no período, 77,55% eram de infraestrutura – desses, 50,6% atenderam obras de eletrificação rural; 24,41%, subprojetos de abastecimento de água; e 2,64%, habitação rural. Os subprojetos da categoria “produtivo” corresponderam a 21,38% do total; os da categoria “social”, 1,07% (ARAÚJO, 2003).

Com o fim do contrato de empréstimo com o Banco Mundial, o governo estadual do Ceará firmou, em 2002, um novo acordo com a mesma instituição financeira. Essa ação deu início ao Projeto São José II.

3.1.2 Projeto São José II

A segunda fase do Projeto São José compreende o período entre 2002 e 2009. Além das categorias “infraestrutura” e “produtiva”, foram inseridos no programa os componentes “agrário”, que pretendia garantir o assentamento de famílias rurais, e “inclusão social”, com o qual projetos relativos a serviços sociais ainda não atendidos pelo poder público seriam financiados.

O volume de recursos para financiar o PSJ foi dividido em dois acordos com o Banco Mundial. Por isso, a segunda fase do PSJ compreendeu duas subfases. A primeira vai de 2002 a 2006, dispendo de US\$ 49.500.000,00. A segunda, de 2006 até 2009, que contou com recursos na ordem de US\$ 50.000.000,00, conforme dados da Secretaria do Desenvolvimento Agrário/SDA (2008).

Em termos institucionais, o PSJ II manteve o seu objetivo: reduzir a pobreza no Ceará. O projeto financiou subprojetos de combate à pobreza, elaborados por organizações comunitárias rurais, as entidades representativas, estimulando sua consolidação e autonomia.

Até 2006, a maioria dos subprojetos atendidos pelo PSJ era de abastecimento d’água e, com menos investimentos, de energia elétrica. A eleição de Cid Ferreira Gomes para o Governo do Estado do Ceará, em 2007, marcou, de fato, o início da segunda fase do PSJ II. A Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional, que gerenciava o projeto, foi extinta e a recém-criada SDA o assumiu. O PSJ passou da condição de coordenadoria para departamento subordinado à Coordenadoria de Desenvolvimento Territorial de Combate à Pobreza (CDTCP) – rebaixado, portanto. Sousa (2009) pondera que, apesar de pertencer a essa coordenadoria, o PSJ não tem nenhum diálogo com células vinculadas a ela, como a de Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza

Rural e de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos, o que afasta o projeto de seu grande objetivo e deixa transparecer a falta de harmonia na administração pública.

As negociações entre o Governo do Estado do Ceará e o Banco Mundial redirecionaram o programa. Avaliando que, nos anos anteriores, o PSJ investira praticamente todos os recursos em infraestrutura de abastecimento de água e eletrificação rural, viu-se a necessidade de orientar os investimentos para o pequeno agricultor, focando os subprojetos produtivos a partir de condições que diminuiriam o risco do investimento, ao tempo em que proporcionariam a sustentabilidade do mesmo.

A decisão teve também como justificativa a necessidade de gerar emprego e renda para as comunidades rurais (AMARAL FILHO et al., 2010). A segunda fase do PSJ II, que durou pouco mais de três anos, contemplou mais subprojetos do que a primeira fase, que se estendeu por quase cinco anos.

No período de vigência da segunda fase do PSJ, de 2002 a 2009, foram investidos recursos na ordem de R\$ 240.675.783,58, que financiaram 319 subprojetos produtivos, 2.362 de infraestrutura (13 de infraestrutura agrícola – como projetos de aquisição de tratores; 1.763 de infraestrutura hídrica – como projetos de abastecimento de d'água; e 586 de infraestrutura elétrica) e três subprojetos sociais. Os 2.684 subprojetos contemplados nessa etapa do PSJ beneficiaram 167.799 famílias em 177 municípios cearenses (SOUSA, 2009). Ao fim do acordo, o Governo do Estado do Ceará continuou financiando subprojetos como parte do PSJ, lidando com mais de 300 subprojetos em sua carteira.

3.1.3 O Projeto São José III

Em 2012, o Senado Federal aprovou o empréstimo do BIRD de US\$ 100 milhões ao estado do Ceará para o financiamento da terceira fase do Projeto São José. O governo do Estado assumiu a contrapartida de US\$ 50 milhões. O Projeto São José III visou o chamado “desenvolvimento rural sustentável”, o que fez por meio do fomento a 140 projetos de abastecimento d’água e a 445 projetos produtivos das cadeias de ovinos e caprinos, apicultura, piscicultura, horticultura irrigada, cajucultura, mandiocultura, turismo rural e artesanato. O próprio nome do projeto, alterado para Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS), sugere o novo foco. Ações de capacitação dos agricultores familiares e de fortalecimento institucional, focadas no apoio à gestão local, também foram pontuadas pelos formuladores do programa (SDA, 2012).

A operacionalização do Projeto São José III, agora atrelado à Coordenadoria de Programas e Projetos Especiais da SDA, iniciou com a publicação de dois editais. O primeiro, publicado em dezembro de 2012, objetivou a implantação de sistemas de abastecimento de água com distribuição domiciliar e a instalação de módulos sanitários e esgotamento sanitário simplificado. No ano de 2013, os projetos contemplados contaram com recursos no valor de R\$ 20 milhões. O segundo edital contemplou projetos produtivos ou de inclusão econômica, com R\$ 14 milhões previstos para 2013.

Em resposta ao primeiro edital, 40 manifestações de interesses foram pré-selecionadas. Segundo a SDA, essas manifestações seriam avaliadas por meio de trabalho de campo em que se realizaria um estudo técnico de pré-viabilidade (SDA, 2013a). Das manifestações ao segundo edital, foram selecionadas 80 propostas. Em visitas técnicas, realizar-se-ia uma avaliação prévia

de viabilidade e um levantamento de perfil de investimento que, dependendo da viabilidade do empreendimento, serviria para elaboração de um Plano de Negócios, etapa na qual o projeto seria efetivamente selecionado (SDA, 2013b).

3.2 O Fundo Estadual de combate à pobreza do Ceará – FECOP

No ano 2000, o governo federal, com a Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro daquele ano, introduziu artigos que criaram o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) e o Conselho Consultivo e de Acompanhamento (CCA), com o objetivo de tornar viável o acesso a “níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida” (BRASIL, 2000, [documento *on-line*, não paginado]). A emenda estabelece que os estados, o Distrito Federal e os municípios também deveriam instituí-lo.

No Ceará, a Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003, instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), para vigorar de 1º de janeiro de 2004 a 31 de dezembro de 2010, e criou o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS). O governo estadual, por meio da Lei Complementar nº 89/2010, prorrogou por tempo indeterminado a vigência do FECOP, em atenção à Emenda Constitucional nº 67/2010, que fez o mesmo em nível federal.

O Decreto nº 27.379, de 01 de março de 2004, regulamentou a Lei complementar nº 37, prevendo como princípios e objetivos do FECOP: I – promover transformações estruturais que

possibilitem o combate à pobreza; II – reduzir sistematicamente a pobreza em áreas selecionadas do Estado do Ceará; III – assistir as populações vulneráveis que se situam abaixo da linha da pobreza, potencializando programas e projetos, favorecendo o acesso a bens e serviços sociais para melhoria das condições de vida; e IV – garantir sobrevivência digna, investindo no capital humano, social e físico-financeiro (CEARÁ, 2004, p. 1).

Na delimitação do público-alvo, foram beneficiados por ações financiadas pelo FECOP grupos ou famílias em estado de grave vulnerabilidade, localizados em municípios cearenses e em bairros de Fortaleza – e região metropolitana –, que apresentassem os piores indicadores sociais e reconhecida pobreza. Além disso, o governo estadual resolveu priorizar os vinte municípios cearenses com menor Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM). Elaborado pelo IPECE, o IDM é composto por 30 indicadores subdivididos em quatro grupos: fisiográficos, fundiários e agrícolas; demográficos e econômicos; de infraestrutura de apoio; e sociais (IPECE, 2010).

O FECOP propôs financiar, no tema da pobreza, duas categorias de projetos: os de Transferência de Renda e os Estruturantes. O primeiro tipo assumiu o papel de atender uma população em estado de pobreza crônica, a fim de elevá-la à situação de não pobre. Já a segunda categoria buscava dotar os indivíduos pobres de condições de acumulação de instrumentos físico, humano e social, numa perspectiva de médio e longo prazo. Ações como programas de melhoria da habitação, de abastecimento de água e saneamento, de esporte e educação artística na escola ou de capacitação profissional seriam algumas condições que estimulariam as pessoas a sair do estado de pobreza (CEARÁ, 2004).

Para ser contemplados pelos recursos do FECOP, os projetos têm de obedecer aos seguintes critérios técnicos (CEARÁ, 2010):

- Os projetos, assim como seus detalhamentos operacionais, deveriam ser propostos pelas secretarias setoriais, baseados em demandas da sociedade ou pelos técnicos das secretarias.
- Os projetos deveriam atingir grupos ou famílias que se encontrassem abaixo da linha da pobreza – para tal apuração, considerou-se a renda média per capita inferior a $\frac{1}{2}$ salário-mínimo.
- As ações assistenciais e estruturantes, no âmbito do combate à pobreza, deveriam constituir os projetos. As primeiras deveriam priorizar os pobres crônicos; as estruturantes contemplariam a população pobre com condições de acumular meios físico, humano e social, possibilitando a migração da condição de pobre para não pobre.
- Os recursos do FECOP deveriam ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, saneamento básico, reforço da renda familiar e em outros programas de expressivo interesse social, desde que voltados para a melhoria da qualidade de vida dos cearenses em condições de pobreza.

Em média, o FECOP financia cerca de 70 projetos por ano, desde 2004. Em 2012, 110 projetos, gerenciados por secretarias setoriais, foram beneficiados pelo fundo, distribuídos conforme apresentado no Gráfico 1.

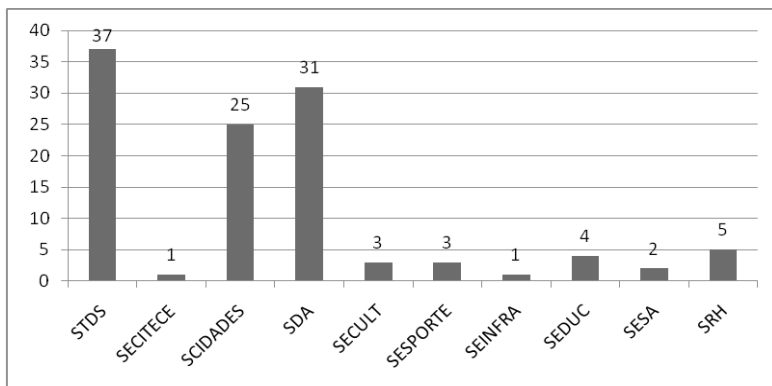


Gráfico 1 – Quantidades de projetos financiados pelo FECOP, distribuídos por Secretaria – 2012.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ SEPLAG (2013a).

Por meio do documento “Prestação de contas e relatório de desempenho anual do FECOP”, referente ao ano de 2012, vê-se que os recursos do fundo estão concentrados em algumas secretarias setoriais. Conforme demonstrado na Tabela 1, o orçamento dos projetos da SDA contemplados por esse financiamento correspondeu a 48% dos recursos previstos para 2012; a segunda maior contemplada pelo FECOP, a Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), contou com 29% do total; os projetos da Secretaria de Educação (SEDUC), com 14% dos recursos. De acordo com a tabela, vê-se também que, em 2012, o desempenho financeiro executado setorialmente não foi exitoso em muitas secretarias.

Dos projetos aprovados em 2012, apenas sete contaram, cada um, com mais R\$ 10 milhões: 1) Práticas Agrícolas de Convivência com o Semiárido Cearense (SDA); 2) Ampliação da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) aos Agricultores Familiares do Estado do Ceará (SDA); 3) Incentivo à Produção

e ao Consumo de Leite (SDA); 4) Construção de Cisternas de Placas (SDA); 5) Parcela Extra do Programa Garantia Safra (SDA); 6) Prêmio Escola Nota 10 (SEDUC); e 7) Concessão de Bolsa Estágio para Alunos de Escolas Estaduais de Educação (SEDUC).

Tabela 1 – Desempenho financeiro setorial do FECOP – 2012.

SECRETARIA	LIMITE ANUAL (R\$)	VALOR EMPENHADO (R\$)	VALOR PAGO (R\$)	% PAGO
SDA	154.039.864,94	122.779.563,54	107.069.183,34	69,51%
STDS	76.634.354,94	72.243.712,60	70.259.524,10	91,68%
SEDUC	62.824.993,12	58.583.987,79	33.217.888,76	52,87%
SCIDADES	45.063.061,29	21.175.520,55	14.391.284,96	31,94%
SESPORTE	5.643.753,03	4.390.122,60	3.694.119,76	65,46%
SRH	3.872.672,51	1.367.312,06	1.367.312,06	35,31%
SECULT	2.534.000,00	2.521.507,37	2.521.507,37	99,51%
SEINFRA	1.937.500,00	1.937.500,00	1.395.000,00	72,00%
SECITECE	251.390,00	215.390,00	251.390,00	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SEPLAG (2013a).

Alguns projetos aprovados fazem parte de planos delimitados por outras esferas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Programa Nacional de Crédito Fundiário e o Programa Pró-Moradia, ações do governo federal. O financiamento desses projetos funciona como uma contrapartida estadual, geralmente exigida para adesão.

A concentração dos recursos do FECOP não é só setorial, mas também territorial. Desde o início do programa, a maioria dos recursos é direcionada à Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) – distribuída entre nove macrorregiões. Essa concentração chegou a cair, mas voltou a se elevar nos últimos anos.

Em 2004, o volume destinado à RMF correspondia a mais de 40% do total. Em 2010, 2011 e 2012, os recursos destinados à macrorregião corresponderam 22%, 28% e 35% do total, respectivamente. No período de 2004 a 2012, os recursos arrecadados pelo FECOP, em valores absolutos, corresponderam à R\$ 1.907.961.481,13, conforme ilustra a Tabela 2.

Tabela 2 – Arrecadação e aplicação financeira do FECOP - 2004 a 2012.

ANO	RECURSOS ARRECADADOS (R\$)	RECURSOS APLICADOS (R\$)	PERCENTUAL DE EXECUÇÃO
2004	108.106.230,51	92.057.911,35	85%
2005	158.472.722,86	136.565.300,51	86%
2006	176.642.547,50	175.545.926,52	99%
2007	185.783.581,03	139.942.070,87	75%
2008	203.948.870,26	149.753.801,24	73%
2009	220.350.638,71	199.326.302,76	90%
2010	263.789.638,90	300.616.615,64	114%
2011	282.570.482,47	252.907.752,52	90%
2012	308.296.768,89	234.167.210,35	76%

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios de Desempenho do FECOP, de 2004 a 2012.

A arrecadação aumenta ao longo dos anos, mas a aplicação dos recursos demonstra oscilação. Como observado, a execução foi inferior a 80% em 2007, 2008 e 2012. Segundo o governo estadual, em 2007 e 2008, a execução foi menor devido às eleições, ao reordenamento institucional e aos entraves licitatórios do período. Em 2012, o governo associou a menor execução de recursos, em relação ao período anterior, à severa seca daquele ano, alegando que esta impossibilitou vários investimentos direcionados à agricultura familiar (SEPLAG, 2013a).

Nas considerações finais, o relatório evidencia a discrepância entre os valores programados/liberados no início do ano e a execução físico-financeira dos projetos, lembrando que os projetos priorizados em 2012 foram os que já contavam com recursos do FECOP anteriormente. Dos projetos que tiveram recursos liberados, constatou-se que 17 não apresentaram execução físico-financeira. Quanto aos números alcançados, os projetos financiados em 2012 beneficiaram 1.989.502 pessoas em quase todo o Ceará. Ressalta-se a estreita associação do volume de recursos aplicados com a população de cada região, mas não se menciona claramente a preocupação em relacionar a aplicação com a proporção de pobres nas macrorregiões. Quanto à capacitação do quadro especializado, foi realizado curso direcionado aos responsáveis pela elaboração de projetos financiados pelo FECOP, que formou 19 técnicos.

Como tarefa posterior, o governo pautou, ainda no relatório, 1) a padronização e o melhoramento da consistência dos projetos financiados, delimitando objetivos e metas mais claramente; 2) a priorização de projetos estruturantes; 3) o fortalecimento da integração entre as secretarias setoriais, a fim de otimizar os recursos disponíveis; 4) a implantação de um sistema informatizado de acompanhamento dos projetos, compatibilizando-o com o Cadastro Único (CADÚNICO) do governo federal, a fim de alcançar o público-alvo; 5) a intensificação do monitoramento dos projetos; 6) a realização da avaliação dos projetos; 7) a promoção de eventos de capacitação para o quadro técnico e operacional das secretarias setoriais.

Para avaliar os impactos dos projetos, o CCPIS tem a responsabilidade de selecionar uma amostra dos que foram contemplados. O IPECE é o responsável pela análise dos resultados dos projetos da amostra. Em 2013, foi divulgado o primeiro documento de avaliação de impactos de projetos financiados pelo FECOP, na busca por “diagnosticar a efetividade das ações

financiadas pelo FECOP e possibilitar uma reflexão sobre a atuação do Estado no combate à Pobreza” (SEPLAG, 2013b, p. 5).

Os projetos selecionados para avaliação de impactos foram:

1) Incentivo à Capacitação de Recursos Humanos para a Melhoria do Ensino Fundamental e Médio (SECITECE); 2) Bolsa Esporte (SESPORT); 3) Agente de Leitura (SECULT); 4) E-Jovem 1º Passo (STDS); 5) Inclusão Social com Arte, Esporte e Educação (STDS); 6) Fortalecimento da Rede de Socioassistencial Básica (SDTS); 7) Aquisição e Distribuição de Leite (SDA); 8) Distribuição de Sementes (EMATERCE/SDA); e 9) Agente Rural (EMATERCE/SDA).

A avaliação foi feita por projeto, não havendo uma avaliação de impactos geral. A maioria dos pareceres descritos aponta que os projetos não têm alcançado seus objetivos. Quase todas as secretarias setoriais responsáveis pela implantação fazem ressalvas ou mesmo discordam das avaliações.

4 Evolução dos indicadores sociais no Ceará

Tão importante quanto verificar a situação de pobreza, seus níveis e dimensões, é apurar o desempenho de fatores relacionados ao problema, em observância aos esforços governamentais. A saber, o Ceará tem se destacado na economia nordestina nos últimos anos, registrando crescimento do PIB de 3,6% em 2012 e taxas mais elevadas que a média nacional desde 2008 (IPECE, 2012). Apesar das boas expectativas em relação à economia, há vários anos o estado figura entre os mais pobres, tanto da região Nordeste quanto do país.

Visando apurar com minúcia os efeitos das ações governamentais no combate à pobreza, a fim de visualizar alguma transformação nesse cenário, serão apresentados indicadores sociais capazes de contemplar as dimensões da pobreza,

mensurados em 1992 (momento que representa o cenário antes da implementação das políticas descritas nesta pesquisa), 2002, 2005, 2008 e 2011 (durante a execução dos referidos programas). Apreciar-se-á a evolução das áreas levantadas pelo IDH. Como já comentado, o IDH é composto por três componentes de mesmo peso: educação, longevidade e renda.

Em seguida, serão feitas aferições sobre outros indicadores relacionados à qualidade de vida, sugeridos pelos conceitos de pobreza, a fim de contemplar fatores como qualidade da educação, saneamento básico, saúde infantil e materna, rendimento familiar e desigualdade, além de pobreza de caráter monetário. Os indicadores selecionados foram expostos no Quadro 1.

Quadro 1 – Indicadores sociais do Ceará - 1992, 2002, 2005, 2008 e 2011.

Componentes do IDH					
	1992	2002	2005	2008	2011
Taxa de analfabetismo - 15 anos ou mais (em %)	22,8	22,6	22,5	19,05	16,47
Taxa de escolarização líquida - Ensino fundamental (em %)	62,9*	92,4	92,8	91,9	93
Taxa de escolarização líquida - Ensino médio (em %)	5,5*	28	38,2	45,5	52,2
Expectativa de vida ao nascer (em anos)	63,7	66,9	69,6	70,6	67,1
PIB <i>per capita</i> (em R\$)	R\$ 2.570,00	R\$ 3.735,00	R\$ 5.055,00	R\$ 7.112,00	R\$ 10.036,00

Outros indicadores sociais					
	1992	2002	2005	2008	2011
Taxa de analfabetismo funcional entre adultos - com 25 anos ou mais (em %)	62,2	48,1	44,72	38,87	38,08
Proporção de domicílios com abastecimento de água regular (em %)	45,1	68,4	73,96	80,72	78
Proporção de domicílios com acesso à rede de esgoto (em %)	5,4	20,8	21,82	29,85	29,1
Proporção de domicílios urbanos com coleta adequada de lixo (em %)	68,8	88	90,1	93,1	97
Renda familiar <i>per capita</i> média (em R\$)	R\$ 147,36	R\$ 212,59	R\$ 245,49	R\$ 352,44	R\$ 464,93
Mortalidade infantil (a cada 1000 nascimentos)	64,1	65,1	32	28,6	13,13
Índice de Gini	0,600	0,590	0,578	0,537	0,537
Proporção de pobres (em %)	70,6	52,6	54	51,1	49,3
Proporção de extremamente pobres (em %)	45,2	26,3	26,1	21,9	10,1

* Dados de 1991.

Fontes: IBGE/PNAD apud IPECE (2011a); Indicadores Sociais do Ceará, organizados pelo IPECE, edições de 2005 a 2012; IPECE (2011c); IBGE - Séries históricas e estatísticas. Ipeadata. Elaboração própria.

4.1 Indicadores componentes do IDH

4.1.1 Analfabetismo

No Ceará, a proporção de indivíduos analfabetos com 15 anos ou mais diminuiu, mas de forma gradual. Além disso, o índice ainda está distante da proporção no âmbito nacional. Enquanto, em 2011, o Ceará contou com 16,47% de analfabetos em sua população, o Brasil apresentou 8,6%.

Vê-se, ainda, que é expressiva a proporção de analfabetos funcionais no estado. Em 2011, registrou-se o índice de 38,08% de cearenses com pouca capacidade de interpretação ou compreensão de textos e demais expressões codificadas pelo alfabeto. Essa taxa indica baixa qualidade no ensino básico.

Em 2010, a taxa de analfabetismo na zona rural foi de 33,0%. Enquanto Fortaleza e Juazeiro do Norte, duas cidades economicamente expressivas no Ceará, apresentaram taxas de 6,9% e 16,2%, respectivamente, em municípios como Salitre e Granja, o índice foi de 40% de analfabetos (IPECE, 2011b). Não bastasse tal cenário, recentes estudos do IPEA indicaram que existiam 42,8% escolas rurais a menos no Ceará em 2010, em relação ao ano de 2002 (IPEA, 2012). Admitindo que a leitura e a educação em si sejam fundamentais para a conquista de um emprego que remunere satisfatoriamente, essa conjuntura indica que os moradores rurais têm menos oportunidades de avançar nos estudos e, portanto, de obter empregos com melhores salários.

4.1.2 Matrículas

A fim de verificar o fator “matrículas”, usa-se a taxa de escolarização líquida, que expressa o percentual da população entre 7 e

14 anos matriculada no Ensino Fundamental; e entre 15 e 17 anos, no Ensino Médio regular (IPECE, 2011a). Observa-se significativa evolução de tais indicadores, especialmente na faixa etária entre 15 e 17 anos. Vale ressaltar, no entanto, que a evasão escolar é um fator relevante no debate sobre a educação. A evidência empírica indica que a evasão, assim como a reprovação, está relacionada a questões como pobreza, desigualdades sociais, trabalho infantil, violência, problemas de saúde, deficiência da estrutura escolar, ausência de acompanhamento escolar por parte da própria escola e da família, entre outras. De acordo com o Censo Escolar 2010, no Ceará, 2,9% de estudantes abandonaram o Ensino Fundamental e 10,6% os que largaram o Ensino Médio (SEDUC, 2011).

4.1.3 Expectativa de vida ao nascer

Em dez anos (1992-2002), a esperança de vida ao nascer cresceu quase três anos. A partir de 2002, a expectativa de vida dos cearenses cresceu, mas voltou a cair em 2011. Nessa década, a estimativa aproximou-se da registrada nacionalmente – 69,7 anos.

Convém ressaltar que milhares de pessoas acima de 60 anos vivem em condições de restrição aos serviços básicos no Ceará. Dados do Censo Demográfico 2010 registram 45,9% de analfabetos no grupo de pessoas com 60 anos ou mais (IPECE, 2011d). Em 2008, 21,30% dos idosos no Ceará foram categorizados como pobres (SALES; BARBOSA; OLIVEIRA, 2009). Isso indica que há muitos sobreviventes com baixa qualidade de vida no estado.

4.1.4 PIB per capita

O IDH utiliza o Produto Interno Bruto per capita para aferir um “padrão de vida decente” (PNUD, 2011). O PIB per capita indica que, se toda a riqueza produzida no estado fosse dividida entre todos os cearenses, cada um receberia R\$ 10.036,00 por ano, ou R\$ 837,00, aproximadamente, por mês, segundo o que se registrou em 2011. Nesse mesmo ano, a renda familiar per capita média dos cearenses foi de R\$ 464,93. Há, portanto, um hiato de cerca de R\$ 372,00 entre o rendimento gerado pela produção e a renda média dos cearenses.

A concentração de renda é um fator prejudicial, expressivo para a confiabilidade do PIB per capita como um indicador positivo para o desenvolvimento. Ao contrário de sua primeira intenção, o PIB per capita pode indicar o quanto a distribuição da riqueza é desigual numa localidade. Objetivamente, afere-se desigualdade de renda em determinado lugar observando o Índice de Gini. O valor registrado em 2011 indica um grau intermediário de desigualdade na distribuição de renda. Um estudo do IPECE apresenta a evolução da distribuição de renda no Ceará, conforme porcentagem da população, exposta no Gráfico 2.

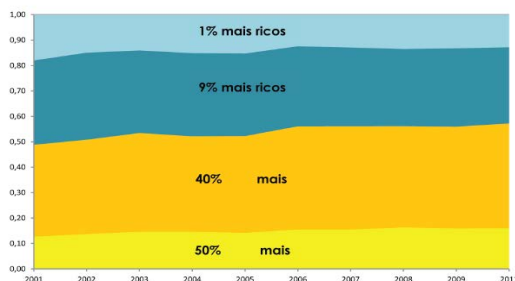


Gráfico 2 – Renda apropriada por percentual da população.

Fonte: IPECE (2012, p. 67).

Como é possível constatar, pouco mais de 10% de toda a renda no Ceará é apropriada por 50% dos cearenses mais pobres, enquanto apenas 10% da população, mais rica, detém quase a metade da renda gerada. Esse cenário ratifica a grave e rígida desigualdade na distribuição de renda no estado, o que indica que a estrutura de distribuição não sofreu alterações, no sentido de mudar substancialmente a tendência concentradora.

Ainda tratando de desigualdades, cabe ressaltar que a estrutura fundiária no Ceará é extremamente concentrada. Não bastasse isso, Medeiros, Gomes e Albuquerque (2011) constataram que tal concentração apresentou tendência crescente de 1985 até 2006, último ano analisado na pesquisa.

4.1.5 IDH

Partindo de 0,611 em 1992, o Ceará registrou, em 2005, IDH de 0,723, figurando na 22ª posição do ranking nacional, conforme estudo do PNUD divulgado em 2008. O índice registrado no estado se encaixa na categoria de desenvolvimento médio, já que está entre 0,799 e 0,500. Em 2006, o IDH do Brasil foi de 0,813.

Os próprios organismos internacionais sinalizam o reconhecimento da não aproximação do IDH à realidade. Em 2010, o PNUD mudou o cálculo do índice. Entre outras mudanças na metodologia do cálculo, destacam-se a substituição do PIB per capita pela Renda Nacional Bruta e a troca do índice de alfabetização da população de um país pelos anos médios de estudo.

De acordo com o “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013”, o IDH do Ceará é de 0,682 e está na categoria “médio desenvolvimento humano”. O Brasil tem IDH de 0,730, considerado “alto” (PNUD, 2013).

4.2 Outros indicadores sociais

Outros indicadores sociais são importantes para constatar as alegações até agora realizadas. Assim, observar-se-á os índices de saneamento básico, renda domiciliar *per capita*, mortalidade infantil, proporção de pobres, dentre outros. Esses dados comprovam a desigualdade no estado em estudo.

4.2.1 Saneamento básico

A evolução da cobertura de abastecimento de água, em geral, foi expressiva. O percentual em 2011 é muito próximo do correspondente a todo o território brasileiro (84,6%). No entanto, dados organizados pelo IPECE sobre os municípios cearenses mostram que a taxa na zona rural ainda está muito aquém da registrada na zona urbana. Nesta, a taxa da proporção de domicílios com acesso a água encanada chega a 87,7% em 2011; na zona rural, a proporção é de 26,3% em 2008 (IPECE, 2011a).

O esgotamento sanitário ampliou-se, em dez anos, para aproximadamente um quádruplo do cenário em 1992. O aumento do acesso, porém, merece ressalvas, uma vez que acontece de forma desigual entre as macrorregiões do Ceará. Ainda segundo publicações do IPECE, 40,4% dos domicílios da RMF tinham acesso à rede de esgoto em 2008, enquanto regiões como o Sertão Central e o Sertão dos Inhamuns apresentaram taxas de 4,5% e 8,7%, respectivamente. Além disso, o percentual ainda está muito aquém do correspondente ao Brasil, que, em 2011, tinha 54,90% de domicílios com acesso ao serviço.

Sobre a coleta de lixo, apesar da significativa abrangência do serviço para os domicílios urbanos, o serviço ainda é ínfimo

na zona rural. Em 2009, o percentual de moradias permanentes rurais que contam com coleta de lixo domiciliar era de apenas 7,9%. A mesma taxa era de 0% em 1992; ou seja, tal serviço praticamente não existia na zona rural (IPECE, 2011a).

O Censo 2010 registra 57,2% dos domicílios rurais cearenses com saneamento inadequado (IPECE, 2011d). O contexto aponta avanços na cobertura de saneamento básico no Ceará, mas a ampliação é bastante desigual.

4.2.2 Renda domiciliar per capita

Apesar de ter aumentado, a renda domiciliar (ou familiar) per capita no Ceará está distante da renda média na RMF, que, em 2011, foi de R\$ 622,20. No Brasil, o valor foi de R\$ 753,89, o que ilustra que a diferença da média do estado em relação à do país é ainda maior.

Contribui para agravar a situação o fato de o valor de R\$ 464,93 ser abaixo do salário-mínimo. Isso pode indicar que nem todos os membros da família contribuem com renda da casa, mas também pode representar emprego ou atividade de trabalho instável, ou que os membros da família estão submetidos a empregadores que não respeitam o piso salarial determinado em lei.

4.2.3 Mortalidade infantil

Foi observada uma redução significativa na mortalidade infantil no Ceará. Em 2011, a taxa está melhor que a média nacional – 13,93 óbitos para cada mil nascidos vivos. A melhoria dos serviços de saúde, a ampliação de campanhas de vacinação

e da cobertura pré-natal são fatores que, em geral, contribuem para a queda do índice. A taxa registrada, no entanto, é ainda considerada alta, o que significa que os serviços que proporcionam o declínio do índice ainda não contemplam as necessidades dos cearenses, nem as dos brasileiros.

4.2.4 Proporção de pobres

Em relação à pobreza monetária, segundo o IPECE, a proporção de pobres cearenses oscilou, mas foi registrado um declínio acentuado entre 2005 e 2011, com taxa menor que o registrado no Nordeste (50,13%). Apesar da queda expressiva, essa proporção ainda é preocupante no Ceará, quando se observam as taxas registradas no âmbito nacional (29,21%) e da RMF (36,1%), em 2011, bem menores que o registrado no estado. A proporção da pobreza rural é de 70,8%, o que demonstra que a pobreza no meio rural cearense é mais intensa que nos espaços urbanos.

O percentual de cearenses em situação de extrema pobreza também registra queda no período em questão. Porém, mais uma vez, tal índice de indigência em relação ao Brasil e à RMF (4,75% e 3,8%, respectivamente) é expressivamente elevado. Ressalta-se que não é possível apontar prioritariamente o Projeto São José e o FECOP como os responsáveis pela evolução dos indicadores apresentados. Os efeitos gerados pelas políticas com fins de reduzir a pobreza podem ser potencializados por ações específicas, impulsionadas por secretarias setoriais e pelo governo federal.

Esses índices reforçam a situação de má qualidade de vida sob a perspectiva monetária de dados do Censo Demográfico 2010 sobre rendimento familiar per capita. Aproximadamente

82% dos domicílios estão na categoria de rendimentos até um salário-mínimo per capita (IPECE, 2011d).

Como o senso comum ratifica, o salário-mínimo não proporciona as condições básicas para uma vida digna. Assim, pode-se dizer que a situação de pobreza é cenário predominante. Com essa constatação, é justificável a necessidade de o Estado elaborar e fortalecer políticas públicas voltadas para o combate à pobreza. No entanto, percebendo também que as várias políticas sociais com tal propósito pouco alteraram esse cenário ao longo dos anos, essas mesmas ações agora adquirem caráter suspeito em relação à efetividade.

5 Considerações finais

Os índices e indicadores são os principais instrumentos utilizados para aferir qualidade de vida, servindo de justificativa e subsídio para a formulação de objetivos e metas de políticas públicas. As políticas especiais de combate à pobreza não são exceções.

Ainda que as evidências empíricas indiquem um quadro de ampla pobreza no mundo, conceitos e formas de mensuração da pobreza estão delineados de modo a subestimar o fenômeno. Essa conclusão parte da prioridade aos aspectos quantitativos e ao caráter rigidamente segmentado, dado pelos formuladores desses conceitos e metodologia de medição.

O Projeto São José e o FECOP, as principais políticas de combate à pobreza, apesar de oriundas de ações do governo federal, demonstram que tal mazela consta na agenda governamental do Estado do Ceará. A existência dessas políticas é importante, pois sinaliza seu reconhecimento e materializa o esforço governamental para a superação. Sua execução proporcionou melhorias sociais no Ceará.

O problema na proposta de superar a pobreza, no entanto, consiste na superficialidade com que são tratadas as políticas sobre o tema, refletida por meio da deficiência no planejamento dos procedimentos de execução, da falta de políticas (sociais e econômicas) combinadas e da ausência de uma real avaliação de impactos. Logo, as mudanças têm sido tímidas e o estado permanece inserido numa problemática situação de baixa qualidade social.

Os mais de dois milhões de habitantes da zona rural são os mais afetados pela baixa qualidade de vida no Ceará. Levantamentos registram proporções próximas aos 70% de cearenses da zona rural abaixo da linha da pobreza; no meio urbano, a proporção é de menos da metade. A estrutura fundiária no Ceará é extremamente concentrada, apresentando rigidez ao longo dos anos, enquanto a reforma agrária é uma questão pouco mencionada pelos governos. Os indicadores de acesso a serviços básicos no meio rural também são menores que os registrados na zona urbana e RMF. Além disso, os espaços rurais ainda apresentam um grave quadro de miséria, serviços sociais precários e insuficientes, maior vulnerabilidade às condições climáticas e poucas oportunidades de emprego. A migração de habitantes rurais para as cidades urbanas torna-se uma válvula de escape que multiplica favelas e aumenta o desemprego e a marginalização.

Reconhecer a pobreza como um problema, afinal, é importante para o Estado capitalista legitimar-se como tal; é importante mostrar disposição para prover as necessidades sociais. Os avanços obtidos com as políticas sociais, ainda que sejam mínimos, têm sido utilizados para mostrar que, na estrutura econômica vigente, é possível superar o estado de pobreza. É por meio dessas artimanhas que pequenos grupos de interesse se utilizam do próprio aparato estatal para permanecer no poder.

Sozinhas, as políticas especiais de combate à pobreza vigentes não possuem volume de recursos nem atenção governamental, capazes de mudar o cenário social de pobreza no Ceará. A desigualdade na distribuição de renda e entre os espaços rural e urbano, além da ausência de compromisso em universalizar o acesso a serviços sociais básicos, persistem devido ao propósito de legitimação e acumulação promovido pelo Estado capitalista. As vias de superação da pobreza fomentadas por políticas públicas visam ampliar mercados e estimular o consumo, fatores relevantes para o crescimento econômico.

Ao tempo em que objetiva estimular tal crescimento, o Estado acaba ignorando outros fatores interligados, como a concentração de riquezas, os baixos salários em benefício de altos lucros e a falta de oportunidades para a maioria das pessoas, desprovida de terra e de meios de produção.

Referências

AMARAL FILHO, Jair do et al. **Arranjos Produtivos no Estado do Ceará**: mapeamento, metodologia de identificação e critério de seleção para políticas de apoio. Ceará: BNDES/UFC/RedeSist, 2010. (Nota Técnica 02). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/Mapeamento_CE.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2014.

ARAÚJO, Maria Helena de. **Desigualdade e pobreza no Ceará**: o caso do projeto São José. 2003, 169 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

BIRD - WORLD BANK. World Development Report. **Attacking Poverty**: Opportunity, Empowerment, and Security 2000/2001. Washington, D.C.: Overview, 2000/2001. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/overview.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Emenda constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc31.htm>. Acesso em: 22 dez. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010**. Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Brasília: Presidência da República,

2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc67.htm>. Acesso em: 22 dez. 2014.

CARDOSO, Gil C. de C. **O Estado desenvolvimentista e o Nordeste:** o BNB na busca de um novo modelo de desenvolvimento regional. 2006. 208 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2006.

CEARA (Estado). Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003. Institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, nos termos da Emenda Constitucional Federal nº31, de 14 de dezembro de 2000, cria o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, extingue os fundos que indica e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado [do Ceará]**. Fortaleza, CE, 27 nov. 2003. Disponível em: <<http://www3.ceara.gov.br/fecop/arquivos/LeiComplementarN%C2%BA37.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

CEARA (Estado). Decreto Nº 27.379, de 01 de março de 2004. Regulamenta a Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003, que institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado [do Ceará]**. Fortaleza, CE, 2 mar. 2004.

CEARA (Estado). Lei Complementar nº 89, de 26 de outubro de 2010. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003, que institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado [do Ceará]**. Fortaleza, CE, 27 out. 2010.

GALBRAITH, John Kenneth. **A natureza da pobreza das massas.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979.

HAUGHTON, Jonathan; KHANDKER, Shahidur R. **Handbook on Poverty and Inequality**. Washington, D.C.: The World Bank, 2009. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11985/9780821376133.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 dez. 2012.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 22 dez. 2012.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries Estatísticas & Séries Históricas**. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipeadata**. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 22 dez. 2014.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Fundo de combate à pobreza**. Fortaleza, CE: IPECE, 2004.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Síntese dos Indicadores Sociais (1992-2002/2003)**. Fortaleza, CE: IPECE, 2005.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Síntese dos Indicadores Sociais do Ceará 2005**. Fortaleza, CE: IPECE, 2006.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ.
Indicadores Sociais do Ceará - 2008. Fortaleza, CE: IPECE, 2009.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. Índice de desenvolvimento municipal (IDM) - Ceará 2008. Fortaleza, CE: IPECE, 2010.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório do estado do Ceará 2010.** Fortaleza, CE: IPECE/IPEA, 2011a.

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Mapeamento das condições de educação, renda e infraestrutura domiciliar dos municípios cearenses.** Fortaleza, CE: IPECE, 2011b. (IPECE Informe nº 10)

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **A Evolução do PIB dos Estados e Regiões Brasileiras no Período 2002-2009:** valores definitivos. Fortaleza, CE: IPECE, 2011c. (IPECE Informe nº 20)

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Censo Demográfico 2010:** primeiros resultados - população, educação, renda e condição dos domicílios. Fortaleza, CE: IPECE, 2011d. (IPECE Informe nº 06)

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Indicadores Sociais do Ceará 2011.** Fortaleza, CE: IPECE, 2012.

LOUREIRO, André Oliveira Ferreira; SULIANO, Daniel Cirilo;
OLIVEIRA, Jimmy Lima de. **Uma análise da pobreza no Ceará com**

base em diferentes linhas de mensuração. Fortaleza: IPECE, 2010.
(Texto para discussão nº 87)

LIMA, Cláudio Ferreira. **A construção do Ceará:** temas de história econômica. Fortaleza: Instituto Albanisa Sarasate, 2008.

MEDEIROS; Cleyber Nascimento de; GOMES, Daniel Dantas Moreira; ALBUQUERQUE; Emanuel Lindemberg Silva. **Perfil da concentração da posse da terra da região Nordeste e do estado do Ceará no período 1970 - 2006.** Fortaleza: IPECE, 2011.

MIRO, Victor Hugo; FEITOSA, Débora Gaspar; BARBOSA, Eveline. **Subsídios para uma análise da pobreza no Ceará:** uma comparação entre a pobreza urbana e rural. Fortaleza: IPECE, 2010.
(Texto para discussão nº 93)

OLIVEIRA, Victor Hugo de; LOUREIRO, André de Oliveira F.; HOLANDA, Marcos Costa. **Pobreza, distribuição de renda e Bolsa Família no estado do Ceará.** Fortaleza: IPECE, 2007.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatório do Desenvolvimento Humano 1996.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RELATORIO%20SOBRE%20O%20DESENVOLVIMENTO%20HUMANO%20NO%20BRASIL%201996.pdf>>.
Acesso em: 22 maio 2012.

PNUD BRASIL. **PNUD Brasil - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/home/>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

PNUD BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

SALES, Raquel; BARBOSA, Eveline; OLIVEIRA, Jimmy. **Perfil do Idoso no Ceará - 1998 a 2008**. Fortaleza: IPECE, 2009.

SAS - SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL. FECOP - Fundo de Combate à Pobreza. **Relatório de desempenho - ano 2004**. Ceará: SAS, 2005. Disponível em: <<http://fecop.seplag.ce.gov.br/relatorios/2004-Desempenho.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

SAS - SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL. **Relatório de desempenho FECOP 2006**. Ceará: SAS, 2007.

SDA - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ. **Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR II**. Manual de Operações (Síntese). Fortaleza: SDA, 2008.

SDA - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ. **Edital n. 001/2012 PDRS - Projeto São José III - Chamada Pública**. 2012a. Disponível em: <<http://www.sda.ce.gov.br/index.php/editais-e-licitacoes-novo/category/27-editais-projeto-sao-jose-iii>>. Acesso em: nov. 2013.

SDA - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ. **Edital n. 002/2012 PDRS - Projeto São José III - Chamada Pública**. 2012b. Disponível em: <<http://www.sda.ce.gov.br/index.php/editais-e-licitacoes-novo/category/27-editais-projeto-sao-jose-iii>>. Acesso em: nov. 2013.

SDA - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ. **Resultado Parcial do Edital de Chamada Pública do São José III**. 2013a. Disponível em: <<http://www.sda.ce.gov.br/index.php/editais-e-licitacoes-novo/category/27-editais-projeto-sao-jose-iii>>. Acesso em: nov. 2013.

SDA - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ. **Resultado Parcial do Edital de Chamada Pública do Projeto São José III**. 2013b. Disponível em: <<http://www.sda.ce.gov.br/index.php/editais-e-licitacoes-novo/category/27-editais-projeto-sao-jose-iii>>. Acesso em: nov. 2013.

SEDUC – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Mapeamento do ensino fundamental e médio, segundo as redes de ensino, as zonas de localização e os municípios – Ceará 2010**. Fortaleza: SEDUC, 2011.

SEPLAG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Fundo estadual de combate à pobreza – Relatório de desempenho 2007**. Fortaleza: SEPLAG/STDS, 2008.

SEPLAG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Prestação de contas e relatório de desempenho do fundo estadual de combate à pobreza – Jan/Dez 2008**. Fortaleza: SEPLAG, 2009.

SEPLAG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Prestação de contas e relatório de desempenho do fundo estadual de combate à pobreza – Jan/Dez 2009**. Fortaleza: SEPLAG, 2010.

SEPLAG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Prestação de contas e relatório de desempenho do fundo estadual de combate à pobreza – Jan/Dez 2010.** Fortaleza: SEPLAG, 2011.

SEPLAG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Projetos em Execução 2011.** Disponível em: <<http://fecop.seplag.ce.gov.br/projetos>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

SEPLAG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Prestação de contas e relatório de desempenho do fundo estadual de combate à pobreza – Jan/Dez 2011.** Fortaleza: SEPLAG, 2012.

SEPLAG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Prestação de contas e relatório de desempenho do fundo estadual de combate à pobreza – Jan/Dez 2012.** Fortaleza: SEPLAG, 2013a.

SEPLAG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ. **Avaliação de Impacto de Projetos Financiados pelo FECOP.** Fortaleza: SEPLAG, 2013b.

SILVA, Vitor Hugo Miro; FEITOSA, Débora Gaspar; RIBEIRO, Elisa de Castro Ribeiro. **Resultados do Índice de Desenvolvimento Social (IDS) – 2008.** Fortaleza: IPECE, 2010.

SOUSA, Roberta Messiane Gonçalves. **Pobreza: um diálogo sem consenso.** São Paulo: FGV-SP, 2009. 200 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

A cidade contemporânea e a gramática urbana

Marconi Gomes da Silva

Maria Lussieu da Silva

1 A crise da modernidade e a emergência de uma “nova” cidade

No século XIX, o mundo foi palco de profundas transformações que colocaram de ponta-cabeça praticamente todas as “estruturas” humanas existentes – econômicas, sociais, políticas etc. Tudo que era “sólido” passou a “desmanchar-se” em ritmo crescentemente acelerado. Tais mudanças encontravam-se diretamente relacionadas à afirmação do projeto da modernidade (BERMAN, 1986). Nesse contexto, no que concerne à organização do espaço urbano, emergiu, sob inspiração iluminista, o planejamento modernista, com o propósito de utilizar racional e eficientemente o espaço urbano. Esta concepção de planejamento, ao longo do século XX, esteve, em boa medida, associada aos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs) que, a princípio, estavam focados nas “questões sociais” relativas aos “problemas urbanos”, em particular os relativos à habitação. Posteriormente, o foco foi sendo modificado passando para uma concepção cada vez mais orientada para o fortalecimento da acumulação capitalista (MARICATO, 2000).

A situação pós Segunda Guerra propiciou um “estado de compromissos” entre as classes sociais que possibilitou a realização do planejamento em escala mais abrangente, inclusive, incorporando reivindicações históricas dos trabalhadores, de modo que por

mais de um quarto de século ocorreram simultaneamente elevado crescimento econômico, implementação de políticas sociais, razoável distribuição de renda (MARICATO, 2000) e a constituição de um mercado de trabalho organizado. É importante ressaltar que nesse processo, o Estado teve papel destacado no disciplinamento da força produtiva de trabalho, bem como na gestão da reprodução da força de trabalho, agindo sobre o seu custo, através do provimento dos meios coletivos de consumo (VÉRAS, 2000).

Entretanto, após a vigência dos “anos dourados” do projeto modernista, esse experimentaria o seu colapso – o que não significa que anteriormente tal projeto não tivesse sofrido questionamentos. O “ocaso” do projeto da modernidade ocorreu associado a uma série de fatores, tais como: redução das taxas de lucro e de crescimento econômico; elevados níveis de endividamento e de déficits governamentais implicando em restrições às políticas sociais e de investimentos governamentais; elevações consideráveis dos preços de insumos básicos, bem como das taxas de juros internacionais e, ademais, a emergência da terceira revolução industrial (CASTELLS, 1999). Todavia, é importante destacar, ainda, a ocorrência de grandes enfrentamentos políticos do consenso keynesiano-fordista nos anos sessenta, sobretudo em decorrência da forte centralização do planejamento estatal em mãos de uma burocracia que tomava decisões em nome da sociedade (KURZ, 1997).

Segundo Castells (1999), a década de setenta do século XX caracterizou-se como o marco da emergência de uma terceira revolução tecnológica, caracterizada pela convergência da microeletrônica, da computação e das telecomunicações, constituindo a primeira revolução da tecnologia da informação. Essa revolução tem propiciado fundamentalmente melhorias nos processos de geração, processamento e transmissão da informação.

Ainda segundo o mesmo autor, a revolução da tecnologia da informação tem-se constituído em elemento determinante para uma concepção de espaço que, embora não desconsidere a existência dos lugares, é caracterizada pela predominância de fluxos: de informações, de capitais, de mercadorias e de pessoas. Assim, essa nova revolução tecnológica encontra-se na base da economia globalizada e informacional, em curso, em que há redefinições de localizações espaciais das atividades econômicas e em que tem havido uma profunda transformação da forma urbana, ou seja, o surgimento da “cidade informacional” ou a cidade de uma sociedade que opera em rede.

Castells, a exemplo de Harvey, entende que o espaço, assim como o tempo, não tem existência independente da ação humana. Dessa forma, o espaço seria a base material de “práticas de tempo compartilhado”. Por conseguinte, o espaço de fluxos é a organização material de práticas que funcionam por meio de fluxos. Entende ainda que a constituição do espaço de fluxos tem sido possibilitada pelo avanço da tecnologia da informação, ao permitir que os lugares interajam desconsiderando a inexistência de contiguidade espacial.

São três os suportes materiais do espaço de fluxos: os circuitos de impulsos eletrônicos, fundados na microeletrônica, nas telecomunicações e no processamento computacional; os nós e centros de comunicação, onde os primeiros têm função estratégica e os segundos de coordenação, e a organização espacial das elites dominantes, que se articulam em escala mundial.

O modo de dominação nessa nova forma de estruturação espacial, segundo Castells, funda-se na capacidade organizacional, por isso, haveria uma tendência ao favorecimento das elites, uma vez que estas são cosmopolitas em detrimento das massas, cuja existência está fundada no local. A dominação tende a se

manifestar por meio de comunidades simbolicamente segregadas e da distinção cultural, por isso, haveria uma tendência à uniformização do ambiente simbólico – aeroportos, hotéis, decoração etc. – e da arquitetura marcada pela monumentalidade “pós-moderna” ou da contemporaneidade. Logo, isso significa que a arquitetura “pós-moderna” representa um rompimento com a cultura de raiz histórica. Dessa forma, a arquitetura do espaço de fluxos parece algo sem nenhuma referência no tempo e no espaço, diferentemente da arquitetura moderna, característica do mundo urbano-industrial, sempre muito bem referenciada.

Destaca-se que o esforço teórico empreendido por Castells, no sentido de caracterizar “a cidade” da era informacional, constitui-se, na verdade, numa das tentativas de evidenciar que as relações econômicas, sociais e políticas na contemporaneidade não podem ser pensadas no plano local sem o estabelecimento das devidas conexões com aspectos de natureza global. Nesse sentido, é importante destacar com base em Giddens, ainda que sinteticamente, que Logan e Moloch (1987) e Sassen (1991) elaboraram também importantes contribuições para a compreensão das cidades no quadro das relações econômicas na atualidade (GIDDENS, 2000).

Para Logan e Moloch são cinco as principais cidades que participam das relações econômicas internacionais: cidades-sede, cidade centro de inovação, cidade local da produção modular, entreposto do terceiro mundo e centros de retiro. Pensando em termos de uma hierarquia de cidades, percebe-se que os dois primeiros tipos colocam-se em posição privilegiada, pois são concentradores das transações financeiras mundiais, bem como das “indústrias de investigação e desenvolvimento” ou das principais empresas que desenvolvem as tecnologias que estão na base da revolução tecnológica em curso. Sassen, por sua vez, coloca ênfase nas principais cidades sede, que são denominadas

de cidades globais. Para essa autora, a cidade global é aquela que além de centro de comércio é: centro de direção e comando da economia global; sede das mais importantes empresas financeiras e de serviços especializados; centros de produção e inovação e mercado para principais transações financeiras e serviços especializados. Em outras palavras, a cidade global é aquela que “concentra” cada vez mais as decisões, à medida que avança o processo de globalização das atividades econômicas (GIDDENS, 2000).

A discussão sobre as cidades na contemporaneidade não se encerra, tão-somente, com os grandes centros de decisões da economia global. Na realidade, parte considerável dos estudos tem sido realizada sobre as cidades de porte médio, sem, no entanto, perder de vista as relações que estas mantêm com outras cidades do mesmo país, bem como de outros países ou continentes (SOARES; RAMIRES, 1997; AMORIM FILHO; SERRA, [200-]; ALONSO; LÓPEZ, 1989).

As cidades médias têm sido objeto de reflexão, ao menos no caso da França, desde os anos sessenta, em decorrência do acentuado processo de aglomeração ocorrido, principalmente, na região de Paris. O papel primordial a ser assumido pelas cidades de porte médio, segundo parte dos trabalhos desenvolvidos, seria o de promover a descentralização e a desconcentração populacional e das atividades econômicas. Processo semelhante ocorreu também no Brasil nos anos setenta, onde se destacaram, sobretudo, algumas cidades do interior paulista (AMORIM FILHO; SERRA, [200-]).

Na verdade, inexistente consenso sobre o que seja uma cidade média, pois o primeiro critério para classificá-la, que é de ordem quantitativa, varia consideravelmente de acordo com critérios adotados por distintas instituições, bem como em decorrência das peculiaridades dos distintos países e regiões em que se encontram inseridas. No que concerne aos aspectos de

natureza funcional são frequentemente destacados: a preexistência de infraestrutura que propicie “boa qualidade de vida”, tanto aos que deixam as grandes quanto as pequenas cidades; a capacidade de oferta de empregos nas atividades industriais e terciárias; a satisfação da demanda educacional e de formação profissional e capacidade de gerar efeitos sinérgicos para as cidades que se encontram no seu entorno. O tecnopolo pode ser considerado um caso especial de cidade média, em decorrência do seu elevado potencial para assumir as funções citadas anteriormente, bem como pela possibilidade de articular-se a cidades não contíguas (SOARES; RAMIRES, 1997; AMORIM FILHO; SERRA, [200-]; ALONSO; LÓPEZ, 1989). Para evidenciar ainda mais que são múltiplas as opiniões sobre as cidades na atualidade, destaca-se que “Alguns autores afirmam que as pequenas e médias cidades seriam a dimensão ideal de materialização do fato urbano nesse contexto da globalização” (SOARES; RAMIRES, 1997, p. 448). Para os autores em pauta a ideia é que assim como a metrópole foi símbolo da modernidade, a cidade média seria da pós-modernidade – aqui chamada de contemporaneidade.

Embora esteja sendo trabalhada a ideia da existência de controvérsia sobre a cidade na atualidade, destaca-se a seguir, que existem os pretensos “construtores de consensos” que tentam tornar “verdade” inelutável a ideia de uma “única cidade” possível em contexto de globalização. Aqui se faz referência à ideia de cidade presente nas propostas de *planejamento estratégico* que é alvo de vigorosa crítica no livro “*A cidade do pensamento único*” de autoria de Arantes, Vainer e Maricato (2000).

A emergência do que se denomina “terceira geração urbanística” encontra-se associada ao declínio de várias construções sociais com caráter progressista, que marcaram o século XX, dentre as quais podem ser destacadas: as derrocadas

do socialismo nucleado pela União Soviética, do Estado do Bem-Estar Social em países de capitalismo central, bem como das experiências de industrialização empreendidas por países de capitalismo periférico (ARANTES, 2000).

A “nova geração urbana” tinha o propósito de “corrigir os descaminhos da geração pós-moderna” decorrentes da “revanche” contra o desenho urbano dos modernos e da valorização aleatória do solo por falta de instrumentos que permitissem uma expansão racional das cidades. Assim, Vanuti propôs como missão da “terceira geração urbanística” uma “*síntese cultural e política entre urbanística e ecologia reformista*” (VANUTI apud ARANTES, 2000, p. 19).

Os adeptos e propaladores do planejamento estratégico concebem a *cidade*, em contexto de globalização, de flexibilidade produtiva e de ampliação das atividades terciárias, como um *ator social* que deve pautar-se na ideia de *competitividade*, de modo que possa apresentar-se atraente ao ingresso de capitais forâneos. Com vistas a tal propósito, ancoram-se no modelo de gestão urbana sob inspiração norte-americana gestado nos anos sessenta, que concebe a cidade como uma máquina de crescimento. Logo, o “novo” constitui-se, em essência, no resgate do “velho” e tem consistido essencialmente numa aproximação entre as esferas da economia e da cultura, num movimento em que as duas chegam a fundir-se. Assim, houve uma reviravolta cultural em favor do mercado, constituindo-se num processo de “culturalismo de mercado”, “glamourização da economia de mercado” e “espetacularização da cidade”, na competição por recursos do sistema mundial, num processo de afirmação do “pensamento único de cidades” (ARANTES, 2000).

Desse modo, a questão urbana na contemporaneidade constitui-se em objeto do planejamento estratégico, que tem sido fortemente difundido tanto por agências multilaterais quanto

por consultores de expressão mundial, notadamente aqueles envolvidos com a experiência desenvolvida em Barcelona. Nesse contexto, o foco central da questão urbana está voltado essencialmente para a competitividade, tendo este “novo” projeto focado a cidade como mercadoria, empresa e pátria visando a sua inserção na rede mundial de cidades (VAINER, 2000).

Com vistas a tal empreendimento são destacados, sobretudo para o “público forâneo”, os atributos infraestruturais e simbólicos, bem como construídas imagens de cidades justas, democráticas e seguras. De outra parte, para o “público interno”, a ideia mais fortemente construída é a de que a cidade pertence a todos e que a “única alternativa” é tratá-la como objeto e sujeito de negócios, de modo a atender a interesses gerais na sociedade, partindo da abolição dos conflitos sociais. Na verdade, trata-se de uma tentativa de produção de consenso. Entretanto, o curso da realidade quase inelutavelmente revela que o planejamento, mesmo estratégico, não consegue atuar de forma neutra sobrepondo-se à sua face contraditória. Aliás, o planejamento é muito mais uma forma de intervenção no conflito, o que não significa a sua superação, e com certeza continua válida a ideia de que a cidade é um espaço construído por classes sociais e segmentos de classe que se encontram em conflito.

Assim, após estas considerações sobre a cidade, ancoradas em condicionantes com caráter estrutural-tecnológico e em processos de organização da produção, seguem-se novos olhares sobre a cidade que traduzem a gramática cidadina, sendo, no entanto, mantida a ideia essencial de que a cidade é um ambiente produzido socialmente por ações cotidianas, num processo em que os atores sociais agem permanentemente ressignificando os significantes urbanos. Ou seja, a “gramática” urbana é reescrita cotidianamente pelos seus moradores.

2 A gramática urbana: escrita oficial e reescrita social

A discussão sobre a gramática urbana é aqui empreendida, partindo de um breve recuo no tempo para situá-la desde o momento de afirmação do projeto da modernidade. Nesse momento, a cidade foi seccionada em espaços para as atividades econômicas – produção, comercialização etc. – e espaços para moradia. O projeto da modernidade envolvia também a “higienização” da cidade, de modo que os “potencialmente perigosos” e mais “propensos a doenças” foram obrigados a ocupar áreas específicas das cidades, de modo que fosse mais fácil o controle das enfermidades. A arquitetura característica desse período promoveu uma redefinição nas esferas pública e privada. Disso resultou que as famílias foram sendo confinadas e as ruas foram reorganizadas de modo a deixarem de ser dos pedestres para serem principalmente dos veículos – o que resultou na “morte da rua” enquanto espaço público.

Embora alguns representantes do modernismo sonhassem com a criação de espaços públicos que promovessem a reunião ou a mistura das classes sociais, o movimento predominante foi o da destruição do espaço público e a subsequente acentuação da segregação. A modernidade surgiu como um projeto de sociedade da burguesia, que se calcava na indústria e na urbanização, com vistas à busca do interesse individual que deveria redundar em “progresso” social. Na realidade, os seus resultados concretos e palpáveis foram a diferenciação e a segregação.

A emergência de um modelo capitalista com crescente predominância do terciário tem implicado em mudanças na estruturação do espaço urbano, sem, contudo, inverter a lógica segregacionista. Na verdade, ao contrário, os projetos de inspiração “pós-moderna” têm aprofundado sobejamente a

segregação, em boa medida pelo fato da cultura da pós-modernidade estar integrada ao circuito do capital e, portanto, à busca da sua valorização. Por isso, os projetos arquitetônicos e urbanos estão associados aos processos de embelezamento e de gentrificação (HARVEY, 1992).

Em estudo sobre a cidade de Los Angeles, Jameson chama a atenção para o fato de que a política obsessiva de segurança na cidade tem-se constituído no aprofundamento da destruição do espaço público acessível, para o que tem contribuído uma arquitetura de matiz neomilitar e de um estilo de vida fundado na luxúria. Por esse motivo, ele a define como “a cidade proibida” – aos que trabalham aprisionados no terciário com feições terceiro-mundistas e que presenciam cada vez mais a morte da rua enquanto espaço público – e que se tem constituído a cada dia em um espaço do sadismo (JAMESON, 2000).

Na realidade, os pobres têm sido considerados como parte integrante do “novo projeto” quando podem participar da vida urbana como consumidores. Dessa forma, o espaço da “pós-modernidade” à sua disposição tem sido o shopping, que reeditou o panóptico, em um espaço com feições públicas, onde todos são vigiados em nome da segurança. No caso da cidade em foco, o espaço público, por sua vez, tem sido privatizado. Resultado: amplas áreas da cidade são mantidas inacessíveis aos que habitam outras áreas da cidade. Entretanto, é importante enfatizar que esse processo integra o elenco das obsessivas e neuróticas políticas públicas de segurança que visam “higienizar” a cidade.

Na realidade, as políticas públicas direcionadas para a cidade representam uma linguagem para o espaço urbano. No entanto, é lícito destacar que o planejamento “não determina” integralmente a gramática urbana, pois as pessoas no seu cotidiano, agindo individual ou coletivamente, atribuem

novos significados aos significantes propostos pelos agentes da burocracia estatal, envolvidos com o planejamento urbano.

Certeau considera arquitetos e urbanistas verdadeiros gramáticos e linguistas do texto urbano. Entretanto, ressalta que os significados dos significantes urbanos são alterados permanentemente pelas práticas sociais, sobretudo no ato de caminhar e nas diversas formas de luta de resistência ao texto instituído. Na realidade, essa resistência é composta de uma verdadeira floresta de gestos que promovem uma verdadeira “errância semântica” e defende ainda que as diversas “artes de fazer” acabam por constituir a possibilidade de usos polissêmicos dos lugares e das coisas (CERTEAU, 1994; CERTEAU; GIARD; MAYOL, 1996).

Uma outra interpretação fascinante a respeito da ação humana sobre o espaço é apresentada por Roberto DaMatta (1997), tendo como foco o Brasil, no livro *A casa & a rua*. O autor parte da perspectiva de que o espaço é concebido social e culturalmente. Em algumas realidades é concebido exclusivamente do ponto de vista racional, segundo a perspectiva racional, como é característico do mundo anglo-saxão. No entanto, alguns grupamentos “primitivos” e mesmo em países que conhecem a experiência da modernidade é possível encontrar percepções espaciais que consideram como referenciais eventos sociais e naturais. Isso significa que essas diferentes formas de conceber o espaço, segundo DaMatta, revelam que o espaço é “embebido socialmente”.

Aludindo à gramática social brasileira, DaMatta (1997) utiliza-se da metáfora da *casa* para referir-se à esfera privada e da *rua* para alusão à esfera pública. A casa seria o espaço da placidez dominado por um grupo social tido como natural, caracterizado por amor, carinho e calor humano, enquanto a rua seria do governo e do povo e marcado pelo movimento,

pela fluidez e pelo perigo. Esses espaços contrapostos seriam “geridos” certamente obedecendo a éticas dúplices.

O outro mundo na proposição metafórica de DaMatta é representado pelos rituais e pelas festas. O outro se afirma em oposição à casa e à rua, mas, ao mesmo tempo, constitui-se na síntese desses polos antitéticos. Representa o espaço de criação de uma única ética e de superação da gramática espacial vigente ou de subversão da ordem estabelecida.

Ora, decerto, não devem ser sem sentido as frequentes intervenções dos poderes públicos, por meio da conversão de inúmeras formas de manifestações gestadas espontaneamente nos meios populares em atividades culturais estatais. Em essência, são indicativas de que a “festa” enquanto manifestação “espontânea” da sociedade apresenta elevado teor de independência e potencial subversivo. Logo, a ação pública, via de regra, constitui-se num ato de cooptação e de aplacamento dos potenciais ânimos libertários.

Reflexões finais

O mundo, desde a década de 1970, tem passado por transformações de grande profundidade. Para alguns autores, essas transformações representaram o ingresso na pós-modernidade, enquanto para outros o que houve foi um processo de radicalização da modernidade que transmutou-se em alta modernidade (GIDDENS, 2002) ou em hipermodernidade (LIPOVETSSKY, 2004), pois embora mudanças tenham ocorrido em grande velocidade, os pilares fundamentais da modernidade, quais sejam: indivíduo, o mercado e o progresso técnico-científico, têm sido mantidos, de modo que não há evidências de negação da modernidade.

Castells (1999) parece estar correto quando afirma que tem sido constituída uma sociedade que opera cada vez mais em rede, ignorando a não contiguidade. Certamente, não há dúvida de que o avanço da microeletrônica, das telecomunicações e da informática propiciaram a globalização da sociedade, que está sendo empreendida segundo uma visão conservadora e segregadora. Por outro lado, é importante destacar o surgimento de um movimento mundial de contraposição à globalização de matiz dita neoliberal, fundada na ação local e na solidariedade. Ao mesmo tempo, é necessário admitir que, embora o projeto dominante apresente-se em crise, não parece ainda haver evidências de que aquele movimento se constitua em alternativa real ao projeto que se encontra em curso.

No âmbito das cidades têm ocorrido, seguindo o projeto dominante de globalização, ações no sentido de torná-las prontas à inserção na ordem global, notadamente por meio da atração de investimentos e da ampliação dos fluxos de comércio. No entanto, constata-se que à medida que as cidades são preparadas para inserção na ordem mundial, internamente tem aumentado a segregação, mormente a partir dos processos de gentrificação, revitalização e espetacularização das cidades.

Assim, o problema da segregação torna-se evidente no fato da segurança haver se tornado em uma recorrência que se aproxima da esquizofrenia. Uma marca característica dessa busca por segurança é a proliferação dos condomínios fechados, construídos como pretensos “bolsões de segurança”. Na realidade, esse processo constitui-se concretamente em suspeição e hostilidade daqueles que se encontram no espaço da segregação – a parte de fora. Desse modo, o que se constata é que as soluções do urbanismo têm sido frequentemente inadequadas por terem caráter “imediatista, individualista, anti-social”, logo

ignorando que questões sociais têm necessariamente soluções igualmente sociais e não técnicas (ORLANDI, 2002). Na verdade, esse é, tão-somente, apenas um dos casos de apropriação privada dos espaços públicos muito comuns na contemporaneidade.

Para finalizar, expressa-se aqui a convicção de que esta “nova” gramática urbana tem caráter histórico e que, portanto, não é definitiva. Ademais, reitera-se que as práticas sociais dos distintos atores sociais têm a capacidade de modificá-la a cada momento em função da capacidade que esses têm de indignar-se, de desrespeitar as normas estabelecidas e, sobretudo, de sonhar com um mundo melhor. Portanto, tendo como pressuposto esse campo de possibilidades, registra-se a crença na possibilidade de que a vida nas cidades possa vir a melhorar no futuro.

Referências

ALONSO, Alfonso de Esteban; LÓPEZ, Alejandro. Presente y futuro de las ciudades medias; El papel de las ciudades medias en España: presente y futuro. **Urbanismo**, n. 6, p. 6-16, 1989.

AMORIM FILHO, Oswaldo; SERRA, Rodrigo Valente. **Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional**. [200-]. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3081/4/Cap_1_evolucao.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, Otília. “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. I.

CERTEAU, Michel de; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre. **A invenção do cotidiano**: 2. Morar, cozinhar. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano**: artes de fazer. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

DAMATTA, Roberto. **A casa e a rua**. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAVIS, Mike. **A cidade de quartzo**: escavando o futuro em Los Angeles. São Paulo: Página Aberta, 1990.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

JAMESON, Fredic. **Pós-modernismo**: a lógica cultural do capitalismo tardio. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000.

KURZ, Robert. **Os últimos combates**. Petrópolis: Vozes, 1997.

LIPOVETSSKY, Gilles. O nascimento do hipermoderno. São Paulo, **Folha de São Paulo**, Caderno Mais!, p. 4-7, 14 mar. 2004.

LOGAN, John R.; MOLOCHT, Harvey L. **Urban fortunes**: the political economy of the place. Berkeley: University of California Press, 1987.

MARICATO, Ermínia. “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias”. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

ORLANDI, Eni de Lourdes Puccinelli. **Cidade e sentido**: a sociedade e os espaços públicos. Escritos, Campinas, v. 6, p. 11-21, 2002.

SASSEN, Saskia. **The global city**: New York, London, Tokio. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SOARES, Beatriz Ribeiro; RAMIRES, Júlio César Lima. A inserção das cidades médias no contexto da globalização: reflexões a partir do triângulo mineiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS CANADENSES, 4., Uberlândia/MG. **Anais...**, Uberlândia/MG, 1997. p. 447-450.

VAINER, Carlos. “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo. **Trocando olhares**: uma introdução à construção sociológica da cidade. São Paulo: Studio Nobel: Educ, 2000. (Coleção Cidade Aberta)

Estado, espaço e acumulação tardia do capital industrial no Rio Grande do Norte: o efeito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI) no processo de industrialização e criação de empregos (1985/00)

Denílson Araújo da Silva

1 As circunstâncias históricas de implantação do Programa de Industrialização do Rio Grande do Norte (PROADI)

Os argumentos que defendem que o atual processo de inserção subordinada da economia brasileira à economia internacional tem, internamente, causado alguns deslocamentos de blocos de capitais produtivos em direção às regiões menos industrializadas requer maiores esclarecimentos. Em tese, tais capitais vão em busca de melhores condições de reprodução no afã de resgatar suas margens de lucro perdidas na concorrência com o capital internacional, em decorrência da abertura indiscriminada da economia brasileira que tem permitido a entrada de produtos, em geral, de melhor qualidade e de menor preço.

Sair de seus antigos centros em busca de melhores condições de reprodução significa ir ao encontro de melhores vantagens comparativas, tais como: excedente de força de trabalho

(no Nordeste e Norte do país encontram-se tais excedentes dispostos a trabalhar por qualquer tipo de remuneração, o que torna o custo do trabalho bastante atrativo aos capitais); incentivos fiscais estaduais e federais (estes, muito mais que a oferta de força de trabalho, parecem ser os principais atrativos); concessões financeiras e de financiamentos diferenciadas; infraestrutura e suporte logístico-operacional. Todavia, o que nos interessa é entender não apenas como o capital tem migrado, mas para onde migrou. E muito mais do que isso, a pergunta a ser feita é: que modificações estruturais de fato ocorreram, via migração de capital, no espaço que o recebeu?

É evidente que a abertura abrupta da economia brasileira tem influenciado a movimentação do capital no interior da mesma. Soma-se àquela, o desmonte da estrutura produtiva do Estado (União) e a adoção deliberada pelas unidades federadas de sem-número de incentivos à instalação de capitais produtivos no interior de suas economias, o que, em certa medida, tem garantido o deslocamento de algumas unidades produtivas em direção às regiões e aos estados menos industrializados. Mas, deve-se instar que nos estados e nas regiões historicamente subdesenvolvidos as vantagens da “adoção” desses capitais produtivos pela unidade federativa resultaram muito mais em um processo de valorização do capital do que, notadamente, em superação do quadro de desemprego crônico e de baixas rendas.

Dessa forma, o presente trabalho tem como principal objetivo analisar como o fenômeno da “guerra fiscal” tem se manifestado no interior da economia do Rio Grande do Norte e, por derivação, que implicações teve seu emprego industrial. Tais preocupações partem, por um lado, da observação do atual debate que volta à tona no cenário regional brasileiro: o da tentativa de industrialização dos estados unicamente por vias

políticas estaduais de concessões fiscais. Esse processo acabou levando vários estados a disputarem a entrada de capitais em suas economias ocasionando o fenômeno da “guerra fiscal”.

Todavia, o que se tem hoje são iniciativas individuais de vários governos estaduais em criar mecanismos de captação de médios e grandes capitais. Tais mecanismos de captação de recursos, em significativa medida, não têm contribuído para solucionar ou mesmo amenizar o problema sequer da falta de industrialização quanto mais dos empregos nos estados “permissivos” (BRITO; CASSIOLATTO, 2000). Vainer (2006) trata o problema de uma forma significativamente abrangente, pois em sua análise foram resgatadas as várias dimensões pertencentes à sociedade brasileira. Vejamo-lo:

Com efeito, falta um pacto territorial democraticamente estabelecido que reconheça a autonomia de estados e municípios, mas, também, ao mesmo tempo, sua necessária solidariedade e complementaridade. Essa situação propicia a eclosão de uma guerra fiscal de todos contra todos da qual saem vencedoras, como se sabe, as empresas privadas que promovem verdadeiros leilões a ver quem oferece mais vantagens – fiscais, fundiárias, legais, etc. O Estado nacional parece ter abdicado de suas responsabilidades de mediar e liderar práticas de cooperação federativa. Em suas relações com as instâncias sub-nacionais, o governo federal hoje praticamente se limita a exercer pressão para impor-lhes a responsabilidade fiscal, leia-se a solidariedade forçada ao arrocho fiscal

– em perfeita consonância com as orientações do FMI, que sempre se preocupou em assegurar que o esforço fiscal não ficaria restrito à União e atingiria igualmente os estados e municípios. Assim, apesar de receberem atribuições crescentes, as instâncias sub-nacionais foram conduzidas a aceitar uma renegociação de suas dívidas com a União que comprometeu grande parte de suas parcas receitas (VAINER, 2006, p. 7).

A disputa acirrada entre os diversos estados do país na tentativa de arregimentar o capital produtivo para determinadas áreas até então de pouco interesse para o capital privado, tem motivado a discussão sobre as reais benesses dessas concessões fiscais no sucesso da industrialização e da criação de novos empregos em regiões e estados até o momento poucos beneficiados com as inversões privadas “espontâneas”. Como outros estados brasileiros, o Rio Grande do Norte colocou em prática seu Programa de incentivo à industrialização: Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI).

O PROADI foi criado em 1985 e desde então as normas que o regem têm sofrido alterações no sentido de tornar o Programa mais acessível a um maior número de empresas. Nesses 15 anos de sua existência, o PROADI tem permitido a reprodução de alguns capitais, a criação de significativo número de empregos e a condução de um processo de industrialização que o estado tem conseguido levar adiante – adotando medidas que evitem a concentração dessas unidades produtivas na capital – através da remoção de barreiras (como, por exemplo, a falta de infraestrutura), sobretudo, as existentes para além da capital do estado.

Sem o PROADI as possibilidades de industrializar o Rio Grande do Norte seriam muito mais débeis, pois outros estados brasileiros – até mesmo os da região Nordeste como são os casos da Bahia, do Ceará e de Pernambuco – dispõem de melhores condições infraestruturais, de políticas de incentivos fiscais muito mais agressivas, de um parque industrial muito mais articulado para dentro e para fora de suas economias do que o Rio Grande do Norte, além de seus governos gozarem de melhores condições políticas na atual conjuntura nacional, o que facilita sobremaneira o apoio da União na execução de seus Programas. É, nesse contexto, que no momento se concretiza a industrialização do Rio Grande do Norte.

A tentativa de diminuir os desequilíbrios econômicos sempre foi uma preocupação nacional. Dela derivaram algumas ações – provenientes da União – que acabaram forjando nas regiões subdesenvolvidas um tipo de industrialização complementar às necessidades de acumulação do centro do sistema capitalista brasileiro e “perpetuadora” da concentração de renda, numa região onde a riqueza sempre foi demasiadamente concentrada (MOREIRA, 1979).

O que há de novo nesse atual processo de industrialização que o Nordeste vem experimentando é que são seus estados que independentemente da União estão criando as condições para substanciação da mesma. No Rio Grande do Norte, estado, capital e trabalho – resguardadas suas relativas forças políticas e econômicas reais – buscam, através da concessão fiscal e do financiamento ao capital de giro, solucionar um problema secular: o subdesenvolvimento. Esse intento tem, de certa forma, reconfigurado o espaço de valorização do capital nos limites de seu território.

O fato é que no Rio Grande do Norte (estado, capital e trabalho) tentam, a partir da produção de riqueza, garantir suas reproduções. Assim, levantamos alguns pontos das propaladas vantagens desse processo que vem garantindo a reprodução do

sistema capitalista num estado onde a indústria ainda é considerada uma forma desejada de se atingir o desenvolvimento.

Nos tópicos abaixo, tem-se a pretensão de registrar alguns dos resultados concretos do PROADI quanto ao padrão industrial que o mesmo atraiu para o interior do estado e quanto a “tarefa” de criação de novos empregos. Ademais, antes de efetivar esse intento, para amarrar a discussão, fizemos um esforço no sentido de dar um tratamento teórico ao fenômeno “guerra fiscal” cuja intenção é buscar compreender – à luz de diversas interpretações sobre a temática – quais são as verdadeiras transformações ocasionadas por iniciativas industrializantes desconectadas de um projeto nacional mais amplo ou mesmo de uma política de planejamento econômico proveniente da União.

2 No berço da “teoria” e da práxis da Guerra Fiscal no Rio Grande do Norte

Para entender o mecanismo operacional de um instrumento de financiamento como o PROADI, deve-se inseri-lo, em primeiro lugar, na questão do desenvolvimento regional e dos desequilíbrios entre as regiões, já que o mesmo é apenas um dos vários tipos de estímulo à industrialização.

Em segundo lugar, mesmo que o PROADI seja um instrumento de incentivo a industrialização do Rio Grande do Norte, não passa de um instrumento creditício-subsidiador que está inserido no bojo do que se convencionou chamar de “guerra fiscal”. Dessa forma, convém registrar as diferentes opiniões acerca desta última.

A questão dos desequilíbrios regionais não é nova. Vários autores debruçaram-se sobre o tema e propuseram algumas medidas na perspectiva de amenizar e mesmo solucionar tal

problema. Por esse motivo, tem-se a consciência que qualquer tentativa de explicar mais uma vez todo o processo pelo qual algumas regiões do país se desenvolveram e outras foram fadadas ao subdesenvolvimento não contribuiria para o debate que já se encontra por demais conhecido.

Todavia, pretende-se, nesta breve revisão, colocar esse velho fenômeno – desequilíbrio regional – em relevo. Nesse momento, o que há de novo é o contexto histórico e, por isso mesmo, o fenômeno volta a ser alvo de várias análises uma vez que na contemporaneidade o processo de reinserção subordinada da economia brasileira à economia internacional acabou por aprofundar não só a dependência da economia brasileira ao centro do sistema capitalista como, internamente, aprofundou as desigualdades regionais.

Com a crise do modelo de substituição de importações, em meados dos anos 60, as reivindicações de regiões subdesenvolvidas como o Nordeste passaram a ser atendidas não pelo fato de que a realidade concreta sensibilizou as autoridades governamentais ou porque o capital instalado no polo do sistema capitalista brasileiro resolveu contribuir com a diminuição dos desequilíbrios regionais. O principal motivo que acabou levando os capitais do Centro-sul a se instalarem na região Nordeste foi o esgotamento do modelo substituidor de importações.

O Estado (União) criou vários mecanismos para subsidiar o deslocamento do capital do Centro-Sul para o Nordeste, o 34/18 foi um desses mecanismos. O resultado desse deslocamento foi o aprofundamento da dependência da economia nordestina em relação à economia do Centro-Sul do país. Como já colocado anteriormente, o tipo de indústria que se instalou na região teve, em essência, papel complementar à indústria do Centro-Sul, pois a mesma pouco tinha haver com a realidade econômica e social do Nordeste. De toda forma, esses efeitos

só foram percebidos depois de alguns anos de efetivo sucesso dos capitais sulistas instalados no Nordeste. Com o tempo, o que restou para os nordestinos foi a frustração de ver a região industrializada e seus problemas – alguns seculares – ampliados.

O quadro atual da economia nacional e, em particular, da economia regional, pode ficar ainda mais dramático pelo fato de que as medidas econômicas colocadas em prática no país desde o início dos anos 90 – desregulamentação, privatização, abertura econômica indiscriminada, etc. –, dentre as quais tem relevo a tese do Estado mínimo, transferiram para os executivos dos estados e municípios responsabilidades, consideradas anteriormente, de estrita competência da União.

Para Cano (1998), a sociedade brasileira está inserida num falso debate sobre o repasse de responsabilidades da União a outras esferas de poder. De acordo com este autor o “culto ao poder local [...] coopera ativamente para o debilitamento do Estado Nacional”, que é a única instituição capaz de enfrentar os grandes problemas do país (CANO, 1998, p. 310).

Outro aspecto interessante na interpretação desse autor é que a prática de políticas neoliberais pode acabar levando a um novo processo de “reconcentração espacial produtiva em detrimento da periferia capitalista nacional”, pelo fato daqueles estados terem uma razoável infraestrutura já instalada para recepcionar a nova onda de modernidade.

São Paulo, desde o ciclo do capital cafeeiro, tem sido o carro chefe da acumulação nacional. Por questões históricas, imprimiu sobre o resto do país sua dinâmica produtiva. Dessa forma,

[...] a região dominante, alicerçada em privilegiadas relações capitalistas de produção, em relação ao resto do país, pode alavancar sua

economia, diversificando-a e dinamizando-a à frente das demais, ampliando seu mercado interno e arvorando-se à conquista e ao domínio dos até então mercados ‘regionalizados’ [...] (BRANDÃO, 2000, p. 7).

O capital, sempre apto a transpor fronteiras nacionais e regionais movimenta-se entre as diferentes nações e regiões em busca de “vantagens comparativas” (relativas). Todavia, as formas de reprodução do capital e do trabalho que se encontram fragmentadas em diferentes espaços de valorização, em diferentes *locus* acumulativos, tendem a sofrer influência do centro do sistema de acumulação, ou seja, suas relações de produção são independentes, porém subordinadas ao centro que tem determinado a dinâmica geral da acumulação nacional (MANDEL, 1985).

É nesse contexto que se deve procurar entender as recentes tentativas dos diversos estados da federação que se digladiam no propósito de convencerem alguns capitais a se instalarem em seus domínios territoriais, constituindo o fenômeno que se convencionou chamar desde os anos 60 de “guerra fiscal” (PRADO, 1999). Essa “guerra” tem-se constituído, nos últimos anos, num instrumento amplamente utilizado com vistas a atender as agendas econômicas e sociais dos diferentes estados, na perspectiva de resolver problemas como baixa taxa de industrialização, altos índices de desemprego e demais fenômenos sociais que derivam desses últimos.

De fato, há um evidente conflito entre os diferentes autores que têm dedicado especial atenção sobre a eficiência, eficácia ou equívocos da “guerra fiscal” deflagrada entre os estados brasileiros. Todavia, em que pese a originalidade de cada análise sobre o mesmo fenômeno, é comum encontrar

em autores como Wilson Cano (UNICAMP/IE), Sérgio Prado (UNICAMP/IE), Ricardo Varsano (IPEA/SP), Jorge Brito (UFF) e Cassiolatto (UFRJ) entre outros, pontos de vista convergentes, como, por exemplo, o fato de que a “guerra fiscal” pode ser um fenômeno negativo para a nação, mas positivo para os estados que a praticam. Ou a aparentemente simples conclusão, também encontrada em todos os autores, que seria ideal se as políticas de descentralização fossem criadas e orientadas pelo Estado (União) com a participação das esferas menores do poder público e dos agentes privados como em tempos idos.

O que se convencionou chamar de “guerra fiscal” nada mais é do que a concessão de subsídios praticada pelos estados brasileiros onde o mais utilizado tem sido a redução ou devolução total ou parcial do ICMS a recolher para capitais que queiram se instalar em determinado espaço econômico (como estado e município, por exemplo).

Dessa forma, Varsano (1997) indica três condições necessárias para que não se questione as isenções do ICMS pelos estados, são elas:

- a) recursos que não seriam aproveitados em qualquer ponto do território da unidade considerada caso o incentivo não fosse concedido;
- b) que seja efetivamente nova, isto é, uma adição ao investimento na unidade e c) cujos benefícios sejam, pelo menos parcialmente, apropriados por residentes da unidade que, a menos de externalidades interjurisdicionais (spillovers), são os que perdem com a redução da provisão pública de bens e que a parte apropriada supere os benefícios gerados pelo anterior uso público dos recursos (VARSANO, 1997, p. 3).

Hoje, carentes de políticas federais, os estados partem à frente criando as possibilidades de conquistar o capital produtivo. O problema encontra-se, para Varsano (1997), no fato de que essa é uma função do governo central e quando os estados resolvem defendê-la, na prática, o resultado tende a ser negativo para a maioria dos agentes econômicos.

O desastre está exatamente no fato de que os vencedores têm sido historicamente os estados mais desenvolvidos da federação, com maiores mercados, melhores infraestruturas e pelo fato de, ao renunciar à arrecadação os estados estão deixando de cumprir suas agendas políticas e, o que é mais importante, sociais (VARSAÑO, 1997).

Na análise de Varsano (1997), existe um ponto fundamental que o autor relevou com determinada atenção: o fato de que,

[...] em face da redução generalizada do peso da tributação, as empresas passam a escolher sua localização em função de fatores econômicos, entre os quais a qualidade da infra-estrutura e dos serviços públicos oferecidos. Evidentemente, a guerra fiscal é inimiga da política de desenvolvimento regional e da desconcentração industrial (VARSAÑO, 1997, p. 8).

Para o capital, a atual situação de “guerra fiscal” dá-lhe maior margem de manobra nas negociações com os diferentes governos estaduais. Isso quer dizer que se as políticas de incentivos levadas a cabo pelos estados não forem bem formuladas de acordo com as reais necessidades de industrialização dos mesmos, elas podem funcionar como simples mecanismos

de ampliação da reprodução privada sem resultar em nenhum ganho econômico-social para o estado concessor.

Ao analisar a relação entre os estados e o capital, Prado (1999) afirma que os argumentos dos operadores da “guerra fiscal” de que os incentivos acabam resultando em investimentos é uma tese de fácil refutação. Diz o autor:

Nossa suposição aqui é que, na maioria quase absoluta dos casos relevantes, a decisão de investimento é dada previamente, decorre de estratégias empresarias de longo prazo, e tenderia a ser realizada mesmo na ausência de incentivos. O caso do setor automotivo é esclarecedor (PRADO, 1999, p. 18).

O fato é que, na atual onda de abertura econômica que vem desmantelando os mercados nacionais e regionais, o capital acaba capturado pela atual conjuntura de “guerra fiscal” levando-o a acumular superlucros. Do rico trabalho de Prado (1999), é interessante ressaltar dois pontos fundamentais quanto às diferentes tendências que assume a “guerra fiscal”. No primeiro, há para o autor uma:

[...] progressiva transição do modelo típico tradicional de programas, para uma dominância crescente de operações dedicadas. Isto fica claro em alguns casos onde são criados programas com todo o formato típico dos tradicionais, mas cuja finalidade básica é atender a projetos específicos de grande porte (PRADO, 1999, p. 22).

O segundo ponto é que quando renunciam ao recolhimento do ICMS, os estados não estão necessariamente comprometendo suas receitas tributárias correntes. Estão apenas deixando de recolher os impostos de novas plantas que por motivo de tais incentivos procuram se instalar em seus espaços econômicos.

A grande maioria dos estados não tem condições de, pela concessão fiscal, subsidiar grandes montadoras. Porém, de toda forma, os mesmos vêm internalizando um significativo número de empresas. É interessante observar se a partir de concessões oferecidas a determinadas empresas, outras foram atraídas “espontaneamente” para dentro do estado.

Fica claro que para Prado (1999) a concessão de incentivos a novas plantas industriais nem sempre influi na arrecadação corrente do estado, o que coloca por terra alguns argumentos contrários à concessão de subsídio fiscal. Geralmente, tais argumentos não perpassam a crítica de que os incentivos fiscais concedidos à industrialização dos estados não criam nenhum efeito – “multiplicador” – positivo para o conjunto da sociedade: o que não é verídico! Nesse ponto, tanto Prado (1999) quanto Varsano (1997) compactuam da mesma opinião, ou seja, do ponto de vista de que os estados independentemente uns dos outros podem conseguir ganhos (políticos, econômicos e sociais), porém, na perspectiva nacional, o país perde.

Ao se analisar a “guerra fiscal” sob a ótica da economia política fica claro que sua utilização é institucionalmente aceita pelo fato de garantir a manutenção do *status quo* de determinados agentes sociais. A “guerra fiscal” tem garantido tanto a reprodução do sistema quanto das relações capitalistas em estados e regiões ainda débeis na fundamentação de um padrão de produção preponderantemente industrial. Isso, por si só,

já avalia “socialmente” a sua prática e, por esse mesmo motivo, a Constituição Nacional foi colocada à margem.

Para Prado (1999), a “guerra fiscal” dá-se pelo fato de não existir uma coordenação estatal-nacional no atual processo de desconcentração, o que tem fortalecido o setor privado possibilitando-o maximizar seus lucros, mas não cria alternativas para que os benefícios públicos sejam maximizados. Por isso, afirma o autor,

Buscamos mostrar que, ao contrário do que é usualmente postulado, a guerra fiscal não resulta numa inexorável e imediata degradação da situação fiscal de cada GSN que a pratica. A importância desta constatação não pode ser subestimada: indica que a guerra fiscal não tende a ‘morrer por se mesma’, e exige, portanto, alguma ação política para controlá-la. Isto não significa, contudo, minimizar o problema ou, de alguma forma sugerir legitimidade para as práticas atuais. Primeiro e antes de mais nada, porque o custo total incidente sobre o conjunto da sociedade é absurdamente elevado. Segundo, porque a ausência de qualquer controle público sobre um processo dominado, em última instância, pelo setor privado, tem levado à expansão desmedida de benefícios, fora de qualquer critério racional (PRADO, 1999, p. 31).

Nas palavras de Brito e Cassiolatto (2000),

[...] a “guerra fiscal” não tem permitido que os estados desenvolvam políticas econômicas

loais que resultem em condições reais de competitividade ainda necessária para que se desenvolva uma indústria equilibrada e sustentável. Neste contexto a “guerra fiscal” é inócua pelo fato da própria se alastrar por diversos estados tornando a mesma, no futuro próximo, “pouco relevante como fator de decisão locacional”. [...] “além disso, as disputas fiscais entre estados fariam com que os mesmos não definissem políticas de investimentos nem prioridades setoriais compatíveis com as vantagens comparativas locais (BRITO; CASSIOLATTO, 2000, p. 2).


Não há dúvidas da coerência dos argumentos dos autores citados acima. O fato é que, embora a “guerra fiscal” seja negativa quanto à totalidade do país – e mesmo futuramente para os estados individualmente, devido aos mesmos não privilegiarem as reais necessidades sociais de industrialização – os agentes envolvidos nesse processo querem tirar proveito dos resultados imediatos, de curto prazo. Ao tratarem disso, Brito e Cassiolatto (2000) estão se referindo aos resultados gerais desse processo. Faz-se necessário entender que no sistema capitalista – sobretudo na contemporaneidade, onde a falta de emprego leva as massas a reivindicarem aos governos subnacionais atitudes urgentes – o conflito entre os governos subnacionais e o capital resultou, por um lado, na manipulação política das massas de desempregados por governos populistas; por outro lado, resultou na ampliação da acumulação em benefício do grande capital produtivo.

Estado, capital e trabalho buscam a racionalidade na irracionalidade da “guerra fiscal”. Pode-se mesmo admitir que

se o resultado geral desse processo são perdas, tais agentes estão preocupados com os ganhos relativos imediatos. Brito e Cassiolatto (2000) chamam a atenção também para o agravamento da dívida dos estados. O problema é que vários estados abusam da concessão total ou parcial do ICMS – “a maior fonte de recursos dos governos estaduais” – a alguns capitais. Outro problema é que ao passo que os estados se endividam a tendência tem sido reduzir investimentos em obras sociais (básicas) de competência estrita dos mesmos.

Em Brito e Cassiolatto (2000), a questão das concessões fiscais é colada em pauta e analisada levando em consideração a atual conjuntura da abertura econômica brasileira. Como o Estado (União) não criou políticas industriais no sentido de contrarrestar os impactos negativos da abertura econômica sobre o bloco de capital produtivo nacional, os estados brasileiros criaram, à “revelia” da União, alguns incentivos locais para ocupar o espaço econômico abandonado pela mesma. Como cada estado está relativamente livre para conceder seus benefícios – o maior empecilho à execução dessa tarefa encontra-se na situação de suas finanças – a “guerra fiscal” acaba beneficiando sobremaneira o capital privado.

Vale registrar que não se trata apenas de uma inversão de valores em benefício do capital, mas, antes de tudo, a máxima expressão da danosa democracia de mercado em tempos de Estado Mínimo. O capital produtivo tem algumas razões para investir em novas instalações em outras unidades da federação. No Quadro 1 abaixo, estão registrados alguns dos fatores, além da já citada abertura econômica nacional, que levam o capital a se deslocar em busca de novos *lôcus* de valorização.



FATOR	% DAS RESPOSTAS RELEVANTES
Custo de Mão de Obra	41,5
Benefícios Fiscais	57,3
Sindicalismo Atuante na Região	24,4
Saturação Espacial	14,6
Vantagens Locacionais específicas	39,0
Proximidade com o Mercado	57,3

Quadro 1 – Razões para a instalação de plantas produtivas em outra unidade da federação.

Fonte: CNI – CEPAL (1997) – (BRITO; CASSIOLATTO, 2000, p. 4).

Fica claro no quadro acima que os dois principais fatores que influenciam na decisão do deslocamento do capital produtivo para outras unidades federativas são: os benefícios fiscais e a proximidade dos mercados. Percebe-se que existe uma sinalização comportamental do capital que permite evidenciar que embora existam diversas concessões direcionadas aos mesmos, por essa mesma razão tendem a se fixar nas proximidades dos mercados de matérias primas e de consumo. Em seguida, o fator mão-de-obra aparece em segundo lugar como o mais importante no momento da decisão do capital. De fato, em regiões mais distantes do atual polo dinâmico nacional, o exército industrial de reserva é demasiadamente grande, politicamente desorganizado e socioeconomicamente disposto a trabalhar por um valor igual ou até mesmo menor que o mínimo necessário à sua subsistência.

As diversas realidades concretas – como é o caso do Ceará e do Rio Grande do Norte com o setor têxtil – mostram que o fator força de trabalho em abundância e relativamente qualificado para atuar nos setores tradicionais tem servido como fator catalisador dessas indústrias para aqueles estados.

Mas, continua como principal fator e a tendência é de prevalecer ainda mais, a isenção fiscal. Vejamos o exposto abaixo:

[...] observa-se que a ênfase maior de tais políticas se encontra na concessão de incentivos para que grandes e médias empresas externas à região se instalem nas respectivas localidades, sem que, na maioria dos casos, uma contrapartida em termos de adensamento da cadeia produtiva seja exigida. Isso faz com que seja pelo menos duvidosa a capacidade dessas iniciativas resultarem, efetivamente, na estruturação de arranjos industriais locais com capacidade autônoma de expansão e dinamização (BRITO; CASSIOLATTO, 2000, p. 16).

A prática da “guerra fiscal” faz com que os capitais sejam privilegiados por uma conjuntura econômica de inescrupulosa concorrência que, no geral, tem comprometido a sociedade brasileira como um todo e, nos estados brasileiros, garantido a reprodução de velhos fenômenos como a concentração da riqueza e da renda.

Embora se tenha a consciência dos efeitos da “guerra fiscal”, como exposto acima, não convém deixar de admitir que deve-se à mesma os parques capitais instalados nos estados mais pobres do país e qualquer conclusão mais precisa sobre o sucesso ou não das isenções fiscais e dos mais diversos meios de subsídio ao capital deve ser orientada por pesquisas científicas específicas que analisem cada caso particular e não apenas se deter em resultados mais gerais desse processo. Com esse propósito, o tópico três abaixo busca dar os primeiros passos na análise do caso concreto do Rio Grande do Norte.

3 Algumas notas sobre os efeitos do PROADI na atração de novos capitais produtivos e na criação de empregos no Rio Grande do Norte

Nas diretrizes que regem o PROADI está claro que será concedido maior incentivo para as empresas que se instalarem no interior do estado. Apesar desse cuidado, para o período 1986/2000, observa-se que das 131 empresas beneficiadas pelo Programa, 99 se instalaram na grande Natal e apenas 32 estão sediadas no interior (BARACHO, 1999).

Os impasses acima apontados não impossibilitaram o Rio Grande do Norte experimentar uma expansão industrial sem igual nos últimos anos. Uma análise mais detida sobre sua industrialização talvez esclareça se tal expansão tem alguma ligação com o PROADI. Embora tenha-se a lucidez que tornar clarividente os efeitos positivos do processo de industrialização do Rio Grande do Norte só é possível através de uma minuciosa pesquisa, vale adiantar, a título de reflexão, algumas informações sobre o passado recente do crescimento econômico do estado.

No período 1970/95, a indústria no Rio Grande do Norte teve melhor desempenho do que a agricultura. Esse fato não deve ser dissociado da presença da SUDENE no estado, sobretudo durante a década de 70. Mas, é no subperíodo 1985/90 (em valores absolutos) onde ela atinge seu auge, principalmente no ano de 1990, atingindo R\$ 2.988.818.282,00 (PIB a custo de fatores). Vale lembrar que nesse subperíodo o PROADI já estava em plena execução. Ao transformar os valores para índices percentuais a dimensão de crescimento da indústria fica bem mais nítida: no período acima estabelecido (1970/95) o setor agropecuário teve um incremento de 83% em seu valor de produção enquanto o incremento no setor industrial para o mesmo período foi de 537,6%.


Os serviços cresceram mais do que a indústria, o que não deixa de ser um fato que fortalece a tese de que historicamente – no capitalismo – quando a indústria se expande a tendência é a mesma alavancar o setor de serviços, pois foi exatamente no subperíodo 1980/95 em que os serviços mais se expandiram atingindo o expressivo índice de 567,9% em valor de produção (LIMA, 2000).

É evidente que sem a intervenção da máquina estatal – unida de federativa – jamais esses estados pequenos seriam atrativos às inversões privadas. Os estados e municípios vêm assumindo a responsabilidade pela manutenção dos incentivos aos investimentos produtivos, que anteriormente pertencia a União (LOPREATO, 2000).

Tal processo tem resultado em alguns ganhos para os estados isoladamente como é o caso do Rio Grande do Norte. No entanto, essa não parece ser uma opinião unânime, pois, como discutido e aprofundado no tópico acima, vários cientistas insistem em chamar a atenção para o fato de que no conjunto o país perde e contraditoriamente aos ganhos individuais cria-se, pela “guerra fiscal”, espaços econômicos onde superlucros serão sempre garantidos à iniciativa privada.

Assim, trata-se de buscar entender quais são as vantagens em industrializar o estado do Rio Grande do Norte através de incentivos desviados dos fins sociais imediatos, na tentativa de atingi-los via industrialização. O número de empresas instaladas no estado com o apoio do PROADI e o número de empregos criados a partir deste incentivo é um fato que fortalece o discurso do executivo estadual e de vários outros agentes sociais que advogam a “tese” de que sem tal iniciativa o resultado da industrialização seria por demais débil.

No Quadro 2 abaixo, estão expostos alguns dados que expressam os efeitos do Programa de incentivos ao financiamento do capital de giro aplicado no Rio Grande do Norte:



RAMOS INDUSTRIAIS	Nº DE EMPRESAS	NÚMERO DE EMPREGADOS	TAMANHO MÉDIO
01) ALIMENTOS	26	4.075	151
02) CONFECÇÕES	25	7.360	283
03) QUÍMICA	22	1.820	83
04) TÊXTIL	14	4.817	344
05) EXTRET. MIN. NÃO METÁL.	05	131	26
06) COUROS E PELES	02	281	141
07) FARMACÊUTICA	02	82	41
08) METALÚRGICA	02	0	-
09) GRÁFICA	02	66	33
10) PAPEL	01	08	08
11) MATERIAL ELÉTRICO	00	0	-
12) DIVERSOS	03	117	39
TOTAL	104	18.757	165

Quadro 2 – Empresa em atividade por ramo de indústria, número de empregados e tamanho médio (1986/2000)

Fonte: SINTEC (BARACHO, 1999).

É perceptível que os ramos de alimentos, confecções e têxtil expressam a supremacia em relação aos demais, sobretudo quanto ao número de empregos criados. Os três ramos de industriais são, em boa medida, intensivos em mão-de-obra, o que facilita a instalação de unidades produtivas dos mesmos em regiões e estados onde o custo da força de trabalho é relativamente menor ao de regiões e de estados cuja organização da classe trabalhadora encontra-se historicamente madura. Outro fator que tem servido de atrativo a instalação de capitais de outras regiões no Nordeste é a proximidade desses capitais às fontes de matérias-primas.

No Rio Grande do Norte, além da outrora intervenção da SUDENE através do mecanismo 34/18 – FINOR, o governo

do estado procurou manter o processo de industrialização em curso através do PROADI, como mencionado anteriormente. Cabe, portanto, analisar: 1ª) se realmente o PROADI serviu como elemento propulsor da industrialização do Rio Grande do Norte ou se, simplesmente, contribuiu para garantir a acumulação privada no estado a partir da crise dos anos 80 aos dias atuais; e 2ª) se tal processo de industrialização tem criado e mantido novos postos de trabalho no estado.

Com relação ao primeiro item exposto acima, pode-se visualizar no Quadro 3 abaixo, que a criação do PROADI foi de fundamental importância para a industrialização do estado:

SETORES	PERÍODOS		
	1985/90	1990/98	1985/98
Primário	-9,8	-9,5	-9,6
Secundário	9,4	5,4	6,9
Terciário	5,2	4,5	5,3
Total	6,7	4,5	5,3

Quadro 3 – Rio Grande do Norte: participação dos setores econômicos na formação do PIB (%) (1985 a 1998)

Fonte: SUDENE (1999).

Fica claro que para a totalidade do período (1985/98) o setor secundário foi o que obteve melhor desempenho quanto a sua participação na formação do PIB, atingindo 6,9%. No subperíodo 1985/98, o setor industrial participou com 9,4% para a formação do PIB potiguar enquanto o setor primário teve uma queda de -9,8% e o terciário participou com 5,2%. No subperíodo 1990/98, o setor secundário experimentou uma queda considerável em relação ao subperíodo anterior, mas, mesmo caindo para 5,4%, foi o que mais contribuiu para a formação do PIB.

O terciário também experimentou uma queda suave, atingindo 4,5% no mesmo período.

A segunda preocupação acima exposta se refere ao número de empregos que foram criados no Rio Grande do Norte a partir da implantação do PROADI. Antes de buscar entender os empregos criados e mantidos pelo PROADI, convém fazer uma breve análise no conjunto dos setores produtivos potiguares e ver como o emprego em geral tem se comportado. Para tanto, vejamos o Quadro 4 a seguir:

SETORES	ANOS					
	1985		1990		1998	
	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
Primário	258.229	34,8	180.673	21,6	229.117	22,4
Secundário	134.288	18,1	186.319	22,3	217.068	21,2
Terciário	349.446	47,1	468.640	56,1	578.055	56,4
Total	741.963	100	835.632	100	1.024.240	100

Quadro 4 – Rio Grande do Norte: pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas por setores de atividade econômica (1985 a 1998)

Fonte: IBGE, PNAD (1985, 1990, 1995).

No ano de 1985, o setor secundário empregava 18,1% da mão-de-obra potiguar, ou seja, menos que o setor primário que no mesmo ano empregou 34,8%. Cinco anos mais tarde, em 1990, o setor secundário empregava 22,3%. Para o mesmo ano, o setor primário sofreu uma considerável queda ocupando apenas 21,6% da mão-de-obra do estado.

O setor terciário foi o que teve melhor desempenho quanto à ocupação para a totalidade do período acima considerado (1985-1998). No ano de 1998, o setor primário voltou a experimentar um suave crescimento no nível da ocupação, atingindo

22,4%, enquanto o setor secundário sofreu uma leve queda de 21,2%. Percebe-se que embora variando o nível da ocupação para o período 1985/98, o setor secundário teve um desempenho mais equilibrado do que o setor primário.

A seguir, no Quadro 5, expõe-se algumas informações preliminares sobre a mão-de-obra projetada e a efetivamente contratada por tipo de indústria contemplada pelo PROADI:

TIPO DE INDÚSTRIA*	QUANTIDADE	MÃO-DE-OBRA	
		PROJETADA	CONTRATADA
ALIMENTOS	19	5.049	5.173
CALÇADOS	01	2.189	1.600
CONFECÇÕES	14	5.250	2.937
COURO E PELES	02	1.198	595
EXTR. MIN. NÃO METÁLICA	04	297	123
FARMACÊUTICA	02	295	82
GRÁFICA	01	106	62
METALÚRGICA	01	102	38
PAPEL E PAPELÃO	01	24	08
QUÍMICA	14	1.346	1.281
TÊXTIL	08	3.077	5.980
DIVERSOS	02	39	117
TOTAL	69	18.972	17.996

Quadro 5 – Mão de obra projetada e contratada na indústria do RN, maio de 2000.

Fonte: SINTEC.

* Empresas em atividades subsidiadas pelo PROADI.

Deve-se atentar para o fato de que o Quadro 5 registra a quantidade de indústrias beneficiadas pelo PROADI referente apenas a situação das mesmas para o mês de maio de 2000. Dos 12

ramos industriais expostos acima, apenas dois empregaram mais mão-de-obra do que o anteriormente projetado: o setor têxtil, que projetou 3.077 empregos e contratou 5.980 e o setor de alimentos que projetou 5.049 e contratou 5.173. Quando se observa o total de mão-de-obra projetada (18.972) e a que foi realmente contratada (17.996), percebe-se que a diferença é de 976 postos de trabalho. Um resultado surpreendente para um estado pobre como o Rio Grande do Norte. Essa é a importância de um programa como o PROADI que tem mantido essas indústrias no estado.

Os números expostos no Quadro 5 acima induz-nos a concluir que no caso específico do Rio Grande do Norte, o efeito da “guerra fiscal” tem possibilitado a instalação de empresas que não utilizam capital fixo de ponta, mas têm assegurado significativo número de empregos diretos num estado onde os mesmos sempre foram escassos.

Embora seja diferente do 34/18-FINOR em diversos aspectos, o PROADI traz em seu bojo os mesmos princípios do mecanismo anterior. Por meio do 34/18 – FINOR a SUDENE buscou resolver o problema dos desequilíbrios regionais que, de acordo com as interpretações mais coerentes daquele momento histórico, persistiam na região Nordeste por inexistência de um padrão de acumulação semelhante ao do “polo” – faltava ao Nordeste uma indústria que integraria o mesmo à economia nacional. Feita essa análise, a SUDENE ficou responsável pela condução do processo de correção dos desequilíbrios existentes entre o Centro-Sul e o Nordeste via desconcentração da indústria do “polo” (Centro-Sul) para a periferia (Nordeste).

Vale registrar, apenas de passagem, que o empenho da SUDENE no Nordeste ocorreu preponderantemente nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, sobretudo, na criação de distritos industriais – nestes teve relevo a indústria química – que acabaram

por atender às necessidades de complementação da produção do “polo” do sistema capitalista brasileiro (MOREIRA, 1979).

Apesar da função de complementaridade da indústria nordestina, não foram em todos os estados da região que os capitais do Centro-Sul criaram indústrias complementares. Salvo os casos citados no parágrafo anterior, em muitos outros estados, como parece ser o caso concreto do Rio Grande do Norte, prevaleceu, naquele período, não um tipo de indústria complementar ao centro do sistema capitalista brasileiro, mas um setor industrial tipicamente de transformação em que os ramos têxteis e de confecções tiveram uma maior relevância (ARAÚJO, 1982).

Com o enfraquecimento das políticas desenvolvimentistas colocadas em prática pela SUDENE, a partir dos anos 80 os diversos estados do Nordeste passaram a criar seus próprios mecanismos de incentivo à industrialização. Nesse caso, é interessante investigar se no Rio Grande do Norte o hiato dos incentivos creditícios deixado pela SUDENE foi, em certa medida, ocupado pela criação do PROADI que surge com a finalidade de financiar o capital de giro de empresas que já se encontravam instaladas e das que pretendessem se instalar no estado. Com o PROADI, buscou-se incentivar a industrialização tomando precauções para que as indústrias não ficassem concentradas na grande Natal, onde já se encontra instalada uma considerável infraestrutura.

Nos anos 90, as empresas mais significativas para o Rio Grande do Norte quanto à criação de postos de ocupação e geração de renda encontravam-se, como antes do PROADI, localizadas nos setores tradicionais. Pode-se afirmar que o PROADI não alterou o perfil industrial do estado, mas tem garantido, por um lado, que a industrialização prossiga e, por outro lado, que as empresas instaladas no estado não migrem para outras regiões ou estados.

Prado (1999) classificou os diversos tipos de incentivos que podem ampliar os fluxos de investimento nos estados de aspectos sistêmicos e benefícios seletivos. Todavia, faz-se mister tornar clarividente do que se trata: os aspectos sistêmicos. São eles:

- 1) processo de desregulamentação e privatização que reduzam custos de transação, insumo e serviços e restrições de acesso a mercados; 2) instituições públicas dedicadas ao desenvolvimento regional, pesquisa aplicada, centros de apoio à atividade privada, 3) inversão em infra-estrutura econômica e social. Benefícios seletivos são: “1) vantagens locacionais específicas para uma empresa: melhoramento localizados de infraestrutura, garantia de suprimento de matéria prima e insumos, terrenos e instalações portuárias, etc. 2) redução ou diferimento de carga tributária por empresa, com ou sem subsidiamento creditício implícito; 3) concessão de crédito subsidiado e 4) participação acionária (PRADO, 1999, p. 20).

Nota-se que de acordo com a rica classificação exposta acima, quanto à tipologia de incentivos fiscais, o PROADI encontra-se exatamente na de benefícios seletivos. Por meio do PROADI, as seguintes empresas podiam requerer seus incentivos:

- 1^a) empresa nova; 2^a) empresas que pretendiam ampliar sua capacidade produtiva em no mínimo 50% mediante investimentos fixos e circulares; 3^a) que estão paralisadas a pelo menos

doze meses ou que tenham, nos últimos sessenta meses anteriores ao pedido do incentivo, capacidade ociosa que corresponda a pelo menos 50% da capacidade instalada total, desde que, a critério do Conselho de Desenvolvimento do Estado (CDE) demonstre esforço de recuperação mediante adoção das seguintes providências: a) realizações de novos investimentos capazes de restaurar a viabilidade econômica do empreendimento; b) utilização de capacidade instalada que torne igualmente possível o empreendimento (PROADI, 1997, p. 60).

O PROADI tem como parâmetro o valor do ICMS devido, apurado mensalmente pelo beneficiário de acordo com determinados limites máximos que já estão definidos nas normas de financiamentos, não podendo ser superior a 10% do faturamento da empresa. Sobre seu financiamento incidem juros de 3% ao ano que devem ser calculados sobre o saldo devedor em cada trimestre e atualizado pela Taxa de Juros a Longo Prazo (TJLP). O prazo de financiamento pode se estender até 10 anos com prazo de carência que varia de 3 anos a, no mínimo, 1 mês. Esse prazo de financiamento pode ser prorrogado por mais 5 anos se a empresa se comprometer em ampliar sua capacidade produtiva em apenas 5% (PROADI, 1997).

Para as empresas que se instalaram na área metropolitana de Natal (Natal, São Gonçalo do Amarante, Parnamirim, Macaíba, e Extremoz) são concedidos financiamentos equivalentes a 65% do ICMS devido e para as áreas além da capital, em direção ao interior do estado, aquele percentual sobe para 75%. Este último benefício (75%) pode ser estendido às empresas

cujo investimento inicial próprio seja de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais). (PROADI, 1997).

Desde o início do PROADI, em 1985, o estado tem realizado algumas concessões de significativos valores à iniciativa privada. Só uma análise – custo/benefício – detalhada de tal processo poderá expor se é compensatório para o estado a adoção de políticas de incentivo ao financiamento do capital de giro desta natureza. Há evidências, por enquanto apenas empíricas, que se o estado abandonar essa política de financiamento, muito provavelmente as empresas migrarão para outras regiões ou estados do país onde se oferece melhores condições de instalação.

Os setores tradicionais foram os maiores beneficiados pela liberação do estado. A primeira posição é do setor de confecções com R\$ 12.392.658,36, seguido pelo setor de alimentos com R\$ 6.695.018,41. Em terceiro lugar, vem o setor têxtil com R\$ 4.407.665,36. Em conjunto, no ano de 1999, o setor tradicional recebeu R\$ 23.574.652,34 e dos 17.996 empregos diretos mantidos em 2.000 na indústria do Rio Grande do Norte foi responsável pela criação de 14.090 postos de ocupação, o que corresponde a 78,30% da mão-de-obra contratada naquele ano (ver Quadro 5).

O quarto setor mais beneficiado foi o setor químico. Esse último setor é composto por empresas de baixo padrão tecnológico, pois são empresas que produzem produtos de limpeza com tecnologia ainda rudimentar. Mesmo assim, recebeu a quantia de R\$ 2.014.607,81. Embora o Rio Grande do Norte não tenha tradição em “hospedar” indústrias químicas modernas, de elevado implemento tecnológico – diferentemente dos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará que desde os áureos anos da intervenção da SUDENE internalizaram esse tipo de indústria –, poderia se constituir em uma boa opção para esse tipo de capital pelo simples fato de ter a PETROBRÁS em seus domínios territoriais.

A operação da PETROBRÁS no território potiguar fez do estado o maior produtor de petróleo em terra do Brasil (na região oeste do estado), o segundo maior no mar, e o quarto maior produtor nacional de gás natural.

Dessa forma, trata-se de buscar entender as reais potencialidades de um Programa que já deveria ter atingindo sua maturidade econômica, social e política num estado onde os bolsões de miséria permeiam (com dados numéricos e análises qualitativas) as estatísticas do próprio executivo estadual. Soma-se a esse fato a recente volta do conflito fiscal que, embora exista desde os anos 60, hoje é posto diante de uma nova realidade, em que o Estado cada vez mais tem menos influência e autonomia política e econômica no interior de suas unidades federativas, isso tem levado boa parte dos estados brasileiros a criar todo o tipo de situação na perspectiva de ocupar a lacuna intervencionista “perdida” pela União.

4 Considerações finais

Para o conjunto do país, o sucesso ou não da prática de isenções fiscais ou qualquer outro tipo de incentivo na perspectiva de industrializar o estado (unidade federativa) requer um meticoloso estudo que deve ser realizado caso a caso, pois existem evidências de relativos efeitos positivos de tal procedimento – como parece ser o caso do Rio Grande do Norte – tanto no que concerne ao grau de industrialização quanto à criação de empregos, em que pese o fato de persistirem os fatores do subdesenvolvimentismo no estado.

Por esse motivo, sustentamos a “tese” de que os incentivos criados pelo estado do Rio Grande do Norte para levar adiante

seu incipiente processo de industrialização rendeu-lhe efeitos positivos, tanto na atração de novos capitais para o interior da economia potiguar quanto na criação de novos empregos. Ademais, a existência de um Programa como o PROADI tem se constituído na mais importante iniciativa do estado, pois contempla, por um lado, a falta de planejamento e de incentivos da União e, por outro lado, serve de atrativo de novos investimentos privados. Esses, por suas próprias iniciativas, muito provavelmente não ingressariam no Rio Grande do Norte nos montantes desejados para sustentação de um parque produtivo diversificado.

Referências

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, Sílvio et al. **A Questão Nordeste**: estudos sobre a formação histórica, desenvolvimento, processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 71-82.

BARACHO, Elaine Alves. **Incentivo à Industrialização no Estado do Rio Grande do Norte**: A Experiência do PROADI. Natal: Departamento de Economia/UFRN, 1999. (mimeo)

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA, Paulo Nogueira. **Em defesa do interesse nacional**: desinformação e alienação do patrimônio público. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Economia Política e Dimensão Territorial do Desenvolvimento. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMIA POLÍTICA, 20., 2000. **Anais...** Fortaleza/CE, 2000.

BRITO, Jorge; CASSIOLATTO, José Eduardo. Mais Além da 'Guerra Fiscal': políticas industriais descentralizadas no caso brasileiro. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMIA POLÍTICA, 20., 2000. **Anais...** Fortaleza, CE, 2000.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930/1995)**. 2. ed. Campinas: UNICAMP-IE, 1998. (30 anos de Economia – UNICAMP, 2)

CANO, Wilson. **Ensaio Sobre a formação econômica regional do Brasil**. São Paulo: Unicamp, 2002.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Difel, 1977.

CANO, Wilson. **Reflexões sobre o Brasil e a Nova (Des)ordem Internacional**. 4. ed. São Paulo: Fapesp/UNICAMP, 1995.

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

CRUZ, Paulo Davidof. **Dívida externa e política econômica: a experiência econômica nos anos 70**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DUARTE, Francisco Wellington. **A indústria de transformação do rio grande do norte nos anos 90: O PROADI como indutor do processo de desenvolvimento industrial do Estado**. Natal: Departamento de Economia/UFRN, 2000. (mimeo)

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

GARCIA, Odair Lopes. **Análise da evolução da economia do Rio Grande do Norte no período de 1970-1995**. Natal: Departamento de Economia/UFRN, 1999. (mimeo)

GTDN. **Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste.** Departamento da Imprensa Oficial, 1959. IDEC. Rio Grande do Norte - Pobreza no Rio Grande do Norte. Natal: Série IDEC, 1995.

IDEC. (Rio Grande do Norte - Estado). **Avaliação das mudanças Socioeconômicas e demográficas no período de 1983 a 1993.** Natal: [s. n.], 1997.

LIMA, Luís Eduardo Azevêdo de. **Dinâmica Expansiva e Aspectos Distributivos e Sociais da Economia do Rio Grande do Norte (1970-1998).** Natal: Departamento de Economia/UFRN, 2000. (mimeo)

LOPREATO, Francisco L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo: UNESP/UNICAMP, 2000.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio.** 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MOREIRA, Raimundo. **O nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

PRADO, Sérgio. Guerra Fiscal e Política de Desenvolvimento Estadual no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 13, dez. 1999.

PROADI. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte. Natal, 1997.

SUDENE. **Agregados econômicos regionais: nordeste do Brasil -1965-98.** Recife: [s. n.], 1999.

SUDENE. **Boletim conjuntural - nordeste do Brasil**. Recife:

SUDENE, ago. 1999. n. 6.

VAINER, Carlos B. **Fragmentação e Projeto Nacional**: desafios para o planejamento territorial. Seminário Internacional “Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e Brasil”. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2006.

VARSANO, R. **A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde**. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 1997. (Série IPEA, n. 500)

XAVIER, Jurandir Antônio. **Capital, classe & Estado na industrialização nacional**. Petrópolis: Vozes, 1993.

Desenvolvimento econômico e urbanização do Rio Grande do Norte (1970-2010)

Rebeca Marota da Silva

Denílson Araújo da Silva

Introdução

O objetivo do artigo em tela é analisar as principais transformações econômicas ocorridas no Rio Grande do Norte no período de 1970-2009, bem como seus impactos sobre o processo de urbanização. Ou seja, tentar-se-á responder se ocorreu ou não uma maior internalização de setores industriais mais dinâmicos na economia do Rio Grande do Norte, devido ao fato de que os projetos aprovados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) contemplaram apenas setores da indústria intermediária, particularmente os setores tradicionais (na indústria e na agricultura).

Dessa forma, a princípio, foi realizada uma revisão da literatura sobre o desenvolvimento econômico e a urbanização do Rio Grande do Norte no período de 1970 a 2009. Em seguida, foram utilizadas informações quantitativas dos censos industriais, agrícolas e de serviços bem como os censos demográficos correspondentes ao período anteriormente estabelecido. Além do banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi utilizado o banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/DATA) e relatórios específicos elaborados por diversas secretarias de estado do Rio Grande do Norte (a exemplos da Secretaria de Desenvolvimento Econômico/SEDEC, Secretaria de Planejamento Econômico/SEPLAN etc.), além dos relatórios de

pesquisas do Observatório das Metrôpoles elaborados pelo Núcleo de Estudos Metropolitanos da Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Assim, o artigo em tela está dividido em três tópicos, além dessa introdução. No tópico 1, buscou-se registrar o desenvolvimento econômico nacional e a participação do Estado nesse processo, e como a região Nordeste, em geral, e o Rio Grande do Norte, em específico, inseriram-se na dinâmica econômica nacional. No tópico 2, foi realizado um comparativo entre os principais e mais discrepantes processos de urbanização do país – entre a região Sudeste e a Nordeste, objetivando caracterizar e entender o meio urbano potiguar. No tópico 3, uma análise das transformações econômicas nas últimas décadas no Rio Grande do Norte como fator preponderante do processo urbano do referido estado. Por fim, nas conclusões, teve-se como objetivo deixar registrado o papel essencial de políticas de desenvolvimento regional como minimizador de problemas socioeconômicos em regiões subdesenvolvidas.

1 A inserção econômica do Rio Grande do Norte

O desenvolvimento econômico e a urbanização do Rio Grande do Norte sofreram algumas determinações históricas que se manifestaram no perfil econômico e urbano do Nordeste. Partindo dessa observação mais geral, afirma-se que a pretensão do presente artigo é a de criar alguns parâmetros científicos para que se possam analisar as principais transformações econômicas ocorridas no Rio Grande do Norte no período de 1970-2009, assim como seus impactos sobre o processo de urbanização do estado.

Nesse sentido, para entender o recente processo de urbanização potiguar, deve-se situá-lo no conjunto da nova onda

de desconcentração espacial do capital no Brasil, levando em consideração as recentes transformações econômicas ocorridas em parte da história da acumulação capitalista brasileira.

Por esse motivo, expõe-se, abaixo, uma breve reflexão sobre o desenvolvimento econômico nordestino para, em seguida, discutir o caso específico do Rio Grande do Norte e seus impactos sobre o fenômeno da urbanização.

No que diz respeito à análise de maior envergadura científica sobre o subdesenvolvimento da região Nordeste, foi realizada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) formado por volta de 1958/59 de onde, mais tarde, surgiria a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959. Os estudos do GTDN resultaram em um documento que ficou conhecido por “Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste” ou, simplesmente, GTDN. Naquele documento, foram registrados os principais pontos de estrangulamentos da economia nordestina. Entre os vários problemas constatados pelo Grupo, um teve relevância para a elaboração do trabalho em tela: o subdesenvolvimento nordestino. Esse era, antes de qualquer outro fator, produto de uma industrialização incipiente (GTDN, 1959).

Assim, partia-se da conclusão de que, para atuar sobre os desequilíbrios regionais, fazia-se necessário criar, no Nordeste, as condições necessárias à sua industrialização. Ou seja, industrializar o Nordeste era preciso, pois seu subdesenvolvimento era produto de débeis relações capitalistas (ARAÚJO, 2009).

Ademais, por meio do debate estabelecido e sistematizado pelo GTDN, durante os anos de 1950 e de 1960, os autores que discutiam “A Questão Nordeste” – como Celso Furtado, por exemplo – atribuíram à baixa taxa de industrialização a responsabilidade pela criação de poucos empregos, pela baixa taxa de crescimento econômico e pela baixa renda per capita da região

Nordeste. Entretanto, a história da desconcentração industrial colocada em prática nos anos de 1960 tem mostrado que tal análise não é totalmente verdadeira, pois a industrialização do Nordeste não reverteu de forma satisfatória o quadro econômico e social regional para os agentes nele instalados.

Em meados da década de 1960, quando o “Modelo de Substituição de Importações” encontrava-se em crise, buscou-se corrigir o ciclo econômico brasileiro transferindo-se significativa quota de capitais do Sudeste para a região Nordeste. Procurava-se, assim, resolver dois problemas básicos do subsistema capitalista brasileiro, a saber: 1º) a tendência decrescente da taxa média de lucro do polo; e 2º) o problema dos desníveis regionais que se expressava, sobretudo, em constatações fatuais de incipiente industrialização; desemprego no campo e na cidade; secas constantes; forte concentração da propriedade da terra etc. O Estado, por meio da SUDENE, tentava amenizar as disparidades da região Nordeste frente ao Sudeste do país (ARAÚJO, 2009).

Deixando de lado os limites e as vicissitudes do deslocamento dirigido de um determinado padrão industrial do Sudeste para o Nordeste, deve-se registrar que a partir desse intento, o perfil econômico da região foi realmente modificado.

Dessa forma, tal processo de desconcentração industrial acabou por cumprir seu grande papel: viabilizar a acumulação capitalista do “polo” no Nordeste do país. Com isso, não se está afirmando que o Nordeste não foi, de alguma forma, beneficiado por tal processo. Todavia, a desconcentração industrial-conservadora do Sudeste para o Nordeste acabou por aprofundar seu subdesenvolvimento, ou seja, o Nordeste foi cooptado à dinâmica do ciclo econômico dos estados do Sudeste do país. Na verdade, esse “Nordeste” resumia-se quase que inteiramente aos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará (OLIVEIRA, 1979).

No Nordeste, é extensa a riqueza de dados que comprovam a mudança de seu perfil produtivo; com a criação de novos empregos, um rápido surto de urbanização, modificação nas relações de trabalho e nas formas de produção, entre outros fatores inerentes ao processo de industrialização e afirmação de um tipo específico de capitalismo: o industrial (ARAÚJO, 2009).

Desse modo, entre a metade dos anos 1950 aos anos de 1960, pode-se dizer que o Nordeste passa a ser o centro da atenção nacional. O debate estava estabelecido e pode-se sintetizá-lo na “Questão Regional”. É interessante ressaltar que a movimentação do capital industrial rumo ao Nordeste tem sido mais intensa quando o centro dinâmico do sistema capitalista brasileiro experimentou algum tipo de crise. Obviamente, essa não seria – e não é – uma condição necessária para que o Nordeste se industrializasse (CANO, 1998).

No período estabelecido acima – 1950 a 1960 – o significativo surto de industrialização do Nordeste foi produto da desconcentração do capital do Sudeste. Nesta última região, o “fim” do modelo substituidor de importações criou barreiras à valorização dos capitais, o que acabou contribuindo como “mola propulsora” à sua migração.

O Estado, por meio da SUDENE, criou os mecanismos que, por um lado, viabilizaram a migração dos capitais sulistas e a sua acumulação no Nordeste. Por outro lado, esteve assim “empenhado” em atuar sobre os desequilíbrios regionais diminuindo o hiato industrial entre o polo (Sudeste) e a periferia brasileira (Nordeste) (ARAÚJO, 2008).

Passados os duros tempos do fim do modelo de substituição de importação, na década de 1980 a economia brasileira voltou a experimentar um novo momento de crise. Um dos resultados do “Milagre Econômico” brasileiro foi uma significativa dívida

externa que só não estrangulou a economia brasileira na década de 1970 pelo fato de o mercado financeiro internacional, àquele ano, encontrar-se superavitário, permitindo que se contratassem empréstimos a juros negativos e flutuantes (CRUZ, 1984).

No entanto, é na década de 1980 que explode a crise do endividamento externo brasileiro. Essa crise instala-se quase que completamente sobre a indústria nacional. Ou seja, a região mais atingida pela crise de 1980 foi a que se encontrava mais industrializada.

A título de observação, no decênio 1980-90, a taxa média anual de crescimento do PIB brasileiro foi de 1,6 %. Para o Nordeste, ela foi de 3,3%. Nesse caso, os estados de maior taxa média de crescimento foram respectivamente: o Maranhão com, 8,3%; e o Rio Grande do Norte, com 7,4%. Percebe-se que também nesse segundo momento de crise nacional, o Nordeste foi “beneficiado” (SUDENE, 1999).

A terceira fase de crise da acumulação industrial brasileira é bem mais recente. A indiscriminada abertura econômica praticada do início dos anos de 1990 aos dias atuais tem limitado em demasia os espaços econômicos lucrativos do capital produtivo nacional, sobretudo o industrial. Nessa perspectiva, a adoção do Consenso de Washington pelas autoridades nacionais não só inaugurou o fim de um modelo específico de acumulação – o industrial estatal, que desde os anos de 1980 não mais se sustentava – como ainda inviabilizou qualquer tipo de iniciativa que viesse reconstituir o ciclo do capital produtivo (CHESNAIS, 1996).

Por conseguinte, os capitais produtivos instalados no interior da economia brasileira, principalmente na indústria, não têm suportado o peso da abertura econômica, isto é, não têm condições competitivas frente aos capitais internacionais que atuam no mesmo setor. Isso tem causado um novo surto de desconcentração industrial no Brasil.

Nesse cenário, os planos de diminuição das desigualdades regionais, de transferência de capitais do Sudeste para o Nordeste, resultaram num aprofundamento da dependência da economia nordestina em relação à economia da região polo do país. Como já colocado anteriormente, o tipo de indústria que se instalou na região teve, em essência, papel complementar à indústria do Sudeste, pois ela pouco tinha a ver com a realidade econômica e social do Nordeste.

De toda forma, esses efeitos só foram percebidos depois de alguns anos de efetivo sucesso dos capitais sulistas instalados no Nordeste. Com o tempo, o que restou para os nordestinos foi a frustração de ver a região industrializada e seus problemas – alguns seculares – ampliados (CANO, 1998).

Assim, os investimentos oriundos de projetos para a promoção do desenvolvimento econômico do Nordeste conseguiram elevar o grau de industrialização da referida região. Frente a esse contexto histórico de desenvolvimento econômico nordestino sob desequilíbrios econômicos, observa-se que, no caso específico do Rio Grande do Norte, elevaram-se os montantes de investimentos do capital industrial, porém não se criaram novos setores produtivos mais intensivos em capital. Muito pelo contrário, os setores produtivos tradicionais (têxtil, alimentos, confecções, etc.) é que foram reforçados. Esse fato aliado à desintegração produtiva de algumas economias do interior do estado – tais como: a produção de sal, de scheelita, de algodão, juntamente com a conservadora penetração do capital em regiões agrícolas (para produção de frutas para exportação) acabou acelerando um processo de migração em direção à capital do estado e originando um novo processo de urbanização desordenada e concentrada em sua região metropolitana (ARAÚJO, 2009).

2 A “velha” questão dos desequilíbrios regionais

Sobre a questão dos desequilíbrios regionais no Brasil, já discutida em demasia por diversos autores¹, observa-se a essencial atuação do Estado em articular o desenvolvimento econômico do Nordeste, e, por consequência, o seu processo de urbanização. O meio urbano é uma realidade derivada de uma dinâmica socioeconômica específica, em que as diferentes formas de organização dessa dinâmica geraram diversos tipos de urbano. Observam-se, com clareza, essas diferenças entre as regiões Sudeste e Nordeste do Brasil (ARAÚJO, 2009).

No Sudeste, com a formação do mercado de trabalho, houve um aumento das exigências produtivas gerando um crescimento do consumo de mercadorias e serviços. Nessa região, a cidade serviu de suporte à economia agrícola e manufatureira. Como efeito, a cidade se dinamizou e desenvolveu toda uma estrutura complexa para esse suporte. Assim, com essa estrutura produtiva e urbana, a cidade foi um polo de atração de força de trabalho estrangeira. Ademais, a chegada dos imigrantes estrangeiros dinamizou a urbanização da cidade. Inicialmente, ampliaram a demanda, e como reação, diversificaram as importações, que mais tarde formaram a produção interna, fortalecendo o fenômeno urbano. Dessa forma, a cidade passou a atender a demanda do mercado interno nacional, obtendo novas funções e ainda permanecendo com as antigas funções de suporte urbano – de oferta de mercadorias e serviços².

¹ Ver em especial Cano (1998).

² Sobre a importância das migrações para a formação do mercado de trabalho, sobretudo no Sudeste do país, ver, em especial, Furtado (1987). Para uma discussão mais aprofundada das transformações do meio urbano a partir do capital mercantil e do capital industrial, ver Lessa e Dain (1998) e Araújo (2007).

No Nordeste, a transformação urbana foi mais lenta. Essa região foi sustentada, por muito tempo, pelo capital mercantil e importadora de mercadorias produzidas além de suas fronteiras. Diferentemente do Sudeste, o Nordeste levou mais tempo para formar um mercado de trabalho voltado para atender as demandas do capital industrial. Isso ocorreu devido à baixa produtividade agrícola latifundiária e a quase inexistente relação de assalariamento.

Assim, a “rígida” estrutura agrária e de poder foi um dos principais problemas que impossibilitou uma evolução urbana mais rápida e dinâmica no Nordeste. Derivado também desse problema, com um atraso na modernização agrícola indispensável para dar suporte à formação do mercado de trabalho, não ocorreu um processo de urbanização consistente. Ainda na região Nordeste, em específico, no Rio Grande do Norte, a urbanização lenta ocorreu obedecendo à imensa falta de interesse das elites oligárquicas. Assim, vale salientar que:

[...] a explicação para esta lenta e descontínua relação entre campo e cidade, no Nordeste, leva-nos a crer que tem origem e continuidade nas rígidas estruturas agrária e agrícola: muito concentradas e pouco produtivas (ARAÚJO, 2009, p. 233).

Frente a tais desequilíbrios econômicos regionais, de acordo com diversos autores (ARAÚJO, 2009; CANO, 1998), somente é possível realizar o desenvolvimento econômico com o papel atuante do Estado. Porém, como afirma Araújo (2009), levar capital a uma região subdesenvolvida não é tarefa simples. É necessário coordenar a distribuição dos recursos em

uma região de amplo território e nada sedutora às inversões privadas, principalmente pela falta de infraestrutura urbana e de um mercado de trabalho pouco qualificado.

No Nordeste, mesmo depois da chegada do capital industrial, não foi alterada de imediato a antiga ordem do capital mercantil. Dessa forma, um meio urbano com uma irrisória relação econômica entre o campo e a cidade, com uma baixa industrialização, resulta em um setor terciário insuficiente economicamente e inchado demograficamente (ARAÚJO, 2009).

Já as dinâmicas urbanas nas regiões do Sudeste e do Nordeste se deram de formas diferentes. No Sudeste, em mais específico em São Paulo, o mais importante fator de contribuição para a urbanização foi a substituição da força de trabalho escrava pela assalariada. Assim, sua produção agrícola passou a atuar em bases capitalistas. Como descreve Araújo (2009, p. 234),

[...] em São Paulo, diferentemente do Nordeste, ocorreu um processo de inter-relação entre o campo e a cidade onde o primeiro subsidiou o desenvolvimento citadino [...] a insurgência do setor secundário e o domínio da acumulação nacional.

Essas comparações históricas sobre o processo de urbanização entre as regiões Nordeste e a Sudeste do país nos levam a compreender a discrepância socioeconômica e cultural entre essas regiões. Compreendendo melhor o processo de urbanização nordestino, podemos melhor entender o que aconteceu com o meio urbano no estado do Rio Grande do Norte nas últimas décadas.

3 Transformações urbanas no Rio Grande do Norte

O estado do Rio Grande do Norte, frente aos demais estados brasileiros, teve a urbanização retardada devido a vários motivos, tais como: o histórico atraso na modernização agrícola, indispensável para dar suporte à formação do mercado de trabalho; a retardada entrada do capital industrial como centro dinâmico da acumulação; e o desinteresse das elites mercantis em assumir os riscos da industrialização.

Com incentivos da SUDENE, no ano de 1970, foi instalado no Rio Grande do Norte um polo industrial têxtil³. Com a implantação desse polo no estado⁴, sua capital começou a expandir seu meio urbano devido a uma dinamização da economia. Com a concentração da indústria de transformação na Região Metropolitana de Natal (RMN), ocorreu um acelerado crescimento urbano na região. Em Natal, a exemplo da maioria das capitais nordestinas, com o crescimento desordenado do perímetro urbano e com uma política habitacional ineficiente, a formação de excedentes populacionais contribuiu para a propagação de um maior número de favelas.

Tomando como referência o período da economia brasileira em que ocorreu recenseamento econômico, observa-se que o Rio Grande do Norte experimentou relevante desempenho no crescimento médio de sua produção. Com exceção do período de 1985-1995, quando o Rio Grande do Norte embora tivesse crescido em média acima da região Nordeste cresceu abaixo do Brasil,

³ No Nordeste e particularmente no Rio Grande do Norte (RN), a indústria de transformação está lastreada pelas indústrias têxteis, de minerais não metálicos (no caso do Rio Grande do Norte), de vestuário e de calçados etc. (ARAÚJO, 2009).

⁴ No que se refere às atividades produtivas do RN, é interessante observar que foram dinamizadas pelo apoio do Estado.

nos demais períodos, como pode ser observado na Tabela 1, a economia potiguar obteve taxas de crescimento superiores às economias da região Nordeste e do Brasil, com destaque para os períodos 1980-1985 e 1995-2000.

Tabela 1 – Taxa Média de Crescimento do PIB do país, do Nordeste e dos Estados Seleccionados 1980-2000

UF'S, NE e BR	1985/80	1990/85	1995/90	2000/95	2000/80
MA	-0,71	3,52	2,69	3,56	2,25
PI	2,88	4,68	5,02	1,89	3,61
CE	4,19	0,78	6,79	1,75	3,35
RN	6,22	0,35	3,45	5,19	3,78
PB	3,81	5,42	2,54	2,60	3,54
PE	2,59	2,33	3,40	1,79	2,53
AL	7,27	-1,83	0,56	2,65	2,11
SE	21,01	-7,11	2,03	1,89	3,97
BA	6,27	-1,47	1,40	3,36	2,35
NE	5,29	0,17	2,94	2,74	2,76
BR	1,88	2,03	3,07	2,23	2,30

Fonte: Araújo (2009, p. 125). Dados elaborados a partir do IPEADATA/IBGE.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que, no período de 1980 a 2005, o setor agropecuário sofreu significativa queda do seu peso na composição do PIB estadual. O setor industrial manteve peso acima de 30% e o de serviço acima de 40%, conforme exposto no Gráfico 1.

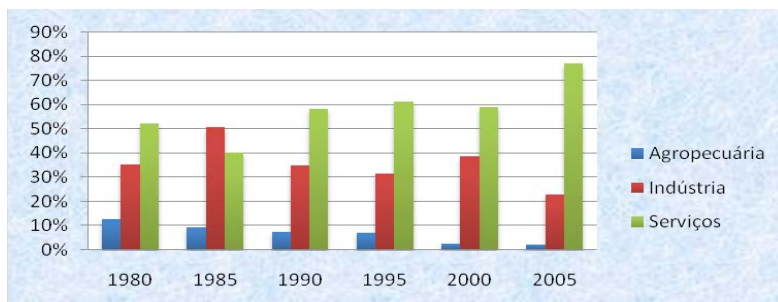


Gráfico 1 – Participação percentual do PIB do Rio Grande do Norte segundo setores econômicos (em % valor) a preços constantes de 2000 (R\$) – 1980-2005

Fonte: Araújo (2009, p. 196) com base nos dados do IBGE.

Deve ser observado que, historicamente, a produção de riqueza do Rio Grande do Norte esteve significativamente concentrada no que hoje se convencionou chamar de Região Metropolitana de Natal (RMN). Como hipótese, consta que a referida concentração da maior parte da produção na RMN ocorre devido a ela concentrar a melhor infraestrutura produtiva do estado. Todos esses fatos devem ser somados à decadência de algumas economias importantes no interior do estado (como algodão e scheelita, por exemplo) e à modernização e aparição de outras (como o sal e a fruticultura irrigada) que resultaram em um explosivo processo de migração e de urbanização que foram responsáveis pela formação da RMN. É possível observar, com o apoio da Tabela 2, as significativas taxas médias de crescimento da população de Natal e da RMN no período de 1970 a 2000. Ambas cresceram acima das taxas médias anuais do Rio Grande do Norte.

Tabela 2 – População e taxa média de crescimento anual da população do Rio Grande do Norte, de Natal e da Região Metropolitana de Natal

Ano	População					
	RN	% a.a.	Natal	% a.a.	RMN*	% a.a.
1970	1.550.188	3,0	264.379	5,1	411.407	3,9
1980	1.898.835	2,0	416.892	4,7	598.465	3,8
1991	2.415.567	2,2	606.887	3,5	884.164	3,6
2000	2.771.538	1,5	712.317	1,8	1.116.147	2,6

*Nota: Adverte-se que, a rigor, a Região Metropolitana de Natal só passou a existir (do ponto de vista do direito) a partir do ano de 1997. Todavia, como Natal e seu entorno sempre foram receptores de migrações, não se constitui em erro crasso a construção da coluna RMN, considerando os montantes populacionais dos censos anteriores ao do ano de 2000.

Fonte: Araújo (2009, p. 249) com base nos dados do IBGE.

No que concerne à Região Metropolitana em particular, observa-se seu alto grau de urbanização devido às maiores taxas de crescimento das populações urbanas dos seus municípios, conforme exposto na Tabela 3.

Tabela 3 – Região Metropolitana de Natal: Taxas Médias de Crescimento Anual das Populações Urbana, Rural e Total – 1970-2000

Municípios	Anos								
	1970/1980			1980/1991			1991/2000		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Ceará-Mirim	2,6	-0,8	0,6	3,9	1,2	2,4	1,9	2,1	2,0
Extremoz	17,0	-4,1	-0,2	8,4	2,0	4,9	5,7	-1,1	3,0
Macaíba	5,5	-2,9	0,7	5,0	0,1	3,0	2,4	3,0	2,6
Monte Alegre	5,9	1,5	2,4	3,5	0,5	1,3	5,4	0,1	1,9
Natal	4,9	-	4,7	3,5	-	3,5	1,8	-	1,8
Nísia Floresta	9,8	-4,2	0,6	1,4	4,7	3,1	4,1	3,1	3,5
Parnamirim	7,2	3,6	6,2	8,5	7,7	8,3	9,4	0,6	7,8
São G. do Amarante	3,5	5,4	5,0	3,3	3,7	3,6	1,9	5,4	4,8
São José do Mipibu	3,0	0,7	1,7	2,9	3,0	3,0	2,2	2,6	2,4

Fonte: Araújo (2009, p. 247) com base nos dados do IBGE.

Considerações finais

A primeira conclusão subtraída do período de análise estabelecido acima é a de que a região Nordeste, bem como o Rio Grande do Norte, foi contemplada por uma série de políticas econômicas (desenvolvimentistas) que buscavam dinamizar e modernizar a economia do Nordeste, em geral; e do Rio Grande do Norte, em particular. Em segundo lugar, no que tange especificamente à economia potiguar, tais investimentos vieram beneficiar o setor industrial, concentrando-se, em sua maior parte, na Região Metropolitana de Natal devido ao suporte urbano (infraestrutura) ali fortemente desenvolvido. Dessa forma, houve uma explosão do setor de serviços nessa região que, por um lado, atendeu as demandas da economia industrial bem como as demandas sociais próprias dos aglomerados urbanos e, por outro lado, funciona como um realocador de todo tipo de qualificação de força de trabalho que não encontrou espaço de reprodução nos setores agropecuário e industrial.

Devido à concentração industrial, à expansão do setor de serviços e ao crescimento desordenado do meio urbano, a Região Metropolitana de Natal tornou-se um polo de atração populacional, atraindo principalmente populações interioranas. Isso ocorreu por vários motivos, entre eles, o fato de o estado do Rio Grande do Norte apresentar aproximadamente 90% do seu território no semiárido, com poucas faixas férteis de terras, de maneira que sua agricultura é basicamente de subsistência e sua pecuária muito dependente dos projetos do estado e de alguns municípios.

Some-se a isso a ineficácia das políticas públicas de manutenção do homem no campo e a ausência de serviços públicos essenciais, problemas que acabaram por impulsionar as migrações do homem do campo em direção à região metropolitana.

Todavia, apesar dos inúmeros problemas econômicos e sociais, os dados apresentados acima confirmam que a economia potiguar experimentou um excelente crescimento econômico, sobretudo a partir do amadurecimento dos investimentos públicos (federais e estaduais) que se manifestaram a partir de meados da década de 1980.

Referências

ARAÚJO, Denílson da Silva. **Dinâmica econômica, urbanização e metropolização no Rio Grande do Norte (1940-2006)**. 329f. Tese (Doutorado) – UNICAMP, Campinas, 2009.

_____. Notas sobre a formação do complexo nordestino e as transformações da economia regional: revisitando Furtado e o desenvolvimento regional. **Revista Leituras de Economia Política**, n. 13, Campinas, jan./jul. 2008. 26p.

_____. O urbano em processo e a égide do capital mercantil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA. BRASIL e AMÉRICA LATINA NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: contradições e perspectivas do desenvolvimento, 12., 2007, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo, 2007. Seção Ordinária. 20p.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Industrialização do Nordeste: intenções e resultados. In: MARANHÃO, Sílvio et al. (1984). **A Questão Nordeste: estudos sobre a formação histórica, desenvolvimento, processos políticos e ideológicos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930/1995)**. 2. ed. Campinas: UNICAMP-IE, 1998. 421 p.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Editora Xamã, 1996.

CRUZ, Paulo Davidof. **Dívida externa e política econômica: a experiência econômica nos anos 70**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: VERSANI, Flávio Rabelo; BARROS, José Roberto Mendonça de. **Formação econômica do Brasil, a experiência da industrialização**. São Paulo: Saraiva, 1978. p. 293-338.

LESSA, Lessa; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: referências para o tema estudo e desenvolvimento. In: BELLUZZO, Luis Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. 4. ed. Campinas: UNICAMP-IE, 1998. v 1. p. 247-265.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste; Planejamento e Conflito de Classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SILVA, Marconi Gomes da. **Distribuição de Renda no Nordeste**: um estudo da indústria de transformação (1959/1980). Natal: EDUFRN, 1999.

SUDENE. **Agregados econômicos regionais**: nordeste do Brasil -1965-98. Recife, 1999a.

_____. **Boletim conjuntural - nordeste do Brasil**, Recife: SUDENE, n. 6, ago. 1999b.

Considerações Finais

Os diferentes textos que compõem o presente opúsculo são a cristalização de parte das agendas de pesquisas dos professores-pesquisadores e dos alunos de iniciação científica que conformam o Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade (GEPETIS). Os textos aqui selecionados não foram obedecendo uma ordem linear que supostamente coordenaria a compreensão da totalidade do conteúdo que subsidia o presente opúsculo. Por esta razão, os textos podem ser lidos de forma absolutamente independente um do outro.

Observe-se que os autores centraram suas análises nas décadas de 1980, 1990 e 2000, com poucas digressões analíticas, apenas quando necessárias, para as décadas anteriores. Por esta razão algumas das conclusões registradas pelos autores são, no mínimo, curiosas, notadamente, quando se referem à década de 1990. Sobre o que concerne ao número de estabelecimentos criados e ao emprego formal, por exemplo, a década de 1990 e alguns subperíodos da década de 2000 ficaram nacionalmente marcados pela compressão dos mesmos. Todavia, para as cidades médias localizadas no espaço social nordestino, ocorreu significativo aumento do número de estabelecimentos – marcadamente na década de 1990 – e do emprego formal na década de 2000. No geral, as indústrias concentradas nas cidades de porte médio bem como os empregos criados estiveram concentrados nos ramos industriais historicamente consolidados naquelas cidades, como, por exemplo, o calçadista e o têxtil.

Deve ser enfatizado que desde o início da abertura econômica nacional os incentivos fiscais passaram a governar o processo de reespecialização da indústria tradicional que por seu turno tem aprofundado de forma significativa a

deterioração das relações de trabalho nesses espaços sociais, notadamente no Nordeste, com significativo aviltamento dos direitos e condições de trabalho.

No que tange ao emprego e o salário no setor de serviços, especificamente de saúde da região Metropolitana de Natal, observou-se que, no âmbito da Região Metropolitana de Natal, os estabelecimentos de saúde experimentaram significativo incremento na década de 1990. A participação absoluta dos estabelecimentos para o conjunto da RMNatal passou de 692 para 1.321, apresentando incremento de quase 91% no período. Parte significativa desses estabelecimentos encontra-se localizada no município de Parnamirim e Natal. Esses municípios ostentaram as mais elevadas taxas de crescimento do número de estabelecimentos no período que foram, respectivamente, de 187% e 87%.

Na década de 1990, os empregos no setor de saúde na RMNatal 1990 tinham as seguintes características: forte concentração de pessoas do sexo feminino; pessoas pertencentes à faixa etária dos 25 aos 49 anos; e detentoras de nível intermediário de qualificação (ensino médio). É relevante a informação de que o segmento provedor de serviços de saúde da RMNatal caracterizou-se pelo pagamento de salários baixos, onde observou-se que o salário médio, em 1994, foi de 1,2 salário mínimo, atingindo no ano final da série apenas 1,69 salário mínimo, perfazendo o incremento do salário real médio na RMNatal de 52% entre 1994 e 2000. Enfatiza-se que os níveis de salários do setor provedor de serviços de saúde na RMNatal foram, notadamente, determinados pelos níveis prevalecentes no município núcleo da referida região, Natal.

Como enfaticamente registrado no conjunto do texto em tela, a exclusão social mais danosa é a que ocorre por falta de oferta de trabalho e de baixos salários pagos. Em muitas cidades do Nordeste do Brasil os bolsões de misérias ainda permeiam os

pequenos e economicamente incipientes centros urbanos. Esta nítida pobreza pode ser identificada a olhos nus sem, necessariamente, utilizar-se de instrumentos analíticos estatísticos e conceituais das mais diversas ciências sociais. O combate a esta situação social geralmente tem origem no governo federal, porém, em muitos casos, como o do Estado do Ceará, o governo local tem envidado esforços para contribuir no combate à pobreza.

No Estado do Ceará, foram identificados mais de dois milhões de habitantes da zona rural afetados pela baixa qualidade de vida. Atualmente, estima-se que 70% dos cearenses da zona rural encontram-se abaixo da linha da pobreza; no meio urbano, a proporção é de menos da metade. Os motivos que explicam a permanência de tamanha pobreza camponesa no Ceará são as persistentes manifestações dos clássicos fatores da extremada concentração da estrutura fundiária e um inibido processo de reforma agrária na região Nordeste em geral e no Estado do Ceará em particular.

A realidade do Ceará, registrada no parágrafo anterior, não está circunscrita apenas aos países em desenvolvimento nem muito menos às suas áreas rurais. Nas últimas duas décadas, cientistas de reconhecida envergadura acadêmica (como, por exemplo, Castells) têm se debruçado sobre as grandes e dinâmicas mudanças no meio urbano pertencentes aos países desenvolvidos. As cidades, no mundo, as chamadas cidades globais, funcionam como plataformas de uma “nova” dinâmica: a dinâmica da acumulação capitaneada pelas elites financeiras internacionais que demandam e ofertam serviços de alta qualidade.

Destarte, a cidade global não resolveu, muito pelo contrário, preservou as grandes diferenças entre as classes sociais. No âmbito das cidades, têm ocorrido, seguindo o projeto dominante de globalização, ações no sentido de torná-las prontas à

inserção na ordem global, notadamente através da atração de investimentos e da ampliação dos fluxos de comércio. No entanto, constata-se que à medida que as cidades são preparadas para inserção na ordem mundial, internamente têm aumentado a segregação, mormente por meio dos processos de gentrificação, revitalização e espetacularização das cidades.

Para os países em desenvolvimento, a nova era neoliberal radicalizou a, assim reconhecida na literatura especializada, “guerra de lugares”. Essa guerra de lugares, no Nordeste, ficou preponderantemente concentrada entre suas capitais e em poucas cidades de porte médio de representatividade econômica ou política. Pode-se mesmo afirmar que a guerra dos lugares na região Nordeste esteve representada pela “guerra fiscal”.

Foi registrado no corpo do corrente opúsculo que, embora no geral a guerra fiscal minimize e mesmo em muitas conjunturas econômicas e políticas inviabilize a formulação e execução de um projeto nacional, pouco restou aos estados de menor porte econômico e aos municípios de porte médio nordestinos outra alternativa: na falta da União – como em tempos pretéritos – na condução de um projeto de desenvolvimento nacional, restou aos estados e municípios a prática demolidora da guerra fiscal. Foi colocado em ênfase que no estado do Rio Grande do Norte a isenção fiscal, ainda hoje, é responsável pela manutenção de poucas indústrias no território potiguar. O custo social deste esforço ainda está por ser investigado. Mas, especula-se que, sem os atrativos fiscais, o capital produtivo, por sua própria iniciativa, muito provavelmente não ingressaria no Rio Grande do Norte nos montantes desejados para sustentação de um parque produtivo diversificado.

No que tange especificamente à economia potiguar, os investimentos industriais ficaram preponderantemente

concentrados na Região Metropolitana de Natal devido ao suporte urbano (infraestrutura) ali fortemente desenvolvido. Desta forma, houve uma explosão do setor de serviços nesta região que atendeu as demandas da economia industrial bem como as demandas sociais próprias dos aglomerados urbanos.

