

13239900

Secretaria de Desenvolvimento Rural
do Governo do Estado do Ceará

Instituto Interamericano de Cooperação
para a Agricultura - IICA

COMBATENDO A POBREZA RURAL ATRAVÉS DO EMPREGO NÃO AGRÍCOLA



11CA

F 50

876

00005884



Agradecimentos

Este relatório é o resultado de um projeto do Instituto Inter-Americano de Cooperação para a Agricultura – IICA, realizado pelo Departamento Técnico da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Governo do Ceará. Este estudo foi feito em um período de 3 meses, em três fases. Uma primeira fase de duas semanas em Fortaleza, para a coleta de dados, visitas a vários projetos, reuniões com funcionários da Secretaria de Desenvolvimento Rural e de outras Secretarias. Um relatório conciso preliminar foi apresentado. A segunda fase foi dedicada à análise dos dados e informações que foram coletadas e à formulação de um relatório esboço, e à apresentação de resultados. A terceira fase ocorreu em Fortaleza: o relatório foi apresentado a várias entidades e discutido com elas, e um relatório final foi então redigido.

Desejo expressar minha extrema gratidão ao Dr. Pedro Sisnando Leite, Secretário do Desenvolvimento Rural do Governo do Ceará, o qual me ofereceu esta importante oportunidade para estudar a importante questão da pobreza rural. Agradeço a ele por seus comentários profissionais valiosos a respeito de todos os esboços deste relatório. Também desejo agradecer o apoio recebido do pessoal da Secretaria de Desenvolvimento Rural durante todas as fases deste trabalho, bem como ao pessoal da Secretaria de Planejamento Econômico pela sua preciosa colaboração no fornecimento e elaboração de dados de várias fontes.

IICA
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

3



COMBATENDO A POBREZA RURAL ATRAVÉS DO EMPREGO NÃO AGRÍCOLA

Objetivo

O objetivo deste estudo é identificar estratégias adequadas para a redução da pobreza rural no interior do Estado do Ceará, por meio de emprego não agrícola.

De acordo com avaliações de um Referendo Econômico do Estado do Banco Mundial, baseado na Pesquisa sobre Padrões de Vida concluído em 1997 (Valdes, 1998), 55% das moradias rurais estão incluídas na “linha de alta pobreza”, e 17% estão incluídas na “linha de indigência”. Outras avaliações (ainda não publicadas) baseadas em uma combinação de dados do PPV e do PNAD indicam a existência de cerca de 50% de lares pobres no Nordeste rural, em comparação com 36% no Nordeste urbano, 17% na Região Metropolitana de Fortaleza, e 25% no Sudeste Rural. Com base nos dados do PNAD, uma avaliação pelo IPLANCE dos índices de pobreza definida pela porção da população com uma renda per capita de menos de um salário mínimo, encontra o índice extremamente elevado de cerca de 80% de pessoas vivendo na pobreza na zona rural nos últimos anos. Embora este elevado nível de pobreza possa ser discutido uma vez que ela depende de definição de critérios, é importante mencionar que este nível de pobreza não diminuiu durante os primeiros anos da década de 90, mas está estável nos últimos anos desde 1995. Apesar disto não ser surpresa, também é importante observar-se que eles são muito mais elevados na zona rural do que na zona urbana e na região metropolitana.

Esses elevados níveis de pobreza coexistem com o fato de que o crescimento econômico do Estado do Ceará alcançou nos últimos anos taxas bem elevadas, em comparação com outros estados da região Nordeste e em comparação com o Brasil como um todo. Uma razão importante para a existência destas diferenças é o fato de que uma grande parte da população que mora no interior do campo ainda é fortemente dependente de emprego agrícola e não é plenamente influenciada pelo crescimento econômico do estado. Isto leva a uma situação em que as diferenças econômicas dentro do estado estão entre as mais elevadas do Brasil. Na verdade, a existência de um crescimento econômico muito rápido no Estado não implica automaticamente na redução da pobreza. Já é amplamente reconhecido que a redução da pobreza exige a adoção de medidas de política especiais, além daquelas que são necessárias para o crescimento econômico. O último Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial (2001) dedica-se a esta questão, e delinea uma estratégia para atacar a pobreza de três maneiras: promovendo oportunidades, facilitando a habilitação (“empowerment”) e aumentando a segurança.

Este relatório seguirá estas diretrizes principais: Primeiro, nós vamos analisar a situação existente, tentando identificar as principais fontes do problema da pobreza no interior do Estado. Segundo, nós vamos rever brevemente os principais programas que são usados para combater o problema da pobreza, e tentaremos fazer uma primeira avaliação da adequação das medidas que foram tomadas. Terceiro, nós iremos avaliar as oportunidades potenciais de emprego não agrícola no interior.

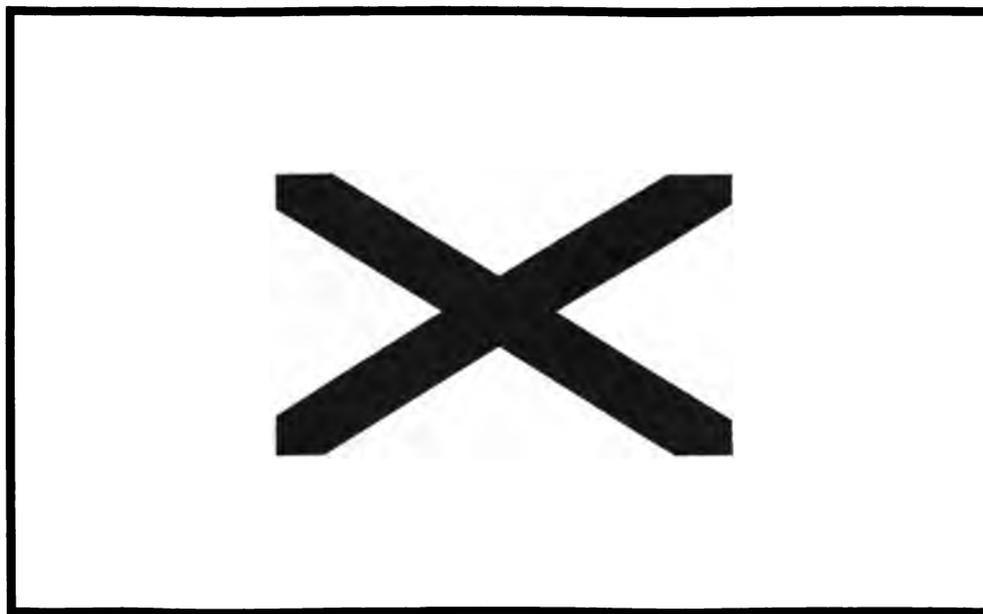


Quarto, nós iremos determinar as estratégias adequadas e medidas de política que devem ser adotadas a fim de promover o incentivo de tais oportunidades de emprego.

Análise da situação existente

a. Um magnífico crescimento macroeconômico

O Estado do Ceará como um todo é um dos estados mais pobres do Brasil. O seu PIB per capita é menos da metade do do Brasil: alcançou R\$2.666 em 1998, em comparação com R\$5.560 do Brasil. Contudo, a política econômica na última década levou a um rápido crescimento da economia do Ceará em comparação com a economia nacional, como pode ser visto na figura 1. Em termos reais, o PIB do Brasil cresceu em 34% de 1985 a 1998, enquanto o PIB do Ceará cresceu nesse mesmo período 58%. Os dados preliminares para 1999 apontam um crescimento adicional de perto de 3% e um crescimento de 5,8% no primeiro semestre de 2000 (quando comparado com o primeiro semestre de 1999). Este é um crescimento muito mais elevado do que o do Brasil todo, que alcançou 3,8% no mesmo período. Isto levou a um aumento considerável da participação deste estado no PIB nacional, de 1,5% em 1990 para 2,1% em 1998 com uma tendência de continuação até 2000. Em termos de PIB per capita, a diferença entre o Ceará e o Brasil inteiro é ainda muito grande apesar de ter diminuído consideravelmente durante este período: o PIB per capita do Ceará foi somente de 35% do PIB per capita do Brasil em 1990, e cresceu para 48% em 1998.



Fonte: IBGE.

Figura 1: Crescimento real do PIB do Ceará e do Brasil (índice: 1985=100)

Comparado com a região Nordeste como um todo, o Ceará extirpou uma diferença de 20% no PIB per capita dentro de uma década, e desfruta agora de uma leve vantagem. A participação do Ceará na economia total do Nordeste aumentou constantemente passando de cerca de 12,5% ao final da década de oitenta, para cerca de 16% ao final da década de noventa.

Um processo de crescimento econômico em nível nacional geralmente é caracterizado por alguns padrões importantes.

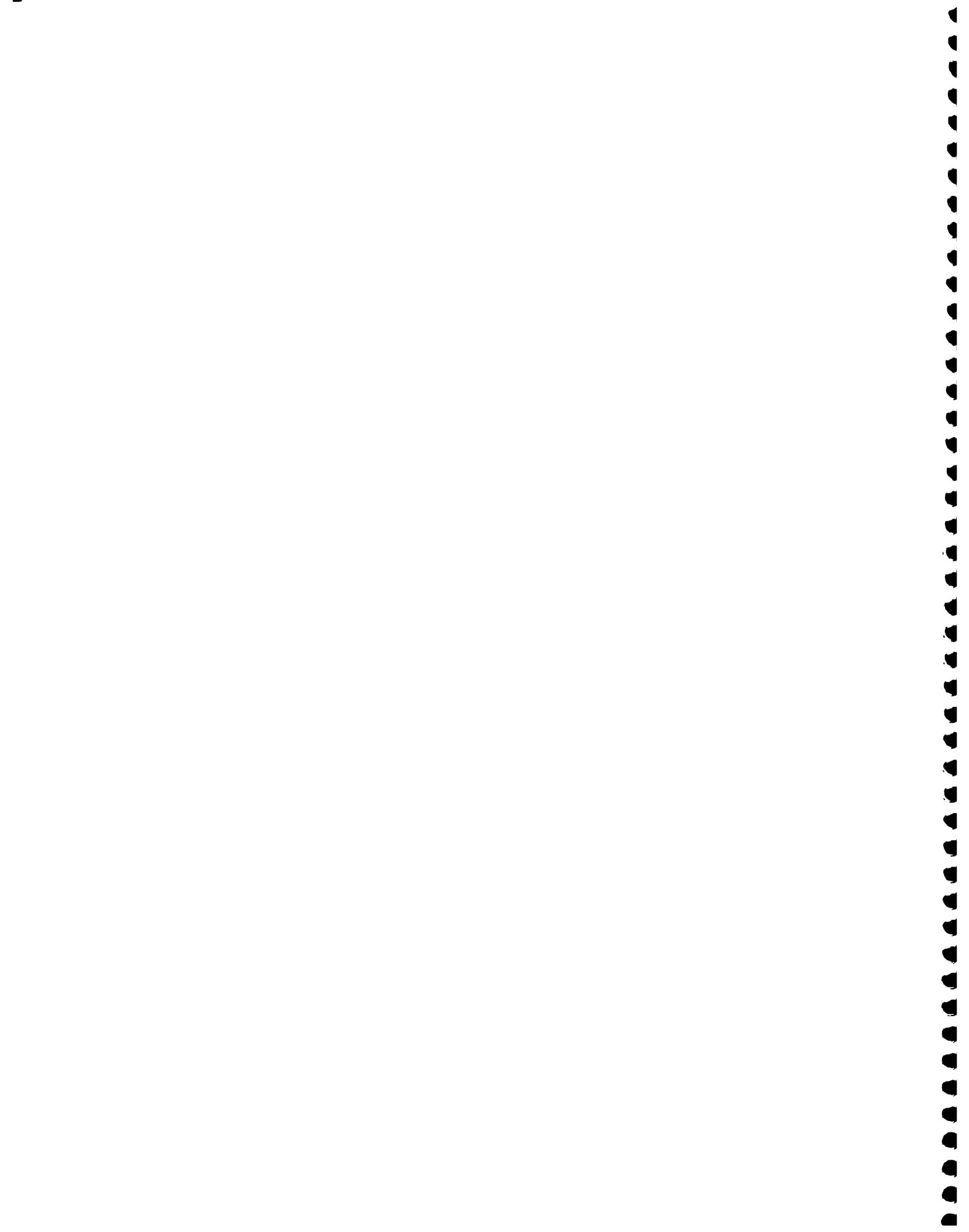
- a. O primeiro é uma mudança na estrutura da economia, principalmente uma diminuição da participação da agricultura no produto total do estado e no emprego, um aumento na participação das atividades industriais, e num estágio posterior um aumento no setor de serviços.
- b. O segundo é uma redistribuição espacial da população, principalmente um decréscimo da participação relativa da população e um aumento paralelo da urbanização, e uma distribuição espacial mais equilibrada da população urbana: aumentando a participação de novos centros urbanos, e diminuindo a participação da metrópole na população urbana total.
- c. O terceiro é uma crescente produtividade da mão de obra quando medida pelo produto por trabalhador, resultando de mudanças em vários fatores tais como um aumento na intensidade do capital, uma mudança na estrutura econômica favorecendo setores com produtividade mais elevada, e um aumento na produtividade por fator como uma consequência da elevação dos níveis educacionais e melhoramentos realizados em infraestruturas.

b. Diminuindo a participação da agricultura, mas uma baixa mobilidade de emprego

A participação da agricultura em uma economia naturalmente diminui com o crescimento econômico, principalmente em termos de emprego. Na verdade, a participação da agropecuária no emprego total no estado do Ceará decresceu de fato muito rapidamente, caindo de 60% em 1970 para 44% em 1980, chegando a um nível extremamente baixo de 35% no ano de seca de 1998, mas subindo para 40% em 1999. Contudo, este aumento na participação da agricultura no emprego acontece a uma taxa muito mais lenta do que o decréscimo de sua participação na produção, como pode ser visto na tabela 1 para alguns anos de amostra entre 1985 e 1999.

Tabela 1: distribuição de emprego e produto por setor econômico em anos selecionados (%)

	85	90	95	99
% em valor agregado				
Agricultura	15%	12%	10%	6%
Indústria	34%	34%	34%	38%
Serviços	51%	54%	56%	56%
Total	100%	100%	100%	100%
% em emprego				
Agricultura	48%	43%	47%	40%
Indústria	16%	15%	13%	14%
Serviços	36%	43%	40%	46%



Total	100%	100%	100%	100%
-------	------	------	------	------

Fonte: dados do PNAD de vários anos, e Anuário Estatístico do Ceará, 1998/1999, tabela 11.5

Os dados estatísticos sobre emprego e produção agrícola são muito instáveis em consequência das condições climáticas variáveis em cada ano. Os quatro anos apresentados na tabela 1 representam uma situação bem mediana, e portanto podem ser consideradas como representativas de tendências de longo prazo. A tabela mostra que o decréscimo bem significativo da participação da agricultura no emprego total, não representa ainda o quadro completo da participação decrescente da agricultura na economia: em 1985 a agricultura proporcionou 15% do produto total do Ceará, mas sua participação caiu drasticamente para 6% em 1999

A distância entre a taxa de decréscimo da participação agrícola no emprego e no valor agregado é o oposto completo da diferença esperada em um processo de crescimento econômico sadio: nós esperaríamos um crescimento de produtividade em uma economia em desenvolvimento, uma tecnologia em progresso, e consequentemente um decréscimo mais rápido da participação da agricultura no emprego do que a sua participação no produto. Os dados portanto, testemunham vigorosamente a existência de uma falta de adaptação do setor agrícola ao processo de crescimento econômico do Ceará. Uma significativa participação do excedente de mão de obra na agricultura não encontra um emprego alternativo em outros setores e permanece no setor agrícola, levando a baixas produtividades (quando medido pelo valor agregado por trabalhador) e na realidade a um desemprego disfarçado.

O crescimento econômico do Ceará na última década é conduzido em grande parte por um crescimento da atividade industrial. Os dados preliminares para o primeiro semestre de 2000 mostram um crescimento de 7,0% no produto industrializado, quando comparado com 5,0% do Brasil. Na verdade, a participação da indústria no PIB do Ceará cresceu de fato, mas sua participação no emprego permaneceu bem estável, com uma leve tendência de decréscimo. Isto pode indicar uma produtividade crescente no setor industrial, mas a capacidade deste setor para absorver os fatores de produção excedentes ainda é muito limitada. Sua participação no emprego e produto ainda é muito baixa. Em vez disto, nós vemos um crescimento do setor de serviços, principalmente em termos de emprego: a participação do setor de serviços no emprego, que foi de cerca de 20% na década de setenta, cresceu para cerca de 40% na década de oitenta, e permanece em 46% ao final do século. Parte deste crescimento pode ser atribuído a um crescimento da demanda para serviços resultante do crescimento econômico, mas parte dele pode de novo ser um sinal de desemprego disfarçado crescente.

d. Urbanização intensificada mas nenhum ajustamento da estrutura econômica

Seguindo o decréscimo do emprego agrícola, o processo de desenvolvimento econômico é esperado para induzir um processo de urbanização. Isto realmente aconteceu, e a participação da população rural tem decrescido constantemente ao longo dos anos, baixando de 77% em 1940 para 33% ao final do século. Como pode ser visto na tabela 2 a seguir, desde 1970, a população rural não aumentou de modo



algum (e até decresceu), enquanto todo o crescimento da população nos últimos 30 anos acontece na realidade no setor urbano.

Table 2: Crescimento da população urbana e rural, de 1940 a 1999

Ano	População em milhares			População em %		
	Total	Rural	Urbana	Total	% Rural	% Urbana
1940	2.091	1.616	475	100%	77%	23%
1950	2.695	2.016	680	100%	75%	25%
1960	3.296	2.197	1.099	100%	67%	33%
1970	4.362	2.582	1.780	100%	59%	41%
1980	5.288	2.478	2.810	100%	47%	53%
1991	6.367	2.205	4.162	100%	37%	63%
1999	7.128	2.351	4.778	100%	33%	67%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1940-1991, PNAD 1999

Reportando-nos de novo à participação do emprego na agricultura, nós descobrimos que o processo de urbanização é mais rápido do que o processo de criação de emprego não agrícola. Em 1999, 33% da população vivia na zona rural, enquanto 40% estavam empregados na agricultura, após um decréscimo contínuo de 68% em 1970..

O processo de urbanização que acompanha o crescimento econômico geralmente está vinculado a um processo de industrialização: a importância relativa decrescente da agricultura e a crescente demanda de produtos industrializados levam à concentração de população urbana em lugares urbanos. Isto também acontece no caso do Ceará, mas as descobertas empíricas de uma participação de emprego agrícola mais elevada do que a participação da população rural aparentemente indicam que o processo de urbanização ainda não está plenamente expresso por um processo de mudança nas estruturas econômicas. Consequentemente, nós ainda achamos uma quantia bem substantiva de população na zona urbana que não se ajustou ainda à atividade não agrícola.

d. Urbanização intensificada, mas sem nenhum ajustamento espacial

A urbanização é uma resposta natural ao peso decrescente da agricultura, mas isto não significa concentração urbana. Crescimento econômico eficiente geralmente é seguido pela assim chamada distribuição de posição social da população urbana, com o desenvolvimento de lugares urbanos secundários. O desenvolvimento de aglomerações urbanas é esperado para prover a base necessária para o desenvolvimento econômico que é baseado em atividades industriais e de serviços. Ao alcançar níveis de desenvolvimento econômico mais elevados, a taxa de crescimento dos centros metropolitanos geralmente decresce (e em muitos países desenvolvidos na realidade é igual a zero ou é negativa), enquanto centros urbanos secundários crescem a uma taxa mais elevada. Isto na verdade não aconteceu no caso do Ceará. A tabela 3 mostra o quadro da distribuição demográfica por macro regiões entre 1980 e 1996.



Tabela 3: Distribuição da população por macro regiões, de 1980 a 1996

Macro região	Números absolutos (milhares)			% do total			Crescime nto médio annual
	1980	1991	1996	1980	1991	1996	1980 a 1996
01 –Metropolitana	1.580	2.307	2.583	29,9%	36,2%	37,9%	3,1%
02 -Litoral Oeste	545	640	674	10,3%	10,1%	9,9%	1,3%
03 -Sobral/Ibiapaba	574	639	681	10,9%	10,0%	10,0%	1,1%
04 -Sertão dos Inhamuns	365	373	383	6,9%	5,9%	5,6%	0,3%
05 -Sertão Central	527	535	530	10,0%	8,4%	7,8%	0,0%
06 –Baturité	177	190	199	3,3%	3,0%	2,9%	0,8%
07 -Litoral Leste/Jaguaribe	518	582	625	9,8%	9,1%	9,2%	1,2%
08 -Cariri/Centro Sul	1,003	1,101	1,135	19,0%	17,3%	16,7%	0,8%
TOTAL	5.288	6.367	6.810	100,0%	100,0%	100,0%	1,6%

Fonte: IPLANCE, Anuário Estatístico, 1985-87 e 1997.

A população da região metropolitana de Fortaleza cresceu em uma porção muito mais elevada do que qualquer outra região: 3,1% ao ano na média, enquanto que a próxima taxa de crescimento mais elevada é muito menor, nas regiões costeiras, cerca de 1,3%. Conseqüentemente, não só não vemos nenhum processo de ajustamento espacial da população, a concentração da população até aumentou rapidamente durante este período de tempo. A participação da região metropolitana de Fortaleza, que em 1980 era de 29,9% do total da população do Estado, aumentou para 37,9% em 1996. Os últimos números do PNAD para 1999 mostram um contínuo aumento da participação da região metropolitana, de até 39,0% (uma população de 2,8 milhões de um total de 7,1 milhões). A própria cidade de Fortaleza tem uma população de cerca de 2 milhões de pessoas, mais do que 10 vezes maior do que a próxima cidade em tamanho, Juazeiro do Norte. O rápido crescimento de Fortaleza levou a um fenômeno bem conhecido de crescimento de favelas e problemas sociais crescentes.

Esta concentração de população na região metropolitana de Fortaleza é mais extensamente expressa por uma forte concentração de atividade econômica, como pode ser visto na tabela 4.

Tabela 4: Distribuição da população economicamente ativa por setor econômico e macro regiões em 1991

Macro regiões	Agricultura	Indústria	Serviços	Total
01-Metropolitana	4,6	55,1	55,6	38,5
02-Litoral Oeste	14,8	7,1	6,5	9,4
03-Sobral / Ibiapaba	14,1	8,6	7,1	9,7
04-Sertão dos Inhamuns	10,2	2,2	3,4	5,4
05-Sertão Central	14,5	3,7	5,1	8,0
06-Baturité	4,8	1,8	1,9	2,8
07-Litoral Leste/Jaguaribe	11,8	10,9	7,1	9,4
08 - Cariri / Centro Sul	25,1	10,6	13,3	16,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0



Total absoluto (milhares)	722	396	1044	2162
---------------------------	-----	-----	------	------

Fonte: Censo Demográfico, 1991.

Os dados do censo demográfico de 1991 mostram que a maior parte da atividade econômica do Estado nos setores crescentes da indústria e serviços estão concentrados na região metropolitana.

e. Consequência: diferenças de renda

(1) Uma primeira dimensão: diferenças rurais-urbanas no Ceará em comparação com outras regiões.

O resultado direto da má adaptação da população do Ceará às condições do crescimento econômico em transformação é mostrado pelos dados sobre níveis de renda média, nas seguintes tabelas 5 e 6. A primeira se refere à renda média mensal em 1999 no setor rural e no setor urbano do Ceará, em comparação com o Nordeste, com a região rica do Sudeste, e com o Brasil como um todo.

Tabela 5: Renda média mensal e diferenças no Ceará, Nordeste, Sudeste e Brasil, por grupos de população, 1999 (R\$ e indicadores)

	Renda média mensal (R\$) e diferenças no				No. de pessoas no Ceará (milhares)	% de pessoas do total
	Ceará	Nordeste	Sudeste	Brasil		
Todas pessoas com 10 anos e mais de idade						
Total	172	177	386	313	5.553	100%
Rural	74	96	174	138	1.784	32%
Urbana	218	221	413	355	3.769	68%
Indicadores de diferenças						
<i>Ceará/outros: total</i>		0,97	0,45	0,55		
<i>Ceará/outros: rural</i>		0,77	0,43	0,54		
<i>Ceará/outros: urbana</i>		0,99	0,53	0,61		
<i>Rural/urbana</i>	0,34	0,43	0,42	0,39		
PEA						
Total	234	246	563	445	3.430	de 10+ 62%
Rural	90	123	237	180	1.298	73%
Urbana	322	329	611	523	2.132	57%
Indicadores de diferenças						
<i>Ceará/outros: total</i>		0,95	0,42	0,53		
<i>Ceará/outros: rural</i>		0,73	0,38	0,50		

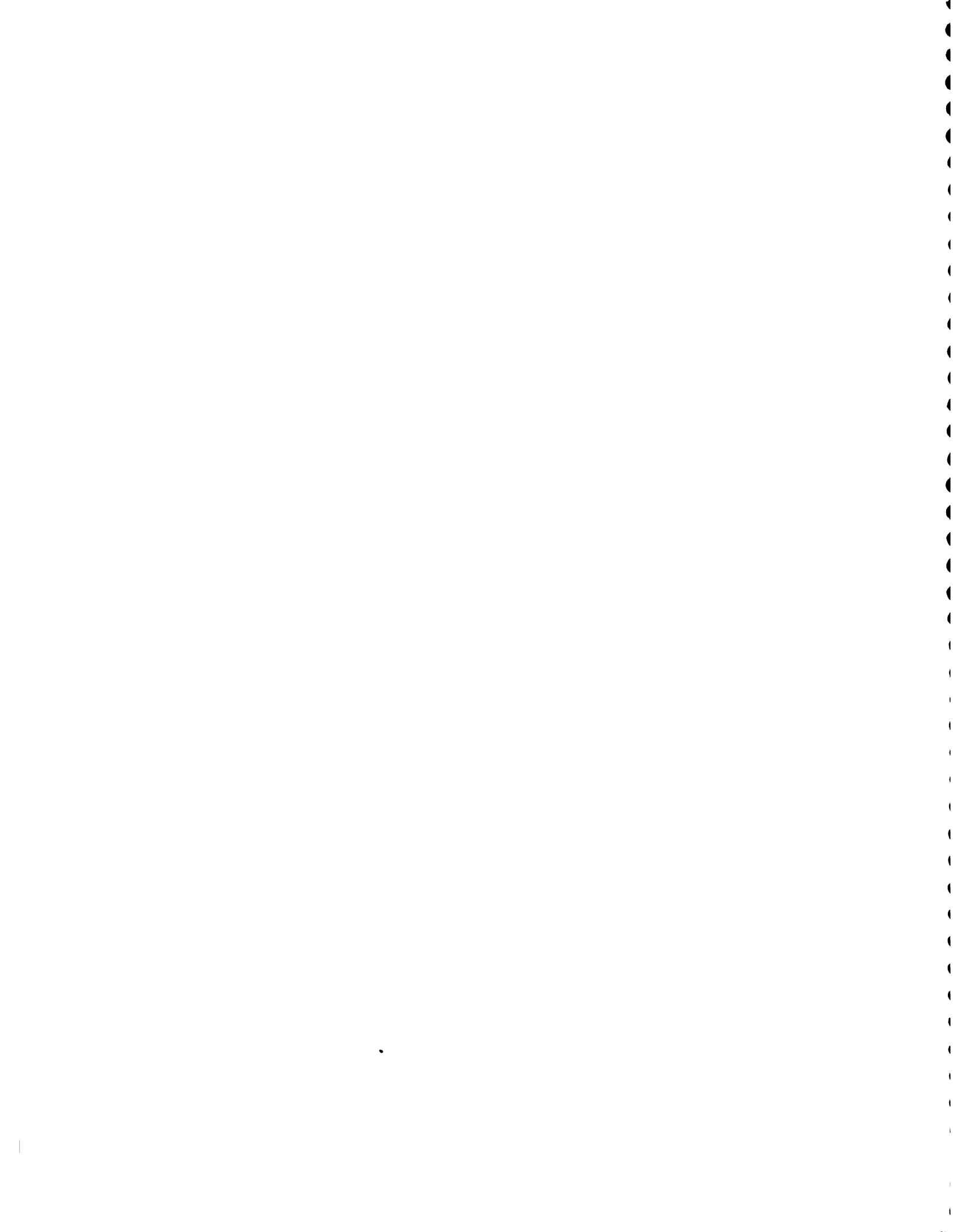


<i>Ceará/outros:</i>						
<i>urbana</i>		0,98	0,53	0,62		
<i>Rural/urbana</i>	0,28	0,37	0,39	0,34		
PEA com renda						da
Total	314	334	667	552	2.532	74%
Rural	149	197	334	275	781	60%
Urbana	387	404	706	615	1.751	82%
Indicadores de diferenças						
<i>Ceará/outros: total</i>		0,94	0,47	0,57		
<i>Ceará/outros: rural</i>		0,76	0,45	0,54		
<i>Ceará/outros:</i>						
<i>urbana</i>		0,96	0,55	0,63		
<i>Rural/urbana</i>	0,39	0,49	0,47	0,45		

Fonte: cálculos baseados no PNAD 1999, tabela 4.4

Aqui estão as principais indicações (tiradas) desta tabela:

1. Se começarmos considerando a última parte da tabela, indicando a renda média mensal da população economicamente ativa que ganha uma renda, nós descobrimos que a diferença da renda rural/urbana é mais elevada no Ceará do que em outras regiões. Um trabalhador que ganha uma renda no setor rural do Ceará recebe somente R\$149 por mês, em comparação com R\$387 para o trabalhador urbano, ou seja, uma relação de 0,39. Diferenças muito mais baixas (índices mais elevados entre os trabalhadores rurais e urbanos) são encontradas no Nordeste (0,49), no Sudeste (0,47) e no Brasil (como um todo (0,45). Nós podemos ver que tanto os trabalhadores do setor urbano quanto do setor rural ganham muito menos no Ceará do que no resto do Brasil, mas a diferença é muito mais elevada para o setor rural do que para o setor urbano.)
2. Se considerarmos agora todas as PEA (incluindo aqueles trabalhadores que ganham uma renda e aqueles que não ganham porque estão desempregados ou porque trabalham sem nenhuma remuneração), as diferenças são muito mais elevadas, especialmente para o setor rural: a renda média de todas PEA no setor rural é de apenas 28% da renda do setor urbano. Esta diferença aumentada reflete a existência de um desemprego significativo e um desemprego disfarçado no setor rural do Ceará, com participações mais elevadas do que em outras regiões do Brasil. Os dados da tabela mostram que somente 60% da PEA no setor rural recebe uma renda, em comparação com 82% no setor urbano.
3. Uma outra indicação da existência de um desemprego significativo disfarçado é a participação da população rural com idade de 10 anos e mais que é considerada como economicamente ativa. Chega a alcançar 73% no setor rural, em comparação com 57% no setor urbano. Isto provavelmente indica uma forte distorção no comportamento econômico revelado da população rural: ela tende mais do que a população urbana a se auto definir como trabalhadores, apesar de não receber qualquer renda. Na verdade, a



participação de toda a população com idade de 10 anos e mais que ganha uma renda é inferior na zona rural (44%: 781 mil do total de 1.784 mil pessoas), do que na zona urbana (46%: 1.751 mil do total de 3.769 mil)

A linha base da análise da tabela 5 é que para a população total de pessoas com idade de 10 anos e mais, nós podemos fazer duas afirmações. Uma é que a renda média por pessoa no Ceará chega a somente 55% da da pessoa média no Brasil. A segunda é que a diferença de renda entre o setor rural e o setor urbano é mais elevada no Ceará do que no Brasil: a diferença alcança 0,34 no Ceará (uma pessoa média na zona rural tem uma renda de 34% da renda média na zona urbana), em comparação com 0,39 no Brasil.

(2) Uma segunda dimensão: as diferenças espaciais

A dimensão rural-urbana representa somente um aspecto das diferenças espaciais. Uma das consequências importantes do desequilíbrio espacial pode ser a existência de diferenças entre a região metropolitana e as outras regiões, e entre a região metropolitana e os locais urbanos no interior.

A tabela 6 mostra uma análise das diferenças de renda interna em uma base espacial (a Região Metropolitana de Fortaleza, RMF comparada com o interior) combinada com uma base setorial (a rural comparada com a urbana no interior). Nós utilizamos aqui o termo "interior" para toda a população fora da região metropolitana. Esta população pode ser rural ou urbana.

Tabela 6: renda média mensal no Ceará, por grupos de população, 1999 (R\$ e indicadores)

	Renda média mensal (R\$) e diferenças	No. de pessoas (milhares)	% de pessoas
Todas pessoas de 10 anos de idade e mais			Do total
Total	172	5.553	100%
RMF	258	2.222	40%
Interior	115	3.331	60%
Rural no interior	74	1.784	32%
Urbano no interior	162	1.547	28%
Indicadores de Diferenças			
Interior/RMF	0,44		
Rural/urbano no interior	0,46		
Urbano interior/RMF	0,63		
Rural/RMF	0,29		
PEA			De 10+
Total	234	3.430	62%
RMF	386	1.240	56%



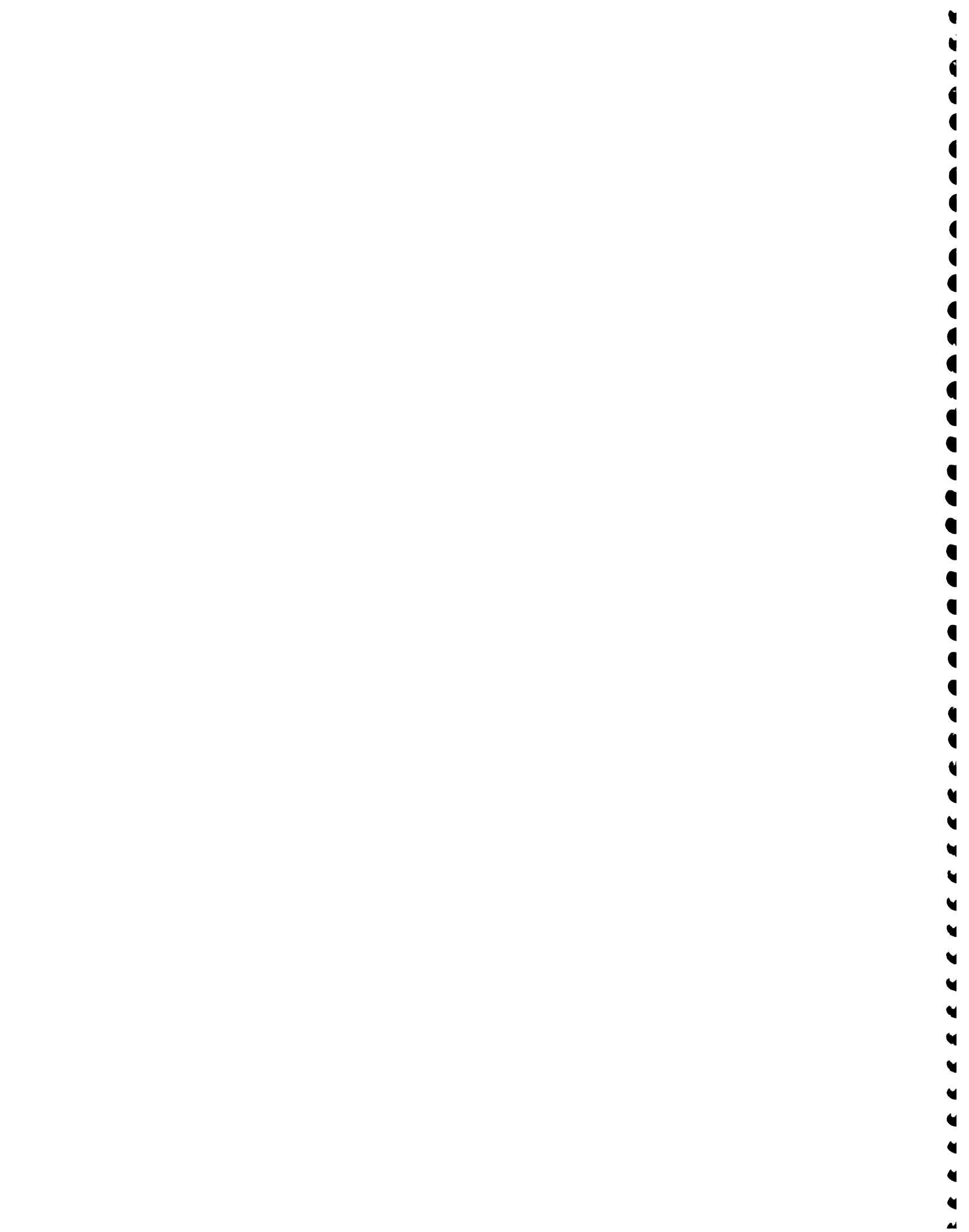
Interior	148	2.190	66%
Rural no interior	90	1.298	73%
Urbana no interior	232	892	58%
Indicadores de Diferenças			
<i>Interior/RMF</i>	<i>0,38</i>		
<i>Rural/urbana no interior</i>	<i>0,39</i>		
<i>Urbana interior/RMF</i>	<i>0,60</i>		
<i>Rural/RMF</i>	<i>0,23</i>		
PEA com renda			do total do PEA
Total	314	2.532	74%
RMF	459	1.027	83%
Interior	215	1.505	69%
Rural no interior	149	781	60%
Urbana no interior	286	724	81%
Indicadores de Diferenças			
<i>Interior/RMF</i>	<i>0,47</i>		
<i>Rural/urbana no interior</i>	<i>0,52</i>		
<i>Urbana interior/RMF</i>	<i>0,62</i>		
<i>Rural/RMF</i>	<i>0,32</i>		

Fonte: cálculos baseados no PNAD Ceará 1999, tabela 4.4

A população de pessoas com 10 anos de idade e acima está dividida 40% na região metropolitana de Fortaleza e 60% no interior, o qual está dividido em si com 32% no setor rural, e 28% no setor urbano do interior.

Vamos de novo considerar primeiro a população economicamente ativa que ganha uma renda. Nós podemos ver que a diferença interior/RMF é menor do que a diferença rural/urbana: os trabalhadores no interior alcançam em média uma renda de R\$215 por mês, que é 47% da renda média da região metropolitana. O fato de que esta diferença é menor do que a diferença rural/urbana é devido ao fato de que o interior inclui também um setor urbano, no qual a renda média é relativamente alta. O setor urbano do interior provê uma renda média mensal de R\$286, que é cerca de o dobro da renda média dos trabalhadores do setor rural que ganham uma renda. O setor urbano no interior proporciona portanto uma oportunidade para níveis de renda mais elevados e para uma diminuição da diferença rural-urbana. Contudo, este papel ainda não é poderoso o bastante: o nível de renda dos trabalhadores no setor urbano do interior é ainda somente 62% do nível de renda na RMF (ver diferença urbana interior/RMF na tabela 6). Uma diminuição mais extensa da diferença espacial entre o interior e a região metropolitana exige portanto um fortalecimento do setor urbano no interior.

A maior diferença é aquela entre o interior rural e a região metropolitana de Fortaleza. Um trabalhador médio com uma renda na zona rural ganha somente um terço da renda do mesmo trabalhador na RMF: R\$149 comparado com R\$459. A diferença é até mais elevada quando nós consideramos o fato de que somente uma proporção muito



pequena dos trabalhadores rurais ganha uma renda: 60%, em relação a 83% na RMF e 81% no setor urbano do interior. Isto resulta ainda em diferenças mais elevadas quando nós consideramos toda a população de 10 anos de idade e acima, como pode ser visto na tabela 6.

f. Consequência: estrutura econômica

Os baixos níveis de renda no Ceará e especialmente no setor rural refletem tanto uma distribuição de emprego com uma representação relativamente alta de ramos com baixa produtividade e renda, como também uma produtividade mais baixa para cada ramo econômico dado. Nós iremos primeiro examinar a distribuição de setores econômicos no Ceará em comparação com outras regiões, e posteriormente o nível de renda dentro de cada setor.

(1) Distribuição dos ramos econômicos

A tabela 7 apresenta a distribuição de emprego entre os ramos econômicos. Inclui todos os trabalhadores com idade de 10 anos ou mais, quer recebam uma renda ou não.

Tabela 7: distribuição de trabalhadores empregados com idade de 10 anos e acima por setor de principal atividade econômica e por região, 1999

Setor econômico	Ceará	Nordeste	Sudeste	Brasil
Total	100%	100%	100%	100%
Agricultura	40%	41%	13%	24%
Indústria	9%	7%	14%	12%
Construção	5%	6%	7%	7%
Outras indústrias	0%	1%	1%	1%
Comércio	13%	12%	14%	13%
Serviços	17%	15%	22%	19%
Serviços econômicos	2%	2%	5%	4%
Transporte e comunicação	2%	3%	5%	4%
Serviços sociais	8%	8%	10%	9%
Administração Pública	3%	4%	4%	5%
administration				
Outros	1%	1%	2%	2%

Fonte: elaboração de dados do PNAD 1999, tabela 4.28

Conforme apresentado acima, a participação da agricultura no emprego total decresce como resultado do crescimento econômico, e assim também acontece com a participação da população rural. Já indicamos acima que o decréscimo da participação do emprego agrícola não acompanhou o decréscimo da produção agrícola, levando a um provável desemprego disfarçado e baixa produtividade. Os dados na tabela 7 na verdade mostram que a participação da agricultura no emprego no Ceará ainda é muito elevada, em comparação com o Brasil como um todo, e certamente em comparação com regiões mais ricas tais como o Sudeste. 40% do emprego no Ceará ainda é no setor agrícola, semelhante ao do Nordeste, mas muito mais elevado do que a participação da agricultura no emprego brasileiro (24%) e no emprego do Sudeste (13%).



Prevê-se que a indústria será um importante condutor do desenvolvimento econômico, mas ela alcança somente 9% no Ceará, em comparação com taxas muito mais elevadas em outras regiões. Baixos níveis de emprego também são encontrados em importantes ramos econômicos principais tais como serviços para a atividade econômica, e transporte e comunicação.

Em suma, a estrutura econômica da economia do Ceará ainda é característica de um nível muito baixo de desenvolvimento. Uma participação tão elevada de emprego na agricultura não é consistente com esforços de níveis decrescentes de pobreza, melhoria de renda e padrões de vida. Está diretamente ligada também ao nível inadequado de urbanização. O desenvolvimento de atividades não agrícolas geralmente está ligado a um nível mais elevado de urbanização, e ambos os processos, industrialização e urbanização devem ser considerados simultaneamente. Como pode ser visto na tabela 8, comparando o Ceará e outras regiões, existe uma relação muito forte entre a participação da agricultura no emprego e a participação da população rural.

Tabela 8: participação da agricultura no emprego e participação da população rural, por região, 1999

	Ceará	Nordeste	Sudeste	Brasil
% da agricultura no emprego	40%	41%	13%	24%
% da população rural	33%	36%	11%	20%

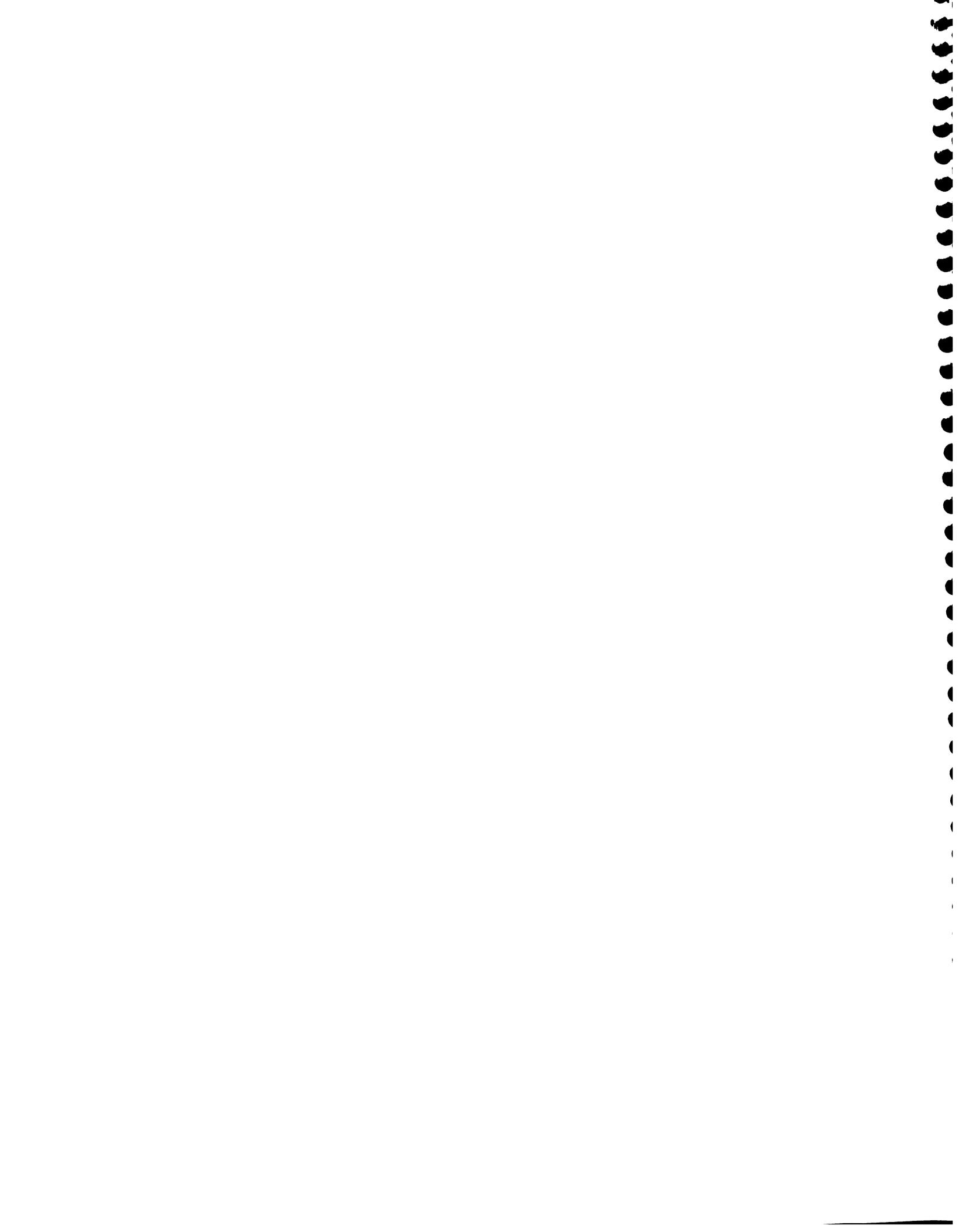
fonte: elaboração de dados do PNAD 1999, tabelas 4.28, 1.1

(2) Baixa produtividade em cada ramo econômico

A pobreza e os baixos níveis de renda resultam não somente da existência de uma estrutura econômica pobre demais, mas também de um baixo nível de produtividade em cada ramo econômico, conforme representado pelo nível de salário por trabalhador. A tabela seguinte de número 9 apresenta uma comparação do Ceará e outras regiões em relação ao nível de renda, conforme medido pela participação de trabalhadores que recebem um salário que não é mais alto do que um salário ímimo, e pela participação de trabalhadores que não recebem nenhuma renda de modo algum. As colunas (1) para cada região mostram a participação de trabalhadores ocupados com uma renda de 1 salário mínimo ou menos, do total de toda população ocupada que recebe remuneração. Para o total do Ceará, nós encontramos que a metade dos trabalhadores que recebem um salário, recebem um salário mínimo ou menos: isto é o dobro dos trabalhadores médios do Brasil. Além daqueles, uma porção extremamente elevada de 25% de todos os trabalhadores do Ceará não recebem nenhuma remuneração de modo algum, em comparação a 14% no Brasil, conforme mostrado nas colunas (2). Se consideramos a região Sudeste como representante de algum tipo de potencial ótimo para o Ceará, nós encontramos diferenças extremamente elevadas em renda. Apesar de a situação do Ceará não ser muito diferente da do Nordeste como um todo, aquelas diferenças são muito significativas e indicam a existência de baixa produtividade de mão de obra, e de um grande potencial para desenvolvimento.

Tabela 9: níveis de renda em atividade econômica principal por setor econômico e por região, 1999

(1) % dos trabalhadores ocupados com até 1 salário mínimo, do



total dos trabalhadores ocupados com uma renda.										
(2) % dos trabalhadores ocupados não pagos do total de trabalhadores ocupados										
Setor econômico	Ceará		Nordeste		Sudeste		Brasil		Ceará/Brasil	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Total	50%	25%	48%	24%	14%	8%	24%	14%	2,07	1,74
Agricultura	76%	54%	68%	51%	32%	38%	48%	47%	1,59	1,14
Indústria	45%	4%	36%	7%	7%	2%	13%	3%	3,55	1,29
Construção	27%	3%	40%	4%	8%	3%	17%	4%	1,60	0,84
Outras indústrias	48%	1%	34%	3%	10%	0%	17%	1%	2,82	1,09
Comércio	34%	15%	37%	14%	13%	5%	20%	9%	1,66	1,73
Serviços	62%	7%	59%	6%	25%	3%	36%	4%	1,71	1,64
Serviços econômicos	18%	3%	21%	2%	7%	1%	10%	2%	1,88	2,11
Transporte, comunicação	23%	2%	23%	2%	4%	1%	9%	1%	2,69	1,84
Serviços Sociais	39%	2%	32%	2%	7%	2%	15%	2%	2,65	0,72
Administração Pública	25%	0%	28%	1%	5%	0%	13%	0%	1,97	0,44
Outros	37%	1%	38%	1%	6%	1%	15%	1%	2,45	0,60

Fonte: elaboração de dados do PNAD 1999, tabela 4.28

A análise separada por setor econômico mostra que as diferenças de produtividade não devem ser atribuídas somente ao predomínio de uma economia agrícola no Ceará. Para cada suporte econômico, nós encontramos níveis de renda muito mais baixos no Ceará do que no Brasil. O setor agrícola provê rendas mais baixas do que qualquer outro setor no país inteiro. Mesmo na região muito rica do Sudeste, nós encontramos que 38% dos trabalhadores na agricultura não recebem remuneração, e entre aqueles que são remunerados, um terço são pagos um salário mínimo ou menos. Contudo, a situação no Ceará é muito pior: 54% não recebem remuneração, e entre aqueles que são remunerados, 76% não recebem mais do que um salário mínimo. Isto certamente, requer uma melhora vigorosa do setor agrícola no Ceará.

Provavelmente, uma descoberta até mais alarmante é a situação no setor manufatureiro (bem como nos outros setores não agrícolas), que é esperado servir como um motor para a solução de problemas de pobreza e desenvolvimento econômico no Ceará. A diferença entre o Ceará e o Brasil é muito maior para a indústria do que é para a agricultura. A participação de trabalhadores remunerados que não passam de um salário mínimo é 3,55 vezes mais elevada no Ceará do que no Brasil. As diferenças com o Sudeste são naturalmente muito mais elevadas. Um quadro semelhante é mostrado na tabela para todos os outros ramos econômicos

g. Conclusão: um diagnóstico geral

O Estado do Ceará experimentou na última década um crescimento econômico muito impressionante. O PIB e o PIB per capita cresceu mais rapidamente do que a média brasileira, e portanto a economia do Ceará está assumindo uma participação mais importante na economia do Nordeste e na economia do Brasil. Contudo, apesar deste crescimento econômico animador, o Estado do Ceará está experimentando um



dos mais elevados níveis de pobreza do país, bem como diferenças inaceitáveis entre o setor rural e o setor urbano, entre a região metropolitana de Fortaleza e o interior, e dentro do setor rural. É portanto de extrema importância compreender as raízes deste problema, a fim de se poder adaptar a política pública às necessidades da população.

Devemos afirmar que a existência do processo de crescimento econômico ao nível do Estado não é necessariamente esperado para conduzir a diminuição da pobreza ou para a redução das diferenças econômicas. Ao contrário, muitos ingredientes no processo de crescimento econômico podem ter um efeito de polarização. O crescimento econômico pode ser conduzido pelos elementos mais fortes da economia, de regiões com melhores infraestruturas, populações com níveis mais elevados de educação ou de aptidões profissionais, etc... A convicção geralmente aceita hoje é de que o crescimento é uma condição necessária mas não uma condição suficiente para a erradicação da pobreza. É um pre-requisito porque ajuda oferecendo os bens públicos necessários tais como educação, serviços de saúde e infraestruturas, e porque traz um aumento na criação de empregos. Contudo, existe também uma alegação recente de que o crescimento não é nem mesmo necessário para a redução da pobreza (Jentsch,2000): a pobreza deve ser tratada diretamente com a promoção de reformas estruturais e o melhoramento das condições de estrutura em favor do pobre.

Em todo caso, está claro que a obtenção de um crescimento econômico mais equilibrado que é acompanhado por uma distribuição de renda mais igual e de uma redução da pobreza, requer a adoção de medidas adequadas de política pública específicas. Espera-se que tais medidas ajudarão na realização de um crescimento econômico mais igual e principalmente em prover uma base melhor para um crescimento econômico estável de longo prazo.

Um crescimento econômico eficiente geralmente é acompanhado por um processo de industrialização e de urbanização. Idealmente, um melhoramento da produtividade na agricultura dentro do processo de crescimento econômico, juntamente com uma demanda relativa crescente de produtos industrializados, normalmente é esperado para levar a participações inferiores de emprego na agricultura, participações mais elevadas da indústria, e a um processo de urbanização. Este processo de urbanização também é esperado para conduzir a uma tendência de descentralização, com o desenvolvimento de centros urbanos na periferia, além da cidade principal. A análise da situação no Ceará leva às seguintes avaliações.

1. Um processo contínuo de urbanização na realidade aconteceu durante as últimas décadas. Contudo, o crescimento econômico do Ceará teve influência principalmente na região Metropolitana de Fortaleza, e muito menos no interior ou no Estado. A participação da região metropolitana cresceu constantemente, tanto em termos de população quanto em termos de atividades econômicas. Isto pode ser uma resposta natural a novos potenciais de crescimento econômico, uma vez que a região metropolitana está melhor equipada do que o interior para o desenvolvimento ou para atividades econômicas mais avançadas. Contudo, tal processo está levando a desigualdades sociais e econômicas já no curto prazo, e a ineficiências econômicas no desenvolvimento de longo prazo. Este processo de polarização leva a uma capacidade decrescente do interior para desenvolver uma vantagem competitiva com a região metropolitana, e portanto a uma perda de potencial



de recursos humanos e naturais. Medidas de política devem, portanto, ser tomadas a fim de acrescentar um elemento de descentralização ao processo de urbanização.

2. O processo natural de uma participação decrescente da agricultura bem como de uma participação crescente da indústria aconteceu no Ceará como era de se esperar em um processo de desenvolvimento econômico, mas não de uma maneira ideal. Primeiro, o potencial de industrialização não foi na realidade alcançado totalmente. A participação do emprego industrial cresceu de fato, mas ainda é bastante baixa. A produtividade da atividade industrial é baixa, e a renda que ela oferece aos trabalhadores da indústria é muito mais baixa do que a renda média da indústria no Brasil, deixando muitos deles abaixo da linha de pobreza. Isto pode ser atribuído à falta de condições adequadas para a atração de atividades industriais mais produtivas: falta de infraestruturas urbanas pelo menos no interior, baixos níveis de educação e habilidades profissionais, etc... Baixos níveis de oferta de emprego na indústria e baixos níveis de produtividade industrial inibem a absorção eficiente da força de trabalho excedente da agricultura, e a disponibilização de uma solução para o problema da pobreza. A realização de níveis mais elevados de emprego na indústria e na produtividade industrial é essencial para a diminuição da pobreza, e exige medidas de política que estimulem a criação de atividades industriais de níveis tecnológicos mais elevados e com capacidade competitiva mais elevada.
3. Segundo, a participação decrescente da agricultura na economia do Ceará não reflete um processo saudável de melhoria tecnológica e de produtividade e de mudança natural de emprego para outros ramos econômicos. A participação do produto agrícola no PIB do Ceará provavelmente decresceu rapidamente demais, e a participação do emprego agrícola no emprego total provavelmente decresceu lentamente demais. Um desenvolvimento agrícola mais eficiente poderia levar a um índice mais moderado do decréscimo da participação agrícola na produção total. O "Rumo ao Desenvolvimento Rural do Ceará" publicado pela SDR fixa como um objetivo um crescimento anual de 3-5% na produção agrícola durante o período de 1999 a 2002. Esta pode ser uma meta muito ambiciosa, mas pode ser viável, em caso de o crescimento econômico total da economia alcançar taxas mais altas. O mais alarmante é a taxa lenta do decréscimo da participação da agricultura no emprego. Primeiro, isto reflete o progresso tecnológico lento demais na agricultura, levando a uma intensidade de mão de obra ainda elevada. Segundo, isto reflete a escassez de emprego alternativo em outros ramos econômicos, levando a população rural a permanecer no setor agrícola e na realidade criar desemprego disfarçado. Tudo isto é refletido pelos níveis de renda extremamente baixos neste setor, em comparação com o Brasil como um todo, e mesmo em comparação com a região Nordeste. A diminuição da pobreza e a criação de um processo de desenvolvimento econômico saudável exigem portanto a melhora da produtividade agrícola, tanto quanto a melhora das atividades não agrícolas.

Os elevados níveis de pobreza no Ceará, apesar de um rápido crescimento econômico na última década, podem ser vistos como uma consequência de desequilíbrios na estrutura espacial e na estrutura econômica. A concentração de crescimento econômico na região metropolitana de Fortaleza tem privado as regiões do interior da oportunidade de alcançar seu potencial de desenvolvimento. O processo de

industrialização não é apoiado no interior pela existência de uma organização espacial urbana adequada, e portanto, não é bastante forte para atrair mão de obra do setor rural. Por outro lado, a demanda relativa para a produção do setor agrícola decresce constantemente, o seu nível de produtividade é ainda baixo, e ainda oferece um abrigo frágil à força de trabalho excedente que não pode achar um emprego alternativo. A solução para a pobreza deve ser em termos de criação de condições espaciais e econômicas para o aumento da produtividade no setor agrícola, bem como no setor não agrícola.

Uma avaliação de políticas

Iremos considerar agora com brevidade as políticas dominantes conforme concebidas por vários órgãos do Estado, e tentaremos avaliar sua contribuição potencial para a redução da pobreza. A presente análise irá referir-se primeiro à política macroeconômica, e posteriormente a programas específicos nos campos da diminuição da pobreza, desenvolvimento da agricultura, incentivo às atividades não agrícolas, etc...

a. Política macroeconômica global

A política macroeconômica que prevalece no Ceará foi formulada no “Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará, Brasil, 1995-1998” pelo governo do Estado, e se refere tanto às variáveis macroeconômicas quanto aos aspectos regionais. Medidas de política cobrem cinco vetores principais. O primeiro refere-se à conservação da natureza, especificamente ao florestamento e reflorestamento do estado, e principalmente à questão fundamental do gerenciamento d’água: irrigação, saneamento básico, maximizando a oferta. O segundo vetor trata da questão da reorganização espacial: medidas para diminuir concentração excessiva incluem ação governamental regionalizada, promoção do desenvolvimento do interior, redistribuição do transporte, energia e infraestruturas de comunicação, zoneamento geológico e econômico, e programas de desenvolvimento urbano. O terceiro vetor refere-se ao desenvolvimento dos recursos humanos e fixa metas de educação básica universal e de educação para todos, promoção da saúde, promoção de práticas políticas maduras, processo participativo e combate à pobreza. O quarto vetor refere-se à geração de emprego e ao desenvolvimento econômico sustentável. Estratégias relevantes tratam de cada setor econômico. O setor agrícola é sustentado através do uso do potencial de terra irrigável, através do desenvolvimento de atividades agroindustriais, e através da reorganização da economia rural. Com referência ao setor industrial, são promovidos empreendimentos no interior do estado. O setor de serviços é promovido através do incentivo ao turismo ao longo da costa e no interior. O quinto e último vetor refere-se ao desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação. Isto é feito através do aumento da capacidade existente da educação de alto nível na ciência e tecnologia. Programas específicos incluem geração, difusão e inovação orientados para a demanda, integração da universidade-indústria-sociedade, e promoção de centros de excelência.

Os indicadores de crescimento e mudança estrutural que foram mencionados acima facilmente revelam a eficiência da política macroeconômica. O estado do Ceará



parece ter entrado em uma nova fase de desenvolvimento, representada por altas taxas de crescimento do PIB e do PIB per capita, um crescente nível de urbanização, uma atividade industrial crescente, um setor de turismo em rápido desenvolvimento, e uma situação fiscal muito estabilizada.

Contudo, os resultados impressionantes do crescimento macroeconômico ainda estão longe de suficientes. A primeira preocupação é que o Ceará ainda é um dos estados mais pobres do país, com menos da metade do PIB nacional per capita. As próprias medidas importantes tomadas pelo governo do Estado provavelmente devem ser reavaliadas em termos de sua contribuição para a produtividade dos vários setores da economia. Medidas tomadas para o melhoramento da produtividade por fator total (TFP) estão todas nas direções corretas, mas podem ainda não serem nas quantidades suficientes.

A segunda e extremamente importante preocupação é o predomínio de diferenças ainda consideráveis entre a população rural e a população urbana do Ceará, e entre a região Metropolitana de Fortaleza e o interior. A questão que se levanta naturalmente é: não seria possível se alcançar um crescimento mais rápido, ou pelo menos a mesma taxa de crescimento, aumentando-se a participação das regiões pobres no processo de desenvolvimento?

Pode ser argumentado (sem se entrar em nenhuma elaboração detalhada da questão da relação entre crescimento e distribuição) que um crescimento econômico dinâmico pode resultar naturalmente, pelo menos no curto prazo, em disparidades crescentes na distribuição de renda. A racionalização deste argumento é que o crescimento econômico é naturalmente conduzido pelos setores mais avançados da economia que estão em uma melhor posição para competir com outras economias. Consequentemente, ganhos do crescimento econômico estão mais concentrados naqueles setores, levando a disparidades crescentes entre pessoas ricas e pobres, e entre regiões ricas e pobres. O interior do campo é caracterizado por um nível mais baixo de realização educacional e profissional, e por níveis mais baixos de infraestruturas físicas, sociais e tecnológicas. Os ganhos do desenvolvimento econômico do estado devem portanto ser esperados “ escoarem ” para o interior somente em um estágio posterior. Contudo, alguns argumentos importantes contra este raciocínio devem ser levados em consideração.

Primeiro, o argumento do “ escoamento ” não foi realmente provado como verdadeiro. O crescimento econômico pode acontecer em um setor e não ser totalmente propagado para outros setores ou regiões, criando assim diferenças estruturais entre populações ou regiões.

Segundo, o setor rural do Ceará e o interior como um todo sofrem de problemas estruturais graves relacionados com posse da terra, problemas de seca, etc... A difusão dos resultados de política macroeconômica para aquelas regiões requer como uma pré-condição a adoção de políticas específicas para a solução daqueles problemas estruturais.

A política macroeconômica não reconheceu a existência de problemas espaciais estruturais, que afetam o interior e a zona rural. Contudo, as medidas de política tomadas tanto a nível macro e a nível local aparentemente não levaram à realização



do objetivo declarado de reestruturação regional. A distribuição espacial da população ainda é indicativo de uma economia dicotômica rural subdesenvolvida. A região metropolitana de Fortaleza ainda está aumentando a sua participação de população total, e nenhum sinal de concentração e consolidação urbana está presente no interior do estado. A falta de um processo de descentralização urbana significativo, e a ausência de centros urbanos importantes no interior estão provavelmente entre os fatores mais importantes que reduzem a velocidade da difusão do desenvolvimento econômico para o interior.

A linha final desta análise da política macroeconômica é que ela é muito eficiente na promoção do crescimento, mas não eficiente bastante para a diminuição da pobreza. A fim de alcançar o objetivo da diminuição da pobreza juntamente com o objetivo do crescimento econômico do estado, duas medidas de política importantes devem ser reconsideradas. Primeiro, a política de organização espacial deve ser revista com uma orientação para a criação de novos aglomerados urbanos (conforme será discutido posteriormente). Segundo, mais esforços são necessários nos campos que influenciam a produtividade de fator total, tal como investimentos públicos em infraestruturas e em capital humano.

b. Política Rural

A política específica que é utilizada no Ceará a fim de combater os problemas da pobreza e dos baixos níveis de desenvolvimento no interior do estado é primariamente orientada para a solução de problemas focalizados e situações focalizadas em vários locais. Em termos operacionais, isto significa tomar ação em três tipos de direções. Uma poderia ser denominada como atenuação de problemas econômicos e sociais agudos, oferecendo apoio à população carente de serviços sociais, saúde, educação, etc... O segundo tipo de ação é orientado para o apoio do crescimento econômico agrícola, através de programas de reformas agrícolas, alocação de terra, extensão agrícola, etc... O terceiro tipo de ação é orientado para o apoio de atividades econômicas não agrícolas. Isto é feito através de programas de apoio à atividade industrial, provisão de infraestruturas básicas, etc... Seria difícil classificar todos os programas que estão atualmente em ação ou em preparação dentro daquelas três categorias, uma vez que cada programa ou mesmo cada medida específica pode ter um impacto direto ou indireto em campos diferentes. Aqui está uma pequena apresentação de alguns programas importantes que estão incluídos no “ Segundo Plano Indicativo para o Desenvolvimento Rural do Ceará, 1999-2002”, conforme classificado pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ceará, no “ Rumo ao Desenvolvimento Rural do Ceará, 1999-2002” (Ver também um pequeno levantamento do governo do Estado do Ceará, 2000, b.).

Quatro importantes grupos de programas são apresentados: combate à pobreza, modernização da agricultura tradicional, novas oportunidades para emprego não agrícola, apoio aos serviços para a agropecuária. Os recursos financeiros para cada grupo de programas em 1999, e planejados para todo o período de 1999-2002 estão apresentados na tabela 10 seguinte.

Tabela 10: Recursos financeiros para programas de desenvolvimento rural, 1999-2002



	Milhões de \$R		Distribuição (%)	
	1999	1999-2002	1999	1999-2002
Combate à pobreza	115	380	69	66
Modernização da agricultura tradicional	48	171	28	29
Novas oportunidades de emprego não agrícola	0	4	0	1
Serviços de apoio do governo para a agropecuária	5	26	3	4
Total	169	581	100	100

Fonte: SDR, Rumo ao Desenvolvimento do Ceará, 1999-2002, Governo do Ceará, Fortaleza, 1999.

Como pode ser visto na tabela, a maior parte dos recursos financeiros são alocados a programas que são definidos como orientados para combater a pobreza. Dentro deste grupo, existem três projetos principais: o projeto São José, o projeto de apoio à agricultura familiar (PRONAF), e o Programa de Reforma Agrária (Cédula da Terra).

PROJETO SÃO JOSÉ. Este programa tem o suporte do Banco Mundial, e objetiva melhorar as condições de vida da população rural que sofre os problemas mais extremos de pobreza, descentralizando os processos de tomada de decisão a níveis municipais e comunitários, oferecendo apoio financeiro às comunidades rurais organizadas e incentivando práticas participativas. Desde o seu início em 1995 e até 1999, este projeto já havia alcançado mais de 5 mil comunidades em 176 municípios, e ofereceu apoio a mais de 300 mil famílias (ver SDR: O Crescimento Rural do Ceará em 1999, Governo do Estado do Ceará, 2000, p. 29).

PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Este é um programa especial de apoio à agricultura familiar a fim de ajudá-los a aumentar sua capacidade produtiva, seu emprego e sua renda. Este apoio inclui o financiamento de infraestruturas e serviços rurais para ajudar o desenvolvimento da agricultura familiar.

REFORMA AGRÁRIA SOLIDÁRIA- Cédula da Terra. O objetivo deste programa é desenvolver um novo modelo de estrutura agrária, através do qual os trabalhadores sem terra podem adquirir terra através de negociação direta com os proprietários rurais, com o suporte de empréstimos para a aquisição de terra e verbas para investimentos

Dentro deste mesmo grupo de programas, que são principalmente dirigidos para a diminuição da pobreza, nós podemos também indicar o **PRORENDA:** Programa de Apoio a Agricultura Familiar e Pesca Artesanal. Este programa é financeiramente sustentado pelo governo alemão e seu objetivo é ajudar comunidades de pequenos agricultores e pescadores a melhorarem seu planejamento e administração de atividades sócio-econômicas, para alcançar um desenvolvimento sustentável. Um outro programa é " **A HORA DE PLANTAR.** Este programa dá suporte às agriculturas familiares oferecendo sementes de alta produtividade, e oferecendo educação aos agricultores.



O segundo grupo de projetos trata da modernização da agricultura tradicional, e exige cerca de 29% de todos os recursos. O objetivo deste programa é dar suporte à modernização da agricultura em terras não irrigadas, a fim de incentivar a iniciativa privada e aumentar a eficiência e capacidade competitiva. Este programa concentra-se em produtos e regiões selecionados. Inclui o apoio à pesquisa e transferência de tecnologia.

O grupo “ Serviços de Apoio Governamental para a Agropecuária” inclui assistência técnica e serviços de extensão rural, assentamento rural, provisão de alimento, provisão de informação em relação ao clima, gerenciamento e marketing, controle de produtos agrícolas. Em suma, esses são programas que ajudam a aumentar a produção, tal como exposições, ajudam na prevenção e tratamento de várias doenças de plantas e animais, inspeção sanitária de produtos de origem animal, marketing e oferta alimentar, análise de laboratório para novas sementes, etc. O programa de assentamento indica fundos do Estado para a aquisição de terra através de um processo de desapropriação de terra e assentamento de famílias rurais sem terra (ver SDR, IDACE, e INCRA: Reforma Agrária no Ceará, Governo do Estado do Ceará, 2000, para uma revisão de assentamento e de programas de assentamento).

O último grupo de projetos que estão incluídos no “ Segundo Plano Indicativo para o Desenvolvimento Rural do Ceará 1999-2002” é o “ Novas Oportunidades de Emprego Não Agrícola na Zona Rural” e ele tem uma baixa participação de recursos financeiros. A idéia aqui é identificar o potencial para pequenas indústrias, agroindústrias, produção de insumos para a agricultura, e produção de bens de consumo e serviços para a população local.

A promoção da industrialização rural é o objetivo de um programa sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Conta-se com este programa para alcançar a criação de 100 mini-distritos industriais no interior do Ceará.

A política de desenvolvimento rural que atualmente é aplicada, na verdade atende a muitas das necessidades da população rural. A abordagem geral para a realização de um nível de desenvolvimento econômico mais elevado e uma redução da pobreza e desigualdades é positiva em princípio. Ela inclui os ingredientes necessários para um desenvolvimento econômico rural saudável e equilibrado. As medidas que são tomadas dentro dos vários programas como descrito acima são orientadas para o suporte de atividades agrícolas, o aumento de produtividade, a solução de problemas de distribuição de terra, a construção de infraestruturas físicas, o apoio à educação e ao desenvolvimento profissional, o incentivo a atividades não agrícolas, etc... Embora esta política tenha alcançado bons resultados em muitos campos, alguns problemas graves ainda exigem consideração adicional.

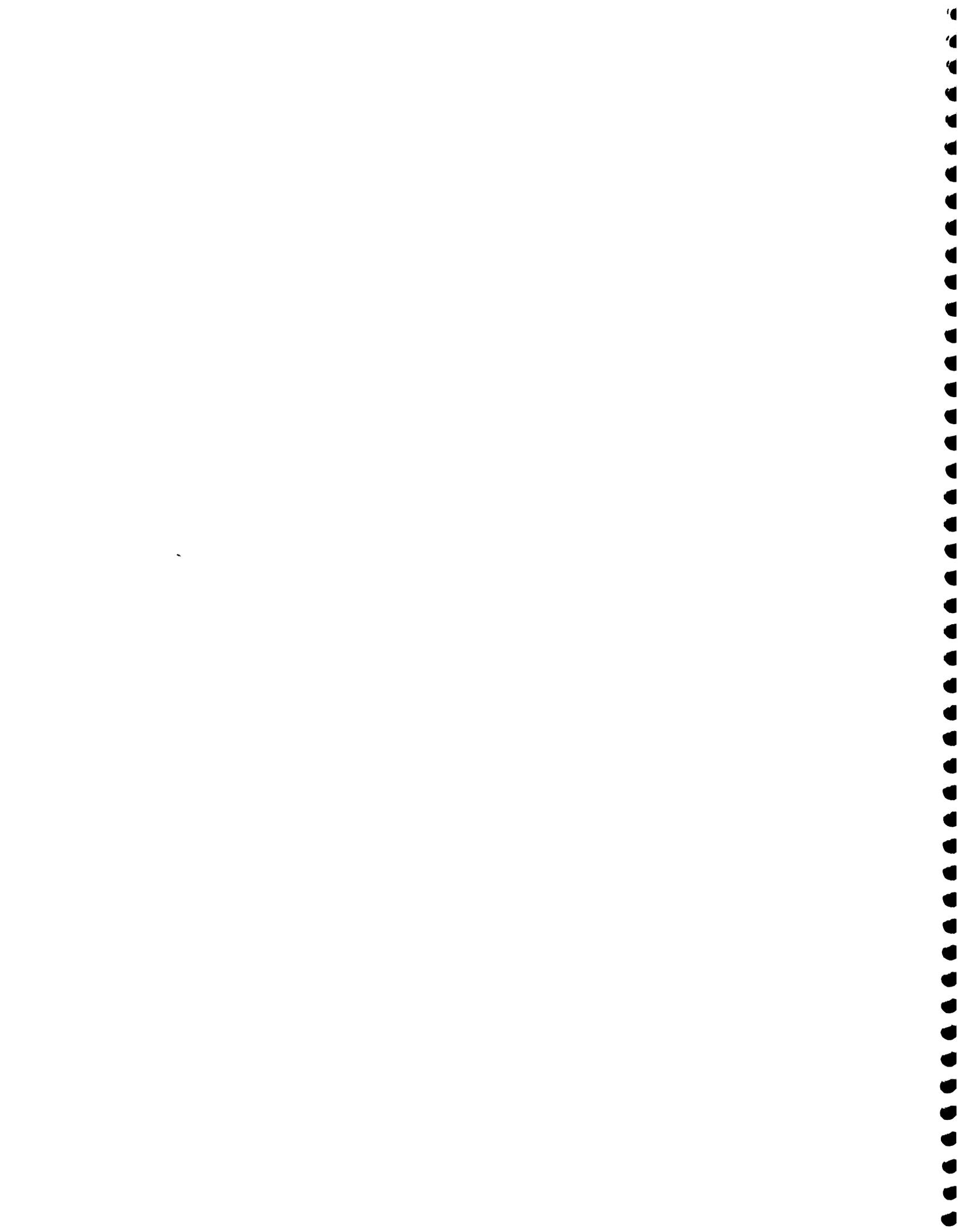
Primeiro, o fato é que ainda existem enormes diferenças entre o setor rural e o setor urbano, entre o interior e a região metropolitana. Os últimos dados do PNAD para 1999 conforme discutido acima ainda mostram consideráveis diferenças entre o setor urbano e o setor rural, entre a região metropolitana de Fortaleza e o interior. A luta contra a pobreza pode ter alcançado alguns resultados, mas esses resultados ainda estão longe de satisfatórios.



Segundo, os resultados específicos das medidas de política para o incentivo de atividades não agrícolas são muito ruins. O volume de tais atividades ainda está longe de responder às necessidades como mostrado pelos altos níveis de desemprego e subemprego. Não há dados publicados sobre a distribuição de emprego por setores econômicos na zona rural do Ceará, mas, acompanhando as avaliações do Banco Mundial para o Nordeste em 1996 (não publicado), a participação de atividades não agrícolas como uma ocupação principal alcança somente 21,8% no Nordeste rural, em comparação com 31,7% no Sudeste rural e números muito mais elevados no setor rural de outros países latino americanos. Do total de 21,8% dos trabalhadores rurais do Nordeste que estão empregados em atividades não agrícolas como ocupação principal, somente 6,3% estão empregados na indústria (em comparação com 10,1% no Sudeste rural), principalmente na construção, processamento de alimentos, cerâmica, têxteis e bens de madeira. Os outros estão empregados em serviços, principalmente serviços por conta própria, educação, venda de alimento e bebidas, vendas na rua, e governo. Os dados sobre distribuição de emprego na zona rural mostram um nível mais elevado de industrialização no Sudeste urbano: 25,9% empregados na indústria (incluindo construção e utilidades, em comparação com 17,5% no Nordeste urbano).

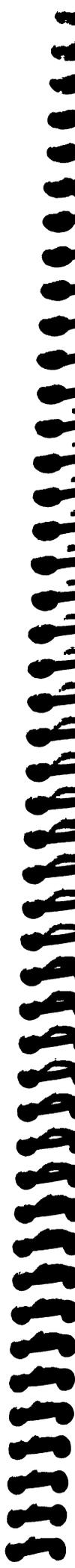
Terceiro, as empresas nativas não agrícolas existentes representam em geral um primeiro vínculo elementar com a atividade agrícola. Muitas delas são atividades de pequena escala de processamento primário de produtos agrícolas, muitas delas ainda usam tecnologia de processamento muito elementar, e produzem para mercados locais limitados ou regionais. Essas empresas têm perspectivas limitadas de crescimento e de incentivo de emprego ou efeitos multiplicadores de renda. Os dados de renda que foram apresentados acima para o Ceará como um todo mostram um indício desta situação. No Ceará, 82% dos trabalhadores que estão empregados na agricultura e que recebem uma renda, ganham até um salário mínimo, em comparação com 34% no Sudeste. Os dados para emprego na indústria são ainda mais alarmantes: 36% no Ceará são pagos uma renda de até um salário mínimo, em comparação com 7% no Sudeste.

Estes resultados suscitam alguns pensamentos e perguntas sobre a política ideal para o desenvolvimento de zonas rurais e para o combate à pobreza. Antes de suscitar esses pensamentos, nós devemos ter em mente duas idéias importantes. Uma é que a pobreza é uma consequência direta da baixa produtividade: a redução da pobreza implica medidas que aumentem a produtividade. A segunda é que existe uma forte interdependência entre os vários componentes da política rural referente ao desenvolvimento de atividades agrícolas rurais, as atividades rurais não agrícolas e as atividades urbanas locais. Uma agricultura eficiente e mais produtiva oferece níveis de renda mais elevados, e portanto fixa um limiar para o tipo de atividades não agrícolas que podem ser atraídas para a região. Por outro lado, baixos níveis de renda na agricultura possibilitam a existência de atividades não agrícolas de baixa renda, na indústria ou em serviços. E vice-versa: O fracasso no desenvolvimento de atividades não agrícolas com um nível aceitável de salário desencoraja a motivação da mão de obra e leva ao crescimento de desemprego disfarçado no setor rural. Portanto, existe um sentido para política rural como um todo, e medidas tomadas em cada segmento necessariamente têm um impacto em toda atividade econômica rural.



Uma primeira consideração deve ser feita a respeito da política demográfica rural. Uma suposição mais aceita é que a solução para os problemas rurais deve ser dada enquanto se mantêm a população rural no campo. Esta é claramente uma boa política para evitar a implicação negativa bem conhecida da migração rural/urbana. Na realidade, um dos principais problemas analisados acima é o problema do crescimento rápido demais da região metropolitana de Fortaleza em relação ao interior. Por outro lado, não há nenhuma dúvida de que a restrição do êxodo rural pode ser contra produtora em termos de luta contra a pobreza. Está claro que o desenvolvimento econômico é seguido de um decréscimo da agricultura no produto total e no emprego. Uma política de encorajamento da população rural para ficar na zona rural pode na verdade levar a uma pressão negativa na produtividade agrícola: intensidade mais elevada de mão de obra e tecnologia mais baixa, desemprego disfarçado mais elevado, produtividade mais baixa e níveis de pobreza mais elevados. Isto pode ser evitado somente se o excedente da força de trabalho rural for empregada em atividades não agrícolas. Contudo, o desenvolvimento de tais atividades é possível até certo ponto dentro da própria zona rural, mas exige apoio urbano em estágios posteriores. A resposta para este dilema é aliviar a restrição do objetivo de manter a população rural no campo, manter ao mesmo tempo o objetivo de evitar a migração para a região metropolitana, e adotar uma política de desvio da migração rural-urbana para centros urbanos no interior. Isto nos leva de novo à questão de distribuição demográfica espacial, do ângulo rural: promover uma política de desenvolvimento dos principais centros urbanos no interior, que venha absorver a maior parte do excedente da força de trabalho da agricultura.

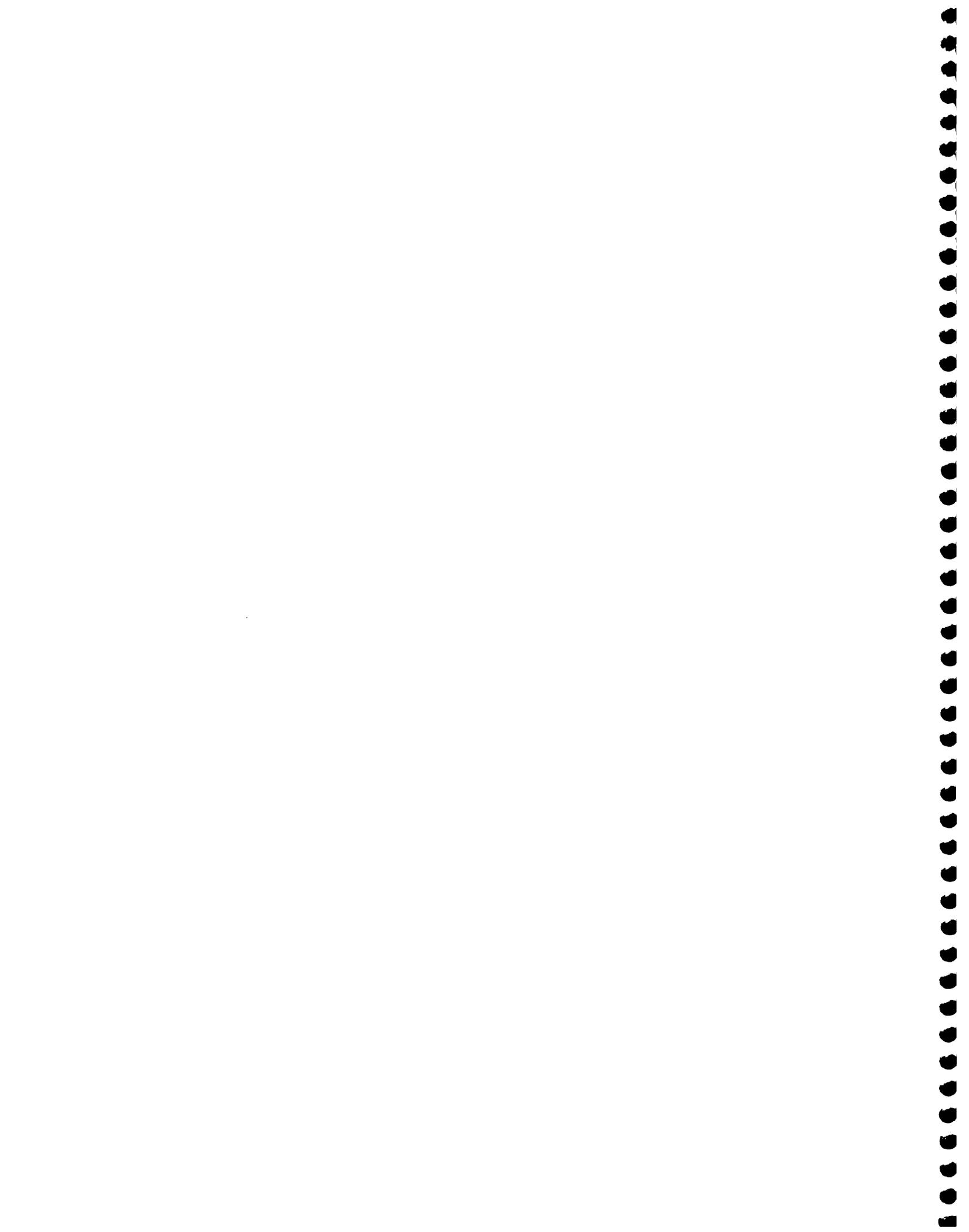
Um segundo pensamento sobre a política rural dominante é a possível relação entre a política de distribuição de terra e a produtividade agrícola. A política de reforma agrária e redistribuição é certamente uma boa medida para uma distribuição de renda mais justa e para uma diminuição dos níveis de pobreza. Contudo, em alguns exemplos, pode haver um conflito entre o efeito de redistribuição e o efeito de produtividade. Primeiro, a eficiência do custo de um programa como a Reforma Agrária Solidária é uma questão crucial. Em um Memorando Econômico do Estado do Banco Mundial, Valdes (1998) alega que a necessidade de prover a propriedade da terra, assistência técnica e um crédito através de um programa altamente subsidiado representaria uma demanda extraordinariamente cara no orçamento do governo. Segundo, nas deliberações de um Seminário sobre a “ Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável” (ver Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000), alega-se que descobertas de pesquisa mostram que as famílias que se beneficiaram da reforma agrária melhoraram de fato sua qualidade de vida, mas não muito. Muitos problemas de insustentabilidade e de pobreza ainda persistem, por causa de muitos fatores tais como a localização das terras, a distância para os mercados, mau acesso às infraestruturas, etc...Naquele mesmo seminário, Buainain e Silvera (2000) concluem em sua análise do programa “ Cédula da Terra” que a existência de uma massa crítica mínima de agricultores é uma condição fundamental para o desenvolvimento de serviços de apoio. Em suma, o programa de reforma agrária é certamente uma boa política (uma avaliação positiva para o caso do Ceará é feita no mesmo Seminário por Brandão, 2000), mas deve ser restringido por considerações de eficiência econômica. Uma segunda e extremamente importante consideração econômica é a volta à escala de atividade agrícola: uma fragmentação pesada demais de terra pode levar a níveis de produtividade mais baixos. Além da redistribuição da terra, nós devemos portanto



também considerar a necessidade de alcançar uma agricultura eficiente, baseada em escalas maiores e em melhores tecnologias. O crescimento de uma agricultura mais eficiente, com níveis mais elevados de produtividade, necessariamente incentivarão emprego não agrícola mais produtivo na região. O apoio da atividade agrícola deve portanto ser considerado não somente em termos de seus efeitos distributivos e de seu impacto social nas populações necessitadas, mas também em termos de sua contribuição para produtividade agrícola. A distribuição de terra deve ser cuidadosamente analisada com uma consideração sobre o tamanho da terra na produtividade. Tais medidas devem ser testadas em termos de possível troca entre seus efeitos de longo e curto prazo. A reforma agrária tem efeito positivo na igualdade e diminuição da pobreza no curto prazo, agricultura comercial de grande escala com alta tecnologia tem efeitos de longo prazo no desenvolvimento rural, mas efeitos negativos de curto prazo na distribuição. Uma política ideal deve encontrar o equilíbrio adequado entre os dois.

Um terceiro pensamento é sobre a política de incentivo ao emprego rural não agrícola. As medidas eficazes de política proporcionam apoio a iniciativas de desenvolvimento de empresas rurais, nos campos mais relevantes de infraestruturas, treinamento, gerenciamento, etc... Podemos caracterizá-las como medidas "sensíveis" às necessidades expressas pela população local. Esta é uma política correta para a assistência ou população rural nos seus esforços para desenvolver atividades adicionais, e isto incentiva iniciativas de baixo para cima a práticas participativas. Contudo, essa abordagem "sensível" pode não ser suficiente, e uma abordagem mais "normativa" deve ser considerada. A idéia importante que deve ser considerada neste caso é que o desenvolvimento de atividades industriais em uma região é até certo ponto dependente de aparências que são geralmente providas por política governamental. Por exemplo, uma alta demanda local para investimento industrial pode resultar da construção de uma nova estrada, ou de um novo parque industrial na região. A abordagem "normativa" deve ser dirigida por uma identificação externa realizada pelo governo de locais ideais para incentivo às atividades industriais, e por uma avaliação de intervenções específicas necessárias, tais como a construção de facilidades, a disponibilização de facilidades educacionais, etc... (ver Bar-El, 1999 para um modelo de planejamento geral para a avaliação da distribuição necessária de gastos públicos em metas de política dadas). Tal abordagem normativa está até certo ponto atrás das medidas de política que levaram por exemplo à criação dos mini-distritos industriais. Além da resposta às necessidades expressas por investidores específicos, esta abordagem normativa deve ser guiada pelos interesses de longo prazo mais macro regionais de desenvolvimento industrial. Uma consideração a ser feita por exemplo é até que ponto nós devemos basear emprego rural não agrícola em atividades locais de pequena escala, ou devemos atrair investimentos externos em atividades de escala maior. Neste caso, uma política de criação de infraestruturas maiores deve ser adotada. Uma segunda consideração é o constrangimento que deve ou não deve ser imposto aos investidores sobre níveis tecnológicos. Uma fábrica de processamento pequena, de mão de obra intensiva e de baixa tecnologia pode responder às necessidades do investidor, mas não às necessidades de desenvolvimento da região como um todo.

A linha básica desta análise é que a provisão de emprego não agrícola nas zonas rurais é esperada ser uma resposta aos problemas da pobreza, mas deve ser concebida principalmente em um contexto mais amplo de mudança econômica estrutural. Além



do tratamento focalizado dos problemas de pobreza na zona rural, uma abordagem estrutural é necessária, em termos de criação normativa de infraestruturas humanas e físicas, combinando as considerações de produtividade com aquelas de distribuição igual, combinando apoio às atividades não agrícolas de pequena escala locais com a atração de investimentos externos em escala industrial maior.

Potential, cenários e estratégia

Neste estágio, nós iremos avaliar as opções potenciais para o desenvolvimento econômico rural no Ceará, que podem levar a níveis de emprego não agrícola mais elevados, níveis mais elevados de produtividade, e a uma redução da pobreza. As seguintes avaliações serão baseadas primeiro em uma visão global do futuro do desenvolvimento econômico do Ceará em geral e de seu setor rural em particular, baseado nas tendências históricas de produção, emprego e produtividade nos principais setores e em medidas de política alternativa. A seguir, o potencial para tipos específicos de emprego não agrícola será avaliado.

a. Tendências de crescimento

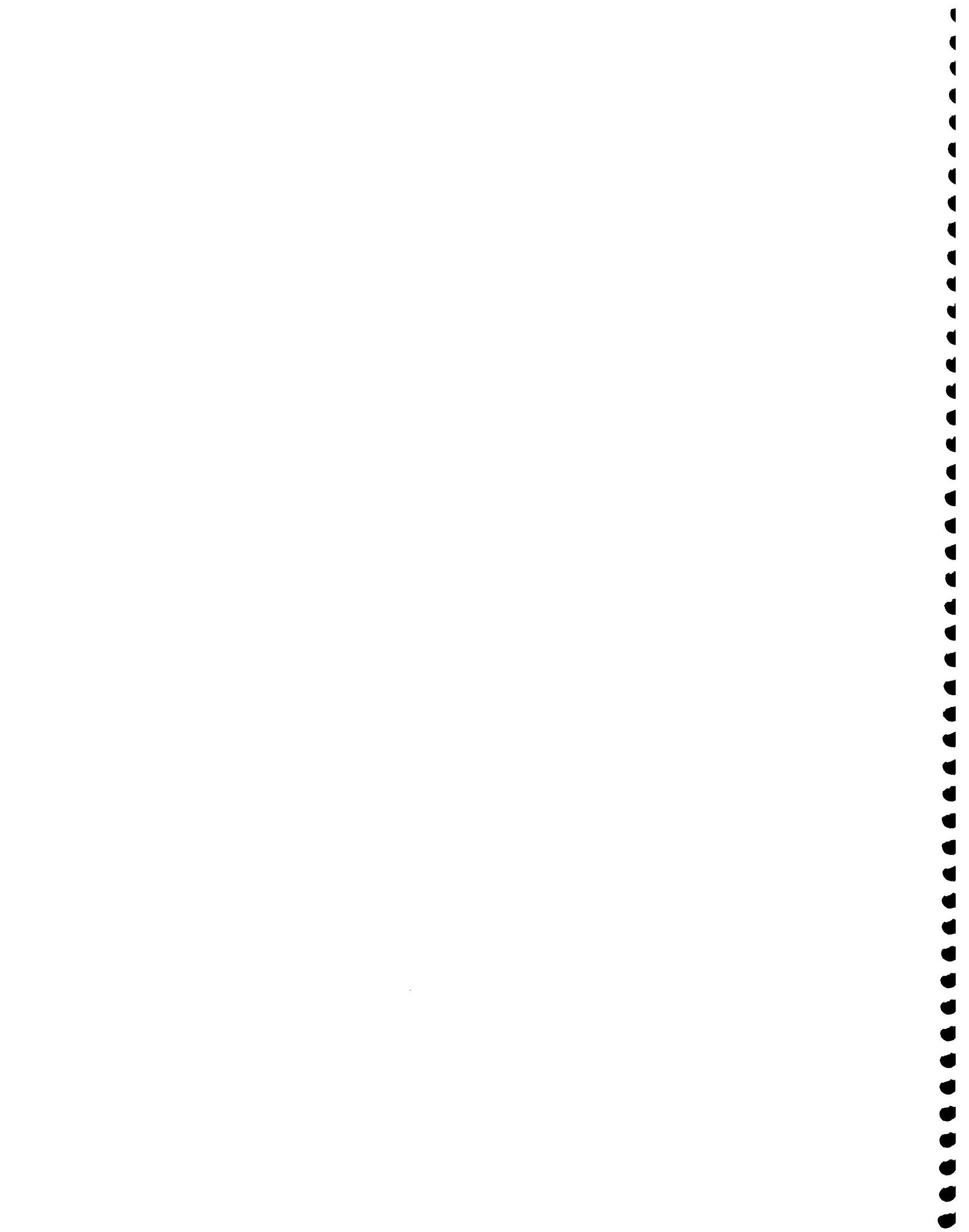
A tabela 11 mostra as tendências de crescimento no produto total do Ceará, e em cada setor econômico. A bem da simplicidade, nós chamamos “ agricultura” todas atividades agrícolas e pecuárias ou de pesca, “ indústria” inclui manufatura, construção e utilidades, e “ serviços” inclui todos tipos de serviços, privados e públicos, serviços econômicos e serviços sociais.

Tabela 11: índices de crescimento por setor econômico no Ceará: produto, emprego, produtividade (produto por trabalhador), 1985-1999, 1985=100

a. Produto															
	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Total	100	106	110	119	119	121	131	133	134	143	145	150	156	158	162
Agricultura	100	92	88	114	103	99	127	107	76	131	129	134	105	80	125
Indústria	100	111	119	127	128	131	141	154	164	158	159	164	180	191	185
Serviços	100	106	110	114	116	119	123	125	128	133	138	144	150	151	153

b. Emprego															
	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Total	100	102	103	102	101	100	106	106	111	118	120	115	123	125	132
Agricultura	100	93	83	90	91	89	98	92	97	114	117	103	94	92	109
Indústria	100	108	131	96	105	94	94	95	117	107	101	103	119	139	120
Serviços	100	111	117	121	113	118	123	128	127	127	131	135	163	162	167

c. Produtividade (produto por trabalhador)															
	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
Total	100	104	107	117	118	120	123	126	121	121	121	131	127	127	124
Agricultura	100	99	106	126	113	111	130	116	78	115	111	131	111	87	115
Indústria	100	103	91	132	121	139	150	162	140	148	157	159	152	137	155
Serviços	100	96	94	94	103	100	100	97	101	105	105	106	92	93	91



Fontes: calculado com base no Anuário Estatístico do Ceará para os anos 1985 a 1997, e avaliações preliminares do IPLANCE para os anos 1998 e 1999.

As figuras seguintes 2 a 4 descrevem a série histórica por produto (valor agregado), emprego e produtividade para cada setor econômico e para a economia total. Uma linha de tendência é estimada para cada série histórica. Primeiro, o produto, ou séries de valor agregado são apresentados. Na figura, TV representa a produção total, IV representa a produção industrial, SV representa a produção de serviços e AV representa a produção agrícola.

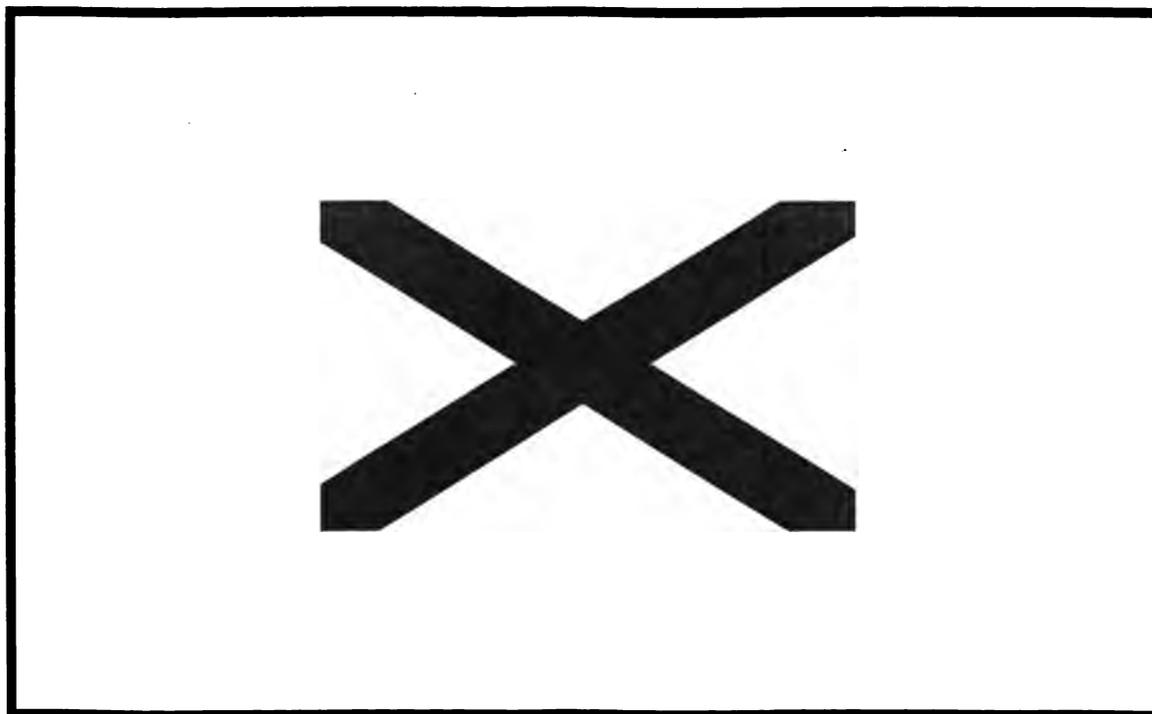


Figura 2: índice do valor agregado (1985=100) no Ceará por setor econômico, 1985-1999

As linhas de tendência na figura são calculadas usando números exponenciais, onde a variável independente x representa o ano, com o valor 1 em 1985 até 15 em 1999. As equações das linhas de tendência calculadas e seus R ao quadrado são :

$$TV = 100e^{0.0337x} \quad R^2 = 0.98$$

$$IV = 103e^{0.0422x} \quad R^2 = 0.95$$

$$SV = 99e^{0.0297x} \quad R^2 = 0.99$$

$$AV = 97e^{0.0108x} \quad R^2 = 0.07$$

Dos dados, gráficos e equações calculadas, nós podemos exemplificar um crescimento econômico total consistente (R ao quadrado muito elevado), a uma taxa média anual de cerca de 3,37%. Este crescimento do valor agregado é conduzido principalmente pelo crescimento industrial, a uma taxa anual de 4,22%, seguido de serviços. O resultado interessante, embora não surpreendente nos cálculos de regressão é o fato de



que o crescimento do valor agregado agrícola é o único com um R ao quadrado extremamente baixo, refletindo a existência de flutuações extremas na produção agrícola. A tendência, embora estatisticamente não significativa, é de um leve crescimento anual de cerca de 1% ao longo dos anos.

As tendências de crescimento de emprego, e as tendências relativas de crescimento da produtividade (conforme medida pelo valor agregado por trabalhador) são apresentadas nas próximas duas figuras, seguidas pelas regressões de linhas de tendência calculadas.

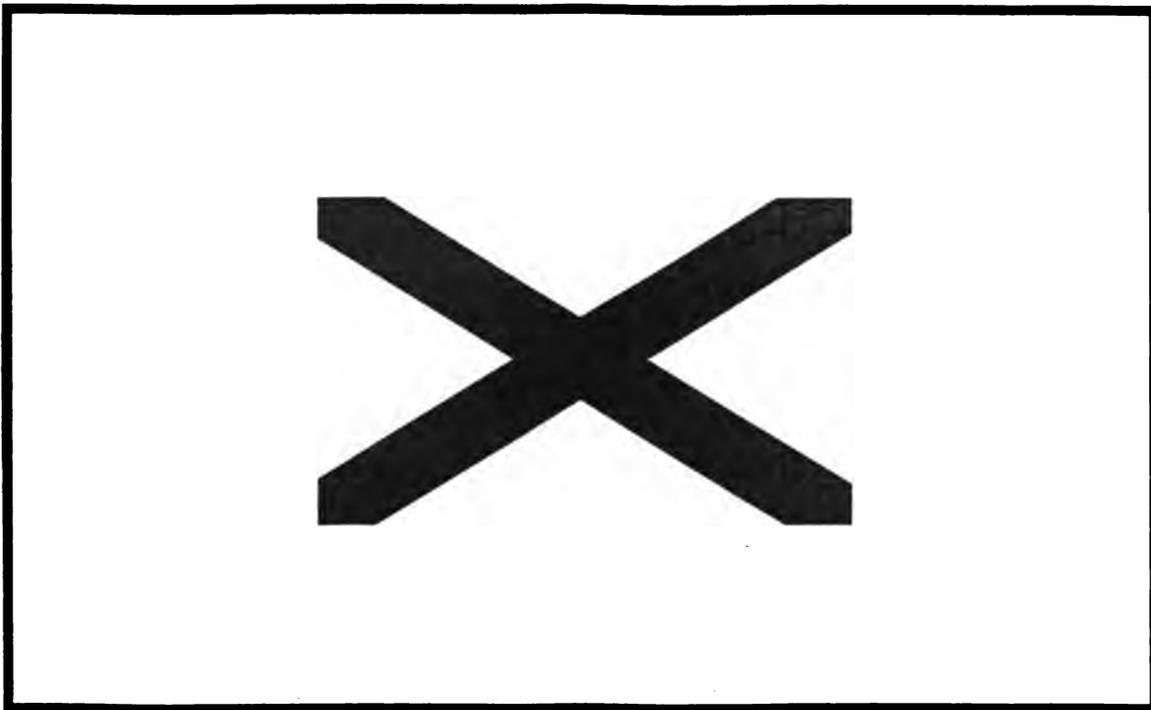


Figura 3: índice de emprego (1985=100) no Ceará por setor econômico, 1985-1999

$TE = 95e^{0.0191x}$	$R^2 = 0.88$
$IE = 99e^{0.0103x}$	$R^2 = 0.14$
$SE = 100e^{0.0308x}$	$R^2 = 0.87$





$$AE = 89e^{0.0103x} \quad R^2 = 0.2$$

Figura 4: índice de produtividade (1985=100) no Ceará por setor econômico, 1985-1999

$$TP = 106e^{0.0146x} \quad R^2 = 0.70$$

$$IP = 104e^{0.0318x} \quad R^2 = 0.60$$

$$SP = 99e^{-0.0011x} \quad R^2 = 0.01$$

$$AP = 109e^{0.0004x} \quad R^2 = 0.00$$

Existe uma tendência clara de crescimento de cerca de 1,9% ao ano no emprego total (TE). A taxa mais baixa de crescimento do emprego em comparação com o valor agregado é naturalmente atribuída a um crescimento na produtividade (TP), a uma taxa média anual de cerca de 1,5%. Contudo, examinando-se o comportamento dos setores específicos, nós encontramos um crescimento muito lento e irregular do emprego industrial (IE), resultando de um aumento relativamente rápido nos níveis de produtividade (IP). O crescimento mais rápido e constante do emprego ao longo dos anos é o dos serviços (e não da indústria, que lidera o crescimento econômico). O crescimento do emprego neste setor não deve iludir, uma vez que isto é um resultado direto de estagnação na produtividade durante todo o período de 15 anos. O crescimento do emprego em serviços reflete portanto até certo ponto o acúmulo de desemprego oculto e baixos níveis de produtividade. O setor da agricultura mostra a mesma estagnação na produtividade, com uma leve tendência de crescimento de emprego, expressando de novo níveis de desemprego disfarçado constantemente crescentes, e níveis crescentes da pobreza.

A principal conclusão desta análise de tendências é que emprego adicional para a solução para os problemas da pobreza deve se concentrar principalmente no setor industrial. O setor agrícola, bem como o setor de serviços, vem acumulando altos níveis de desemprego oculto, com crescentes diferenças de produtividade em relação à indústria, e conseqüentemente níveis mais elevados de pobreza. O aumento da produção nesses setores pode ser alcançado com os mesmos números de empregados, e conseqüentemente aumentando sua produtividade.

b. Potencial do emprego não agrícola: lições de uma comparação do Ceará com o Nordeste e o Sudeste.

Usando a base das tendências econômicas como descritas acima, e dada a necessidade identificada para emprego não agrícola, nós avaliaremos a seguir o potencial de crescimento do setor rural do Ceará. Como um ponto de referência, usaremos dados da distribuição de emprego entre os vários setores no setor rural e no setor urbano no Ceará, em comparação com a região Nordeste (NE) e a região Sudeste (SE), conforme apresentado na tabela 12. A fonte de todos os dados nesta tabela é o PNAD. Os dados para o Nordeste e o Sudeste foram computados por Ferreira e Lanjouw (2001) para o ano de 1996. Os dados para o Ceará foram computados com base em um pedido



especial ao IPLANCE, para o ano de 1999. Por causa de razões de disponibilidade técnica, os cálculos originais foram realizados com base nos dados do PNAD de 1998, e uma adaptação foi feita para os dados de 1999 de emprego por setores.

Tabela 12: Distribuição de trabalhadores empregados na zona rural e na zona urbana por setor principal de emprego e por região principal (%).

	CE (1999)			NE (1996)			SE (1996)		
	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total
Agricultura	79%	14%	40%	78%	14%	40%	69%	6%	14%
Indústria	7%	19%	14%	7%	18%	13%	11%	26%	24%
Serviços	13%	68%	46%	15%	68%	46%	21%	68%	62%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fontes:

1. Para o Nordeste e o Sudeste em 1996: Ferreira and Lanjouw (2001).
2. Para o Ceará em 1999: elaboração dos dados principais do PNAD para 1998 para cada ramo econômico para a zona rural e a zona urbana, e adaptação aos dados do PNAD de 1999, em que o estado recuperou-se de uma seca grave em 1998.

Os dados mostram uma nítida diferença entre a distribuição de emprego por setor principal de atividade na zona rural do Ceará e das regiões Nordeste e Sudeste. O emprego rural no Sudeste é baseado em grande parte (31%) em atividades não agrícolas, indústria (10%) e serviços (21%). A participação de atividades não agrícolas no Ceará é muito mais baixa (20%). Sob um ângulo diferente, isto significa que no Ceará existem na zona rural 0,26 trabalhadores em atividades não agrícolas para cada trabalhador na agricultura (0,28 no Nordeste), enquanto no Sudeste a proporção é de 0,45. O índice de emprego agrícola e não agrícola no Ceará pode ser tendencioso tanto para baixo quanto para cima. O viés para cima (significando a diferença real entre as regiões é até mais elevada) é explicado pela consideração do fato mostrado acima da existência de números elevados de desemprego disfarçado no setor de serviços. O viés para baixo é explicado pela existência de desemprego disfarçado na agricultura. A conclusão é que um desenvolvimento rural saudável no Ceará requer um aumento de atividades não agrícolas, juntamente com um aumento na produtividade tanto em todos os setores econômicos, quanto principalmente nos setores de agricultura e de serviços que mostram elevadas taxas aparentes de desemprego disfarçado.

Uma outra perspectiva importante é a relação entre setores econômicos de atividade e distribuição espacial rural-urbana. A tabela 13 apresenta alguns números comparativos indicadores.

Tabela 13: indicadores de emprego urbano e agrícola por região, 1999

	CE	NE	SE
Empregados na agricultura na zona urbana:			
Do total de empregados na zona urbana	14%	14%	6%
Do total de empregados na agricultura	20%	20%	37%



Participação urbana do emprego total	60%	57%	87%
--------------------------------------	-----	-----	-----

Fonte: elaboração dos dados do PNAD para 1999.

A tabela mostra um nível mais elevado de especialização relativa na agricultura no Ceará e no Nordeste do que no Sudeste: 14% do total empregado na zona urbana trabalham na agricultura como uma ocupação principal, em comparação com 6% no Sudeste, mostrando uma participação crescente de trabalhadores que continuam trabalhando na agricultura ao mesmo tempo que migram para uma cidade. Contudo, estes dados não necessariamente indicam um nível elevado de integração econômica rural-urbana no Ceará. Se nós consideramos todo emprego agrícola e sua distribuição entre os habitantes rurais e os habitantes das cidades, nós descobrimos na tabela que no Ceará e no Nordeste 20% de todos trabalhadores agrícolas moram na cidade, enquanto no Sudeste esta participação alcança 37%. Este paradoxo aparente é naturalmente explicado pelo fato de que o Sudeste é muito mais urbanizado (87% de toda população que trabalha) do que o Nordeste (57%) e Ceará (60%). Nós concluímos, em termos de potencial para desenvolvimento de emprego rural, o seguinte:

- a. O desenvolvimento agrícola não significa necessariamente manter a maior parte da população na zona rural: isto pode ser alcançado juntamente com uma integração rural-urbana mais elevada, onde uma parcela considerável de trabalhadores agrícolas mora na cidade.
- b. Essa integração rural-urbana não significa uma especialização relativa mais elevada da cidade na atividade agrícola: a urbanização pode implicar em uma migração rural-urbana de trabalhadores agrícolas que continuam seu emprego na agricultura (ou pode implicar em mais iniciativas agrícolas entre os habitantes da cidade), mas isto pode implicar principalmente em taxas mais elevadas de crescimento das atividades não agrícolas.

c. Avaliação quantitativa do potencial de emprego não agrícola: o cenário de "negócios como de costume"

O potencial de crescimento de emprego não agrícola é dependente de alguns parâmetros de política. Na próxima tabela 14, os parâmetros principais são apresentados, e para cada um, o valor predominante é mostrado, bem como um valor "ideal" que poderia ser considerado pelos tomadores de decisão.

Tabela 14: Valores limites dos parâmetros para os principais objetivos de política

<u>Parâmetros de política</u>	<u>Negócios como de costume</u>	<u>Ideal</u>
Crescimento anual da produção agrícola	1,1%	5,0%
Crescimento anual da produtividade na:		
Agricultura	0,04%	3,2%
Indústria	3,2%	4,0%
Serviços	-0,1%	3,2%
Participação urbana no emprego agrícola	20%	38%
Taxa de trabalhadores não		



agrícolas/trab. Agrícolas em:		
Indústria	0.09	0.14
Serviços	0.17	0.30
Total	0.26	0.45
Índice de Urbanização (emprego)	60%	87%

A tendência predominante do crescimento da produção agrícola foi calculada em cima de um aumento anual médio de 1,1%. Esta taxa será usada para o cenário “negócios como de costume”. A taxa de 5% de crescimento é a taxa máxima que foi mencionada no plano indicativo para o desenvolvimento agrícola entre 1999 e 2002 (3-5%).

O crescimento da produtividade agrícola foi calculado em 0,04% por ano, e esta é uma das principais causas da pobreza rural. A taxa ideal fixada a um crescimento da produtividade de 3,2% ao ano, que é igual ao crescimento da produtividade alcançada pelo setor industrial no Ceará nos últimos 15 anos, conforme estimado acima. Este crescimento pode ser alcançado através de uma combinação de crescimento da intensidade de capital, extensão agrícola, e mudanças agrícolas estruturais.

O crescimento da produtividade industrial, situando-se em 3,2% nos últimos anos, espera-se poder crescer ao nível de 4%, baseado no fato de que a produtividade no Ceará ainda é muito mais baixa do que em outras regiões do Brasil, conforme foi demonstrado acima através dos dados de renda.

A situação do setor de serviços é muito mais grave. A taxa de crescimento da produtividade dos “negócios como de costume” situa-se em cerca de 0 durante muitos anos. Aqui de novo, nós supomos que o crescimento da produtividade neste setor pode alcançar a taxa de longo prazo da indústria, cerca de 3,2%, pelo menos através da diminuição do desemprego oculto neste setor.

Espera-se que a participação do setor urbano na agricultura possa crescer no longo prazo passando dos 20% predominantes para a participação da região Sudeste, que foi calculada em 38%. Em paralelo, o nível de urbanização, conforme medido aqui pela participação dos trabalhadores na zona urbana, espera-se crescer como aconteceu durante os últimos anos, de 60% para o máximo de 87% no sudeste.

Os parâmetros mais importantes referem-se ao emprego não agrícola. Hoje, calcula-se que 0,26 trabalhadores do Ceará estão empregados em empregos não agrícolas como sua principal ocupação para cada trabalhador da agricultura: 0,7 na indústria e 0,19 em serviços. A taxa do Sudeste é 73% mais elevada, conforme calculado com base nos dados do PNAD pelo estudo de Ferreira e Lanjouw (2001): 0,45 trabalhadores para cada trabalhador na agricultura. Este número servirá como um limite nos nossos cálculos.

A tabela 15 a seguir mostra resultados de algumas alternativas do desenvolvimento rural para o ano 2004, baseado no cenário “negócios como de costume”.



Tabela 15: Cenário como de costume” e equilíbrios alternativos em 2004.

Parâmetros de política

“Negócios como de costume” equilibrado por:

	Nenhuma intervenção	Migração rural-urbana	Emprego não agrícola	Combinado
	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
Crescimento anual da produção agrícola	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Crescimento anual da produtividade em:				
Agricultura	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%
Indústria	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
Serviços	20,5%	20,5%	20,5%	20,5%
Participação urbana no emprego agrícola				
Índice trabalhado não agrícolas/agrícolas em:				
Indústria	0,09	0,09	0,11	0,10
Serviços	0,17	0,17	0,21	0,18
Total	0,26	0,26	0,32	0,28

Índice de urbanização (emprego)

60,0% 61,8% 60,0% 61,2%

Resultados avaliados

	1999	2004	dif.	2004	dif.	2004	dif.	2004	dif.
Índice de emprego agrícola	104	109	6	109	6	109	6	109	6
Trabalhadores Agrícolas (milhares)	1220	1285	65	1285	65	1285	65	1285	65
Dos quais: urbanos	250	263	13	263	13	263	13	263	13
Emprego rural em:									
Agricultura	970	1021	51	1021	51	1021	51	1021	51
Indústria	91	93	2	93	2	109	17	99	8
Serviços	161	170	9	170	9	214	53	184	23
Equilíbrio do emprego rural:									
Demanda (crescim de trabalhadores)	1233	1355	122	1295	62	1355	122	1315	82
Oferta(agricola e não agrícola)	1222	1284	62	1284	62	1345	122	1304	82
Força de trabalho excedente prevista			60		0		0		0



A primeira coluna de números apresenta a situação no ano de 1999, em relação às principais variáveis pertinentes. O número real de trabalhadores na agricultura (1277 mil trabalhadores) não é usado, uma vez que este número sofre de flutuações anuais pesadas. Em vez disso, o número estimado da tendência (ver acima) é usado (1220 mil) como uma base para as estimativas do ano 2004. A participação dos trabalhadores urbanos na agricultura (250 mil) é calculado com base nos últimos dados do PNAD. Com a mesma base, o número de trabalhadores rurais na indústria (91 mil) e em serviços (161 mil) foi calculado, levando ao número total dos trabalhadores rurais no Ceará (1222 mil trabalhadores). Este é levemente mais baixo do que o número de trabalhadores totais, por causa das diferenças causadas pela aferição de séries históricas para as tendências calculadas.

A primeira opção, “negócios como de costume” sem nenhuma intervenção, mostra as mudanças esperadas nos valores de todas as variáveis, com base nos coeficientes estimados acima. A tendência de leve aumento anual de 1,1% na produção agrícola é esperada levar a emprego adicional para cerca de 65 mil trabalhadores em 2004 (supondo uma continuação da produtividade em estagnação), dos quais 51 mil na zona rural. “Negócios como de costume” levariam também a cerca de 11 mil empregos adicionais em atividades não agrícolas na zona rural: 2 mil na indústria (supondo a continuação da tendência de produtividade neste setor), e 9 mil em serviços. Isto resulta em um aumento de 62 mil empregos na zona rural, enquanto a demanda para emprego é esperada aumentar ao mesmo tempo em 122 mil pessoas (supondo a continuação das mesmas tendências). Os resultados finais do cenário “negócios como de costume” são portanto:

- a. 60 mil pessoas adicionais na zona rural que não têm empregos, e juntam-se a desemprego aberto ou oculto.
- b. 1284 mil empregados na zona rural, cerca de 1 milhão dos quais na agricultura como uma ocupação principal, com mais ou menos os mesmos níveis de baixa produtividade que antes.

Isto significa nenhuma mudança dos níveis de pobreza para a população existente, e um acréscimo de milhares de pessoas sem nenhum emprego, levando a uma piora significativa da situação média nos próximos anos.

A próxima opção, equilíbrio através da migração rural-urbana, supõe que a excedente força de trabalho de 60 mil trabalhadores migra para a cidade, levando a um aumento do nível de urbanização (medida em termos de trabalhadores) para 61,8%. Isto na realidade reflete a tendência de urbanização nas últimas décadas.

A segunda opção para o equilíbrio é a oferta de emprego não agrícola, evitando a migração rural-urbana. Esta opção exige um crescimento significativo de atividades não agrícolas: os empregos adicionais teriam que aumentar em 17 mil no setor industrial (em comparação com apenas 2 mil sem intervenção), e em 53 mil no setor de serviços (em vez de 9 mil). O índice de emprego não agrícola/agrícola aumenta de 0,26 a 0,32, que ainda é muito mais baixo do que o índice do Sudeste.

A última opção combina tanto o incentivo de emprego não agrícola quanto a existência de alguma migração rural-urbana.



Devemos nos lembrar que todas essas opções são baseadas em um cenário de “negócios como de costume”, significando que elas se referem somente às necessidades adicionais que podem surgir nos próximos anos, embora sem se tomar medidas significativas para mudar a produtividade. Todas as medidas nesta seção somente foram atendidas para resolver os problemas adicionais esperados nos próximos anos, sem melhorar a situação existente.

d. Avaliação quantitativa do potencial do emprego não agrícola: o cenário do “crescimento da produtividade”

Resolver o problema da pobreza significa não apenas resolver o problema do desemprego, mas também e o mais importante, resolver o problema da baixa produtividade. O pleno emprego em empregos de baixa produtividade ofereceria baixos níveis de renda e limitaria a capacidade de se resolver o problema da pobreza. As diferenças existentes em níveis de renda, como foram calculadas e analisadas acima, exigem melhoras drásticas nos níveis de produtividade.

Não entraremos aqui em todas as medidas necessárias para melhorar a produtividade (este será o assunto da próxima seção). Avaliaremos as mudanças máximas possíveis da produtividade, e calcularemos as implicações nas necessidades da criação de emprego não agrícola, conforme apresentado na próxima tabela 16.



Tabela 16: Cenário do “Crescimento da Produtividade” e equilíbrios alternativos em 2004.

Parâmetros de política	Crescimento da produtividade, equilibrada por:												
	Sem equilíbrio		Urbanização		Emprego não agrícola		Crescimento agrícola		Combinado				
	1999	2004	dif.	2004	dif.	2004	dif.	2004	dif.	2004	dif.		
Crescimento anual da produção agrícola													
Crescimento anual da produtividade em:													
Agricultura		3,2%		3,2%		1,1%		3,2%		5,2%		3,0%	
Indústria		4,0%		4,0%		3,2%		4,0%		3,2%		4,0%	
Serviços		3,2%		3,2%		3,2%		3,2%		3,2%		3,2%	
Participaç urbana no emprego agrícola		20,5%		20,5%		20,5%		20,5%		20,5%		2,0%	
Índice trabalhad não agrícola/agrícolas em:													
Indústria		0,09		0,09		0,19		0,09		0,09		0,10	
Serviços		0,17		0,17		0,35		0,17		0,17		0,20	
Total		0,26		0,26		0,54		0,26		0,26		0,30	
Índice de urbanização (emprego)		60,0%		67,2%		60,0%		60,0%		60,0%		63,6%	
Resultados avaliados													
Índice de emprego agrícola	104	94	-10	94	-10	94	-10	94	-10	114	10	103	-1
Trabalhadores agrícolas (milhares)	1220	1.101	-119	1.101	-119	1.101	-119	1.101	-119	1.343	123	1.209	-11
Dos quais: urbanos	250	226	-24	226	-24	226	-24	226	-24	275	25	266	16
Emprego rural em:													
Agricultura	970	875	-95	875	-95	875	-95	875	-95	1067	98	943	-27
Indústria	91	82	-10	82	-10	82	-10	165	73	100	8	90	-1
Serviços	161	145	-16	145	-16	145	-16	305	144	177	16	189	28
Saldo de emprego rural:													
Demanda (crescim trabalhadores)	1233	1355	122	1113	-120	1355	122	1355	122	1355	122	1233	0
Oferta (agrícola e não agrícola)	1222	1102	-120	1102	-120	1345	122	1345	122	1345	122	1222	0
Força de trabalho excedente prevista			242		0		0		0		0		0



Neste cenário, nós usamos os níveis de produtividade “ideais”, conforme presumido acima: um crescimento de 3,2% na produtividade da agricultura e dos serviços (em vez de um crescimento de praticamente 0 na produtividade nos últimos 15 anos), e 4,0% na indústria (em vez de 3,2%). Espera-se que o crescimento da produtividade leve a níveis mais elevados de renda, mas deve ser lembrado que, em dados níveis de demanda para o produto, isto significa uma redução da demanda para trabalhadores. A primeira opção (“sem equilíbrio”) apresentada na tabela 16 mostra os resultados de um melhoramento potencial na produtividade nos três setores, ainda sem nenhum aumento na demanda de produto. A tabela mostra que neste caso, o excedente de mão de obra alcança 242 mil pessoas no ano 2004. Isto é devido ao fato de que a produtividade melhorada leva principalmente a um decréscimo agudo de trabalhadores na agricultura: um decréscimo de 119 mil trabalhadores em 5 anos (95 mil trabalhadores agrícolas na zona rural), em vez de um aumento de 65 mil no caso de tendência inalterada na produtividade. Isto significa que o número de trabalhadores na agricultura decresceria em cerca de 10% em relação ao seu nível em 1999, refletindo uma diminuição do desemprego oculto e uma melhora na produtividade. O número de trabalhadores nas atividades não agrícolas é também previsto decrescer neste cenário em 10 mil na indústria e 16 mil em serviços, devido à produtividade aumentada em condições de um crescimento normal na demanda, seguindo as tendências passadas.

Em condições de livre mercado, e supondo-se que nada mais acontece além do aumento da produtividade, isto levaria ao aumento de desemprego em 242 mil pessoas, do total de força de trabalho prevista de 1355 mil pessoas, ou cerca de 20% de desemprego. Contudo, a suposição de que “nada mais acontece” não é razoável. Se não for tomada nenhuma outra medida além da melhora da produtividade, alguns dos novos trabalhadores em excesso irão permanecer nos empregos, principalmente no setor agrícola, e na verdade juntar-se-ão à categoria informal de “desemprego oculto”. Isto significaria um declínio estatístico das medidas de produtividade, conforme definido por produto por trabalhador. Nós iremos considerar agora algumas estratégias para a realização de um equilíbrio economicamente saudável na zona rural, conforme descrito na tabela cima.

e. Estratégias

A primeira solução alternativa para resolver o problema deste excedente de força de trabalho conforme apresentado na tabela 16 é a urbanização. Neste caso, o equilíbrio seria alcançado pela migração de 242 mil trabalhadores da zona rural para a zona urbana. Isto levaria a um aumento do índice de urbanização de 60% para 67,2%, dentro de um período de 5 anos. Em termos absolutos, nós poderíamos dividir este número em duas partes iguais: Cerca de 120 mil pessoas que se juntariam à força de trabalho como uma consequência do crescimento natural, e um mesmo número adicional de pessoas que são demitidas de seus empregos como resultado da produtividade aumentada.

Esta solução é razoável? A tendência histórica da migração rural-urbana conforme mostrado em uma seção anterior leva a uma estabilidade mais ou menos absoluta da população rural. Isto significa que o mesmo padrão contínuo levaria ao crescimento do índice de urbanização de 60% para cerca de 63,6% em 2004, o que seria mais ou



menos coerente com a tendência histórica normal de crescimento da urbanização. O resultado obtido aqui é que a solução da migração rural-urbana dobraria o fluxo de migrantes, e levaria a uma diminuição da população rural absoluta em cerca de 10%: de uma população de 1222 trabalhadores em 1999 para 1102 em 2004.

A segunda solução alternativa é o incentivo do emprego não agrícola, a fim de aumentar a demanda de mão de obra, substituindo a demanda crescente resultante de produtividade mais elevada, e evitando que os trabalhadores migrem para a zona urbana. A fim de alcançar este objetivo, o número de trabalhadores não rurais deve aumentar em cerca de 80% dentro de cinco anos: de 91 para 165 mil na indústria, e quase dobrar de 161 para 305 mil em serviços. Uma vez que ao mesmo tempo, o número de trabalhadores agrícolas é previsto decrescer como resultado de uma produtividade mais elevada, isto significa um índice de 0,54 trabalhadores em emprego não agrícola para cada trabalhador na agricultura, ou um dobro da taxa predominante. Este índice é muito mais elevado do que o índice da região Sudeste (0,45), e portanto, é aparentemente não exequível.

A terceira alternativa para alcançar equilíbrio ao mesmo tempo que se aumenta a produtividade é aumentando a produção agrícola. A taxa de crescimento de demanda para produção agrícola que foi avaliada como necessária a fim de evitar a migração (supondo que o índice de emprego não agrícola/agrícola é mantido constante) é de 5,2% ao ano. Esta é uma taxa de crescimento levemente mais alta do que a taxa que foi fixada como uma meta no plano agrícola indicativo da SDR para os anos de 1999 a 2002. A esta taxa, a produção agrícola cresceria em cerca de 29% em cinco anos. Dadas as metas de crescimento da produtividade, isto seria alcançado por um crescimento de cerca de 10% no emprego agrícola, que seria seguido por um crescimento igual de emprego não agrícola. O crescimento na produtividade agrícola é certamente esperado para levar a uma capacidade competitiva mais elevada dos produtos agrícolas do Ceará, e a exportações mais elevadas destes produtos para outros estados no Brasil ou fora (um crescimento anual de 5,2% na produção agrícola está muito além da capacidade de absorção do mercado local). Se na realidade a produção agrícola for alcançada principalmente pela produtividade aumentada do setor, o crescimento competitivo resultante pode também levar à substituição de importação agrícola (de outros estados). A demanda local para muitos produtos agrícolas, tanto para consumo direto quanto para insumos para processamento industrial, depende agora de importações de outras regiões. Isto é verdadeiro principalmente para algodão, milho, arroz e leite. Contudo, este é certamente um enorme desafio, que exige uma competição violenta com os fornecedores atuais de importações e uma rápida penetração nos mercados estrangeiros, e geralmente requer preparos de longo prazo.

A última alternativa “combinada” é provavelmente a mais factível, uma vez que ela combina políticas a taxas aparentemente razoáveis. Aqui estão os principais componentes deste pacote de política:

1. Fixar como uma meta de política o aumento da produção agrícola ao nível de 3% ao ano, que é o limite mais baixo do plano indicativo da SDR. Em comparação com a tendência de crescimento anual de 1,1% na produção agrícola, a oferta de empregos agrícolas aumentará em 108 mil, de 1101 para 1209 mil. Ainda, isto significa que a produção agrícola crescente seria



um resultado dos investimentos na produtividade agrícola crescente, sem nenhum aumento (e até um leve decréscimo) no emprego agrícola em comparação com a situação atual.

2. Aceitar uma continuação da tendência de migração rural-urbana, levando à estabilidade absoluta da população rural, e a um aumento do índice de urbanização de 60% para 63%. Isto seria seguido de um leve aumento da participação dos trabalhadores urbanos no emprego agrícola.
3. O índice de emprego não agrícola/agrícola que é necessário para alcançar pleno equilíbrio aumentaria em cerca de 15%, de 0,26 hoje para 0,30 em 2004. Isto ainda está longe do índice de 0,45 no sudeste, mas muito factível, dada a melhora esperada na produtividade. O número de empregos adicionais em atividades não agrícolas alcançaria cerca de 27 mil em 5 anos, que é semelhante à redução do número de trabalhadores previstos na agricultura na zona rural.

f. Conclusão: uma estratégia combinada

A solução do problema da pobreza rural no Ceará não está fora de alcance, mas ela dificilmente pode ser alcançada por qualquer instrumento isolado. O potencial para o desenvolvimento rural está diretamente ligado ao potencial combinado de alguns componentes: aumento da produtividade, aumento da demanda para produção agrícola, aumento de emprego não agrícola e aumento da urbanização no interior. O efeito potencial de cada um destes componentes não é suficiente para a solução do problema da pobreza rural, enquanto o uso de todos eles de uma maneira coerente oferece a sinergia necessária para a realização de um crescimento econômico sadio.

1. **Produtividade:** Existe um potencial para produtividade elevada em todos os setores econômicos, e principalmente na agricultura e serviços, onde os níveis de produtividade são extremamente baixos. As nossas avaliações mostram um potencial para produtividade elevada de 3 a 4% ao ano, levando a um aumento paralelo de rendas. A produtividade elevada pode ser aumentada por medidas de política de educação, treinamento e infraestruturas como será discutido posteriormente, mas também pode resultar de outras medidas que oferecem alternativas atraentes aos trabalhadores em setores com elevados níveis de desemprego oculto. Nossa análise mostra que uma produtividade crescente leva a um excedente de cerca de 242 mil trabalhadores. Contudo, a produtividade crescente pode ser inútil sem medidas complementares para absorver o excedente de força de trabalho.
2. **Produção agrícola:** uma produtividade agrícola mais elevada necessariamente não significa produção agrícola total mais elevada. A quantidade de produto agrícola depende dos fatores oferta-demanda. O mesmo nível de demanda para demanda agrícola significa níveis de emprego mais baixos na agricultura como resultado de produtividade mais elevada. O crescimento planejado de 3% ao ano na produção agrícola está muito além do aumento da demanda local projetada e pode ser implementado somente pelo aumento das exportações agrícolas. A produtividade aumentada na agricultura pode certamente contribuir para a competitividade deste setor nos mercados nacionais e internacionais. Tal crescimento na produção agrícola oferece cerca de 108 mil empregos a pessoas que são trabalhadores que perderam seus empregos por



causa da produtividade aumentada. Ainda, a agricultura demandaria 11 mil trabalhadores menos do que no presente momento.

3. Emprego não agrícola: o incentivo ao emprego não agrícola pode contribuir para a oferta de empregos adicionais, mas não como uma medida isolada. As quantias necessárias de empregos não agrícolas para a absorção de força de trabalho excedente não são razoáveis, uma vez que elas levariam a um índice de emprego não agrícola/agrícola elevado demais. O potencial de crescimento do emprego não agrícola é calculado em cerca de 27 mil novos trabalhadores em 5 cinco anos, aumentando em cerca de 15% o índice de emprego não agrícola/agrícola predominante. Este número aumentado de trabalhadores é semelhante ao número de trabalhadores que seriam liberados da agricultura.
4. *Urbanização*: manter toda a população rural na zona rural é um objetivo irreal. O potencial de todos os componentes acima leva a cerca de 122 mil novos empregos, que é a metade da força de trabalho excedente. Uma solução equilibrada exige a migração rural-urbana do mesmo número de trabalhadores. O significado de tal migração é que mais ou menos todo o crescimento da população rural iria migrar, e portanto o tamanho absoluto da população rural permaneceria o mesmo. Isto é na verdade o que acontece nas últimas décadas, e portanto um processo de urbanização organizada parece muito exequível. Finalmente, como será discutido em um estágio posterior, nós devemos indicar que este componente também atua em sinergia com os outros: níveis mais elevados de urbanização são esperados para apoiar o incentivo de emprego não agrícola e até o crescimento da agricultura na zona rural.

Medidas de política

Seguindo a análise da situação existente no Ceará rural e a avaliação do potencial de crescimento e estratégia adequada, nós elaboramos agora algumas medidas de política para serem consideradas para a implementação desta estratégia.

a. Aumentando a produtividade no setor rural

As diferenças na produtividade da mão de obra entre o setor rural e o setor urbano (ou entre o Ceará e outros estados do Brasil) são alarmantes tanto em termos de sua contribuição à pobreza quanto em termos de sua importância para capacidade competitiva. Em nossas avaliações acima, nós avaliamos a contribuição potencial de uma produtividade aumentada a um nível de 3-4% a ano.

A produtividade mais baixa de mão de obra é um resultado de dois grupos de fatores: a intensidade de capital e produtividade de fator total (TFP). O aumento da produtividade do fator total é principalmente a responsabilidade de política pública em termos de oferta das condições externas que levam a uma produção aumentada. Essas condições geralmente são identificadas como a provisão de serviços de educação, treinamento profissional, infraestruturas físicas, condições adequadas de gerenciamento público e estruturas macro econômicas. Um aumento da produtividade de fator total levaria a uma produtividade marginal mais elevada da mão de obra e de capital no setor de negócios, portanto aumentando salários e retorno do investimento de capital privado. Em termos práticos, as medidas tomadas pelo governo do estado a



fim de aumentar a produtividade agrícola, para aumentar níveis educacionais e construir infraestruturas físicas são bons exemplos nessa direção. Contudo, a persistência de níveis médios muito baixos de produtividade exige a consideração de medidas adicionais para o melhoramento de produtividade. Algumas estratégias de política são examinadas aqui.

1. Educação

A educação é provavelmente o instrumento mais importante para o melhoramento do capital humano. Ela leva à produtividade mais elevada e portanto a níveis de renda mais elevados e à diminuição da pobreza, a um aumento da flexibilidade no emprego, a uma maior acessibilidade a oportunidades de emprego mais amplas, ao incentivo de vários serviços e bens de consumo, e mais. A influência da educação é comprovada no mundo inteiro. Um estudo do Banco Mundial (não publicado) descobre que o retorno da educação no Nordeste é elevado, especialmente na zona rural. Também mostra que uma educação mais elevada aumenta a probabilidade de emprego não agrícola. O grande estudo do BNB (1978) sobre industrialização rural do Nordeste descobre, com base em um modelo econométrico, que a educação é um estimulante importante da industrialização orientada para a área urbana no interior. Um estudo específico de pequenas firmas agroindustriais do Ceará por Pinto Filho (1994) também conclui que a educação e o treinamento profissional é uma das necessidades mais importantes dessas atividades rurais.

A política do estado foi durante muitas décadas orientada para investimentos pesados na educação, e essa política mostrou-se eficiente e levou a um contínuo aumento no nível de educação da população. Contudo, este aumento do nível de educação ainda não é suficiente, e as diferenças entre a população rural e a população urbana ainda são altas, como pode ser visto na tabela 17 a seguir.

Tabela 17: Distribuição da população com 5 anos de idade e mais por anos de escolaridade (%)

	Total	Menos do que 1	1 a 3	4 a 7	8 a 10	11 a 14	15 ou mais	Desco- nhecido
Distribuição (%)								
1960	100,0	71,4	20,4	6,1	1,2	0,7	0,2	0,0
Urbana	100,0	53,0	26,3	15,0	3,3	1,9	0,6	0,0
Rural	100,0	80,9	17,4	1,5	0,1	0,0	0,0	0,0
1970	100,0	67,4	19,9	8,5	2,1	1,8	0,4	0,0
Urbana	100,0	48,3	24,8	17,2	4,7	4,1	0,9	0,0
Rural	100,0	81,0	16,3	2,3	0,2	0,1	0,0	0,0
1980	100,0	55,8	21,7	14,6	4,0	3,2	0,7	0,1
Urbana	100,0	39,4	24,1	22,4	6,9	5,8	1,3	0,1
Rural	100,0	75,0	18,9	5,5	0,5	0,2	0,0	0,0
1991	100,0	42,8	23,6	19,6	6,3	6,2	1,6	0,0
Urbana	100,0	32,5	23,3	24,0	8,8	9,0	2,3	0,0
Rural	100,0	62,6	24,1	11,0	1,6	0,6	0,0	0,0
1997*	100,0	28,7	26,1	25,6	8,5	8,6	2,2	0,2
Urban	100,0	20,3	22,6	30,1	11,4	12,1	3,3	0,2
Rural	100,0	46,5	33,6	16,0	2,4	1,1	0,1	0,3



Rural/urban ratio**								
1960	1,00	1,53	0,66	0,10	0,03	0,02	0,02	0,47
1970	1,00	1,68	0,66	0,13	0,05	0,03	0,01	0,39
1980	1,00	1,90	0,78	0,25	0,07	0,03	0,02	0,20
1991	1,00	1,93	1,03	0,46	0,18	0,07	0,02	0,36
1997	1,00	2,30	1,49	0,53	0,21	0,09	0,02	1,22

Fonte: Elaboração de dados do Censo Demográfico (varios anos) e PNAD 1997.

* Os dados para 1997 referem-se `a população de 10 anos de idade e mais.

** Igual ao índice do % da população em cada categoria de anos de escolaridade na zona rural dividido pelo % da população da mesma categoria de anos de escolaridade na zona urbana.

A tabela mostra um decréscimo contínuo da participação da população sem nenhuma escolaridade (ou menos de um ano) ao longo dos anos, passando de 71% em 1960 para 29% em 1997. Neste mesmo período, a participação da população com níveis de educação mais elevados permaneceu crescendo. Por exemplo, a participação da população com 11 anos ou mais de escolaridade aumentou passando de menos de 1% para mais de 10%.

A crescente participação da população com níveis de educação mais elevados e a participação decrescente da população com níveis de educação baixos é clara tanto no setor urbano quanto no setor rural. Contudo, esta tendência de melhora de educação é muito mais marcante no setor urbano do que no setor rural, levando a crescentes diferenças. Isto está claramente mostrado pelo índice rural/urbano na tabela. Um índice de 1 indicaria uma semelhança entre os dois setores. As descobertas na tabela 17 não mostram nenhuma tendência de convergência para o valor de 1. Pelo contrário, o índice rural/urbano do percentual da população com níveis mais baixos de educação (menos de um ano) é mais elevado do que 1, e o mais importante, permanece aumentando constantemente durante todo o período de 37 anos, de 1,53 em 1960 para 2,30 em 1997. Essa diferença crescente constantemente enfraquece a capacidade do setor rural de desenvolver uma capacidade competitiva com o setor urbano, e incita diferenças crescentes de pobreza e capacidades mais baixas de desenvolvimento. Também devemos indicar que, por outro lado, a participação de pessoas com níveis de educação relativamente elevados (11 anos ou mas) cresceu na zona rural a uma taxa mais elevada do que a da zona urbana. Contudo, este fenômeno tem um efeito colateral negativo: um aumento da diferença relativa dentro do setor rural, onde nós encontramos agora de um lado números crescentes relativos de pessoas sem nenhuma educação, e por outro lado números crescentes relativos de pessoas com níveis educacionais muito elevados.

Em suma, parece que os esforços enormes investidos em educação levaram a uma melhora drástica, mas ao mesmo tempo, a uma diferença crescente entre os setores rurais e urbanos: a participação dos investimentos na zona rural devem crescer a uma taxa muito mais elevada do que a da zona urbana a fim de possibilitar uma diminuição das diferenças, ou mesmo a fim de evitar que as diferenças cresçam. O percentual de pessoas com até 3 anos de educação caiu drasticamente, mas ainda permanece em 80% na zona rural.

Os dados mais recentes para 1999 mostram uma continuação da tendência crescente de educação: a participação de pessoas não educadas (menos de um ano de



escolaridade) caiu para 24% no total. Na tabela 18, a seguir, comparando-se o Ceará com o Nordeste e outras regiões para 1999, nós descobrimos que as diferenças ainda são elevadas: a participação da população não educada é de cerca de duas vezes mais elevada no Ceará e no Nordeste do que no Brasil como um todo, e quase três vezes mais elevada do que no Sudeste. Contudo, é importante se observar uma diminuição da diferença rural/urbana nos últimos anos: 2,04 em 1999, em comparação com 2,30 em 1997. Além disso, a diferença rural/urbana é mais baixa no Ceará do que no Brasil como um todo e do que no Sudeste. O mesmo quadro aparece com a análise de dados sobre analfabetismo: é muito mais elevado no Ceará do que no Brasil ou no Sudeste, mas a diferença rural/urbana é mais baixa.

Tabela 18: analfabetismo e educação em 1999 por região

	CE	NE	SE	BR
% Analfabetismo do total da população com + de cinco anos				
Total	30%	29%	10%	16%
Urbana	23%	21%	8%	12%
Rural	44%	42%	20%	30%
Índice rural/urbana	1,90	1,97	2,41	2,54
% com menos de 1 ano de escolaridade, do total da população com + de 10 anos de idade				
Total	24%	24%	9%	13%
Urbana	18%	18%	7%	10%
Rural	37%	37%	18%	26%
Índice rural/urbana	2,04	2,06	2,39	2,59

Fonte: elaboração dos dados do PNAD para 1999 para cada região, tabelas 3.1 e 3.2

Concluindo este assunto, nós podemos afirmar que a diferença entre o Ceará e outras regiões ainda é muito grande, e portanto a melhora dos níveis educacionais ainda é extremamente necessária no estado como um todo, e principalmente na zona rural, apesar de todos os esforços que já foram investidos. As diferenças rurais/urbanas são mais baixas no Ceará do que em outras regiões do Brasil, mas elas vêm aumentando durante muitos anos, e a tendência recente de decréscimo deve ser reforçada investindo-se parcelas mais elevadas de recursos na zona rural.

2. *Infraestruturas*

O investimento público em infraestruturas é uma das medidas de política mais importantes que incentivam a atividade econômica, tanto no setor agrícola quanto no não agrícola. Por infraestrutura, nós queremos dizer estradas, aeroportos, fornecimento d'água, fornecimento de energia, redes de esgoto, instalações industriais, etc...O investimento em infraestrutura tem uma perspectiva de consumidor, através de sua contribuição à qualidade de vida (tal como água adequada ou fornecimento de eletricidade ou redes de comunicação), e uma perspectiva do produtor. A disponibilização de melhores infraestruturas é considerada como um



aumento em um dos fatores de produção, e portanto aumenta a produtividade marginal dos outros fatores de produção, capital e trabalho. Espera-se que isso leve a um retorno maior do capital e do trabalho, e conseqüentemente a uma atração maior de investimentos de capital de negócios e de fornecimento de mão de obra. A importância de investimentos públicos em infraestruturas é bem aceita no Ceará pelos fazedores de política, e na verdade, uma alta prioridade foi dada a tais investimentos na zona rural. Isto cobre tanto os investimentos que são diretamente relacionados com atividades não agrícolas tais como barragens, projetos de irrigação, etc...quanto os investimentos que são mais relacionados a atividades não agrícolas. Os investimentos de infraestrutura são parte de muitos dos projetos que são orientados com as reformas agrícolas, com o desenvolvimento industrial rural, e com a luta contra a pobreza (São José).

Uma análise detalhada dos investimentos nos vários componentes de infraestruturas na zona rural está muito além do âmbito deste documento, e nós preferimos nos concentrar em alguns aspectos específicos de política.

Um é o que pode ser chamado de tomada de decisão "normativa" para as prioridades em investimentos públicos em infraestruturas. Existe uma tendência natural de se investir principalmente em regiões do interior nas quais a demanda maior pressiona por infraestruturas. Isto é claro é natural e esperado para prover respostas à necessidade revelada da população. Este é também um dos componentes do projeto São José, que considera as demandas de baixo para cima por investimentos em infraestruturas e tenta atendê-las usando práticas participativas. Contudo, nós devemos nos lembrar que talvez haja uma "deficiência de mercado" no comportamento de investimentos públicos em infraestruturas. Esta deficiência resulta do fato de que as infraestruturas não são um bem de livre mercado: aqueles que se beneficiam dela não têm que pagar diretamente por seu custo. Conseqüentemente, pode haver casos em que a demanda revelada por infraestruturas é mais baixa do que em outros casos, mas o retorno de longo prazo esperado é muito mais elevado. O governo deve por exemplo dar uma prioridade menor a investimentos públicos em infraestrutura em uma região que expressa demanda pelo desenvolvimento de emprego não agrícola de baixa renda vinculado à agricultura tradicional e preferir investimentos em uma região em que o potencial agrícola e não agrícola de longo prazo seja muito mais elevado, apesar de não haver nenhuma demanda expressa no presente momento. O investimento em infraestrutura pode ser naturalmente baseado em necessidades expressas, mas deve ser principalmente de uma natureza planejada, considerando necessidades de longo prazo, efeitos multiplicadores, e amplos benefícios regionais e estaduais. Em resumo, nós queremos dizer que o investimento em infraestrutura é uma variável endógena no desenvolvimento (respondendo às necessidades de desenvolvimento), mas deve ser muito mais de uma variável endógena, induzindo o desenvolvimento.

O segundo aspecto da política de investimento público em infraestrutura está também vinculado ao fato de que infraestrutura não é um bem de livre mercado. A distribuição de gastos públicos entre várias alternativas de infraestruturas deve teoricamente ser em função do retorno marginal em cada alternativa. Na verdade, uma vez que não existe nenhum mecanismo de mercado para a determinação de preços e quantidades de infraestrutura, esta distribuição deve ser baseada em avaliações subjetivas de taxas de retorno de longo prazo. Dois tipos principais de perguntas são levantadas aqui, que



serão consideradas em um estágio posterior. Uma é a localização preferida de investimentos de infraestrutura: deve ser uma certa região ou outra? Deve o investimento público ser distribuído igualmente ao longo de todo o interior ou deve ficar concentrado em regiões selecionadas? A segunda (pergunta) se refere ao tipo de investimentos em infraestruturas: devem os investimentos em agricultura irrigada por exemplo ser sempre preferidos aos investimentos em projetos de instalações industriais?

3. Política de desenvolvimento agrícola

Um estudo recente da agricultura brasileira juntamente com a do Chile e México, feito por David, Dirven e Vogelgesang (2000) encontra um decréscimo contínuo no número absoluto de trabalhadores agrícolas no período de 1985 –1996, a uma taxa média de 2,4% ao ano. Ao mesmo tempo, houve um decréscimo no número de propriedades, especialmente daquelas com menos de 10ha. Também encontram uma concentração aumentada no padrão de propriedade, e que os “ programas de distribuição de terra não foram suficientes para responder as tendências causadas através de economias de mercado.” O quadro global que emerge desta análise é um de produtividade crescente em alguns produtos agrícolas, e uma concentração de riqueza dentro do setor agrícola.

No nosso cenário principal acima, nós mantivemos um objetivo de um nível quase estável de emprego na agricultura, em comparação com a tendência de decréscimo encontrada no emprego agrícola brasileiro. Uma importante consideração na política agrícola e a possível troca entre produtividade agrícola e a diminuição de diferenças econômicas e de pobreza. Os processos de globalização levam a uma crescente abertura de comércio e necessidade para o desenvolvimento da capacidade competitiva nos mercados mundiais. Os pequenos agricultores podem achar dificuldades em sobreviver em tais condições, e a concentração de atividade agrícola pode prover as economias de escala necessárias para tal competição. Contudo, a concentração resultante dos setores agrícolas naturalmente atua contra as metas de igualdade e redução de pobreza. Um equilíbrio deve portanto ser encontrado entre uma política de incentivo à produtividade agrícola através de economias de escala, e uma política de reforma agrária, distribuição de terra, e apoio à agricultura familiar. O resultado ideal de tal combinação seria, por um lado, a provisão de condições adequadas para o desenvolvimento da agricultura familiar, e por outro lado, o desenvolvimento de oportunidades para força de trabalho excedente que resulta de produtividade mais elevada em propriedades agrícolas comerciais maiores.

b. Política de emprego rural não agrícola

1. Criação de novos empregos

A implementação da política combinada conforme descrito acima no cenário de “crescimento de produtividade” resulta na necessidade de se aumentar emprego não agrícola em torno de 27 mil novos empregos. Em termos de política para a criação de novas oportunidades de emprego, nós devemos levar em consideração importantes



fatores adicionais. Um é o fato de que este cenário supõe um aumento na produtividade, e portanto que alguns dos trabalhadores não agrícolas existentes (os desempregados ocultos ou disfarçados) terão também que encontrar emprego. Um segundo fato é a suposição da política combinada de que uma parte da população rural irá migrar para cidades. Esses trabalhadores também terão que encontrar novos empregos. A tabela 19 mostra um quadro das necessidades para a criação de novo emprego.

Tabela 19: Avaliação de novos empregos não agrícolas necessários em cinco anos, supondo a política combinada do cenário "crescimento da produtividade".

	Empregos (milhares)
1. Empregados em 1999 em empregos não agrícolas na zona rural	252
2. Id. Corrigido para aumento de produtividade e crescimento de tendência agrícola	227
3. Empregos adicionais não agrícolas na zona rural até 2004	27
4. Id. Para a absorção de "desemprego oculto"	25
5. Total de empregos adicionais não agrícolas a serem criados na zona rural	52
6. Empregos não agrícolas adicionais para os migrantes rurais nas cidades	105
7. Número total de novos empregos não agrícolas a serem criados	157

Se as medidas de produtividade crescente na verdade levam a um aumento anual da produtividade de 3-4% ao ano, 25 mil trabalhadores nas atividades existentes não agrícolas não serão necessários para os níveis de produção atuais, conforme pode ser visto acima na opção de não equilíbrio do cenário de "crescimento de produtividade". Isto significa que o número adicional total de empregos necessários a fim de suprir as necessidades de emprego não agrícola na zona rural alcançará 52 mil.

Agora nós devemos nos lembrar que a solução equilibrada sugerida acima também supõe uma migração de cerca de 122 mil trabalhadores da zona rural para a zona urbana. Se tentarmos manter um objetivo de não migração da população do interior para a região metropolitana de Fortaleza (em termos líquidos), nós temos que criar uma oferta de empregos não agrícolas para esses migrantes rurais/urbanos. Uma vez que cerca de 14% dos trabalhadores urbanos são previstos a se empregarem na agricultura, isto significa uma necessidade de oferta de cerca de 105 mil novos empregos na indústria e serviços para os migrantes rurais-urbanos.

O número final portanto é a criação de um total de 157 mil novos empregos não agrícolas, dos quais 105 mil (cerca de dois terços) na zona urbana do interior a fim de atender as necessidades dos migrantes rurais-urbanos, e 52 mil para atender as necessidades da própria zona rural. Esses 52 mil novos empregos na zona rural consistem de um crescimento real de cerca de 20% em cinco anos no emprego total não agrícola, sem nenhuma mudança de modo algum no número absoluto total da força de trabalho rural.

A linha base é portanto que a solução para emprego na zona rural é um investimento pesado na criação de empregos na indústria e serviços principalmente nas cidades locais. Se essa política não for implementada, isto iria diminuir a migração rural-



urbana e evitaria o crescimento da produtividade rural, ou alternativamente levaria a um desemprego mais elevado e maior pobreza nas cidades.

2. Setores de emprego não agrícola

A maior parte de emprego não agrícola na zona rural (como na zona urbana) está na realidade no setor de serviços. Avaliações feitas pelo estudo de Ferreira e Lanjouw (2001), baseado nos dados originais do PNAD para 1996 mostram que no Nordeste rural, menos de um terço de emprego não agrícola está na indústria, incluindo mineração e extração, e incluindo construção como uma atividade importante (cerca de um terço de todo emprego industrial). Uma comparação com a distribuição de emprego não agrícola no Sudeste rural mostra um quadro muito semelhante, com um peso relativo levemente mais elevado da indústria (cerca de um terço do emprego).

Os tipos de atividade industrial no setor rural são geralmente classificados como fabricação de produtos agrícolas, produção de insumos para agricultura, e produtos não relacionados com agricultura, para consumo local ou para exportação para fora da região. A classificação formal de atividades agrícolas não permite uma análise adequada de dados com relação a isso. Contudo, uma participação relativamente alta de emprego em processamento de alimento (cerca de 5% do total de emprego não agrícola) é indicativo da tendência para processamento agrícola, tanto no Nordeste como no Sudeste. A maior parte dos empregos contudo não está relacionada ao setor agrícola: bens de cerâmica e de madeira que representam principalmente produção artesanal, têxteis que podem ser relacionados à produção de algodão, mas são mais justificados pela existência de baixo custo da força de trabalho.

Não há dúvidas acerca da vantagem comparativa de atividades não agrícolas que estão relacionadas com a agricultura, tanto em termos de processamento de produção agrícola (tal como processamento de alimento, têxteis) quanto em termos de oferta de insumos e serviços para a atividade agrícola. A política de incentivo de tais atividades pela provisão de soluções de fatores constrangedores tais como infraestruturas, crédito, e apoio administrativo e profissional é certamente importante e deve ser continuado. Contudo, o potencial e os benefícios de política de apoio de tais atividades são muito limitados. Aqui estão algumas razões principais:

- a. Muitas dessas atividades rurais referidas estão localizadas lá, tais como construção e serviços diretos para a agricultura, e não precisam de nenhuma política de incentivo.
- b. O potencial para tais atividades está diretamente vinculado com o potencial de crescimento da atividade agrícola, que é limitada. O cenário utilizado aqui supõe um crescimento de produção agrícola de 3% ao ano, que é muito ambicioso, mas ainda mais baixo do que o crescimento da economia do Estado como um todo. O decréscimo natural da agricultura no produto total leva diretamente a um decréscimo do potencial de atividades relacionadas à agricultura.
- c. A vantagem comparativa de proximidade com a produção agrícola constantemente perde peso em tomada de decisão de localização, por causa do contínuo peso relativo decrescente de fatores de comunicação e de transporte, e por causa da globalização. Isto pode não ser verdadeiro para produtos



altamente perecíveis, mas insumos para a agricultura tais como pesticidas ou instrumentos podem facilmente ser importados de regiões mais distantes. Mesmo a indústria têxtil pode estar localizada mais distante da produção de algodão (ou pelo menos alguns de seus estágios posteriores de processamento), dados salários competitivos ou outras condições.

A conclusão é que apesar de atividades não agrícolas relacionadas com a agricultura deverem receber alta prioridade por causa de suas vantagens inerentes e efeito multiplicador, a maior parte do emprego não agrícola ainda terá que ser em outros setores. Sua participação de emprego não agrícola já é maior, e espera-se que cresça mais rapidamente. Neste caso medidas de política são muito mais cruciais, uma vez que a zona rural tem que competir com sucesso com outras regiões. Na próxima seção, nós deveremos nos referir ao potencial de atividades relacionadas com demanda local, e posteriormente com atividades que competem em mercados exteriores.

3. Atividades não agrícolas para demanda local

A atividade rural não agrícola é definida como agroindústria, processamento de produção local de produtos agrícolas e fornecimento de insumos à atividade agrícola apenas em um primeiro estágio de desenvolvimento. O processo de desenvolvimento regional cria uma demanda crescente para consumidores locais procurarem bens e serviços. Em um segundo estágio de desenvolvimento regional, a demanda local para bens e serviços oferece uma base para o crescimento de atividade não agrícola adicional. Além da demanda básica para alimento e serviços elementares que caracterizam o nível mais baixo de desenvolvimento, uma demanda crescente para produtos e serviços mais avançados pode surgir em um estágio mais avançado. Tal demanda pode oferecer oportunidades de emprego em vários campos econômicos. Se a região rural estiver pronta para o desenvolvimento de atividades econômicas que podem atender esta demanda potencial, essas podem ser uma fonte de crescimento dinâmico adicional. Caso contrário, parte desta demanda pode ser atendida por importações de outras regiões, aumentando assim a dependência econômica e decrescendo o potencial para crescimento econômico endógeno. O alcance dessa demanda e a capacidade econômica da região de atendê-la deve ser avaliada para os vários produtos e serviços como uma função de variáveis diferentes tais como a elasticidade de renda da demanda para cada produto ou serviço, o crescimento esperado da população e renda, o nível da capacidade de intercâmbio de cada produto ou serviço (a capacidade de comprá-lo de locais distantes), a vantagem competitiva da região, a função de produção de cada produto (principalmente em termos de capital ou intensidade de mão de obra), etc...

O peso relativo desses tipos de emprego não agrícola pode aumentar continuamente em relação à demanda para emprego relacionado com a agricultura. Isto resulta do fato de que a demanda para bens de consumo e serviços cresce muito rapidamente (em função da população e renda crescentes), enquanto a demanda para atividades relacionadas com a agricultura são constrangidas pelos limites do crescimento agrícola. De fato, esta demanda crescente é um motor principal para urbanização em estágios posteriores.



Utilizando os padrões de consumo em vários níveis de renda conforme avaliado pela pesquisa nacional em 1995 e 1996, nós estimamos na próxima tabela 20 o crescimento esperado da demanda para os vários bens e serviços em caso de um crescimento anual de 5% na renda (supondo os mesmos padrões de consumo).

Tabela 20: Crescimento estimado da demanda local para bens e serviços, em caso de um aumento total de 28% na renda (5% ao ano) de 1999 a 2004 no Ceará rural.

Número de salários mínimos	2 to 3	3 to 5	5 to 6	6 to 8	8 to 10
Despesas de consumo: total	26%	26%	25%	24%	25%
Alimentação	28%	20%	15%	18%	18%
Habitação	26%	28%	29%	21%	25%
Vestuário	33%	29%	30%	24%	26%
Transporte	28%	40%	25%	29%	21%
Higiene e cuidados pessoais	20%	39%	36%	14%	16%
Assistência a saúde	19%	18%	27%	32%	37%
Educação	29%	45%	35%	42%	35%
Recreação e cultura	18%	59%	61%	41%	25%
Fumo	21%	17%	12%	24%	30%
Serviços pessoais	41%	15%	28%	42%	42%
Despesas diversas	25%	31%	51%	25%	47%

Fonte: Elaboração do IBGE, Pesquisa de Padrões de Consumo, 1995-1996

Um crescimento anual de 5% na renda, levando a um aumento total de 28% em cinco anos, causaria um aumento de 26% no consumo da população com uma renda de 2 a 3 salários mínimos. Esta avaliação é baseada na elasticidade de renda da demanda, conforme calculado através das mudanças de padrão de consumo entre a população com 1 ou menos salário mínimo e a população com 2 a 3 salários mínimos. Os mesmos cálculos foram efetuados para todos os níveis de salário até 10.

Contudo, esse aumento na demanda não significa um mesmo crescimento em oportunidades de emprego. Usando o crescimento da produtividade em nosso cenário (uma média de 3,5% ao ano), o crescimento resultante da demanda de emprego é calculado na tabela 21.

Tabela 21: Crescimento estimado da demanda de emprego local, em caso de um aumento total de 28% na renda (5% ao ano) de 1999 a 2004 no Ceará rural

Número de salários mínimos	2 to 3	3 to 5	5 to 6	6 to 8	8 to 10
Despesas de consumo: total	6%	6%	5%	4%	5%
Alimentação	8%	1%	-3%	0%	0%
Habitação	6%	7%	9%	2%	5%
Vestuário	12%	9%	9%	4%	6%
Transporte	8%	18%	6%	9%	2%
Higiene e cuidados pessoais	1%	17%	15%	-4%	-3%
Assistência a saúde	0%	-1%	7%	11%	15%
Educação	8%	22%	13%	20%	14%
Recreação e cultura	0%	34%	36%	19%	5%
Fumo	2%	-2%	-6%	4%	10%
Serviços pessoais	19%	-3%	7%	19%	19%



Despesas diversas	5%	10%	27%	5%	24%
-------------------	----	-----	-----	----	-----

O crescimento previsto da demanda local para emprego a fim de atender o consumo crescente de cerca de 5 a 6%, com altas taxas de crescimento relativo em bens e serviços com alta elasticidade de renda de demanda tais como educação, vestuário, transporte, serviços pessoais, recreação e cultura, e baixas taxas de crescimento relativo em bens e serviços com baixas elasticidades de renda de demanda, tais como alimento ou fumo.

Essas descobertas oferecem um quadro interessante dos setores nos quais o potencial para crescimento do emprego é previsto de ser o mais alto. Contudo, duas importantes conclusões devem ser lembradas:

- a. O crescimento total da demanda para bens e serviços locais pode oferecer apenas 5 a 6% de crescimento de emprego na zona rural, enquanto o crescimento necessário de emprego não agrícola a fim de atingir os objetivos de desenvolvimento foi calculado acima de 18%. Isto significa que a demanda local não pode ser o principal motor para crescimento de emprego não agrícola, e sua participação do emprego total não agrícola é previsto decrescer.
- b. A maior parte dos bens e serviços locais não é necessariamente provida pela força de trabalho local. O crescimento da oferta local é altamente dependente do desenvolvimento de vantagens competitivas na zona rural: o crescimento da produtividade conforme analisado acima é crucial para o crescimento do emprego não agrícola para a demanda local. Educação, recreação (turismo) e serviços pessoais são campos nos quais a demanda para mão de obra é mais orientada para o município, e portanto seu relativo rápido crescimento pode oferecer oportunidades de emprego significativas.

4. Atividades não agrícolas orientadas para a exportação

As descobertas até agora levam à conclusão de que o potencial mais importante para emprego não agrícola está nas atividades orientadas para a exportação. Por exportação, nós queremos dizer toda atividade econômica que não está diretamente relacionada com os mercados locais: pode ser exportação para a região metropolitana de Fortaleza, para outros Estados do Nordeste ou do Brasil, ou para outros países. Tanto a agricultura local quanto a demanda do consumidor local não são suficientes para a oferta de novo emprego suficiente na zona rural, que atenderia as necessidades do cenário sugerido e ofereceria solução para a pobreza rural. Deixar de fazer isso resultará necessariamente em um aumento do desemprego, um decréscimo de renda média, um aumento no nível de pobreza, e um incentivo a uma migração crescente do interior para a região metropolitana de Fortaleza.

A implicação mais importante de tal conclusão é que as novas atividades econômicas rurais terão que competir com a economia externa, sem nenhuma proteção das condições locais ou mercados locais. Isto põe uma ênfase importante nas medidas de política que foram mencionadas antes, ligadas ao aumento da produtividade de fator



total. Isto está coerente com a ação sugerida pelo Banco Mundial (2001) para a implementação da estratégia de combate à pobreza promovendo oportunidade. Uma das medidas que é sugerida é a expansão para os mercados internacionais. “Mercados internacionais oferecem uma enorme oportunidade para crescimento de emprego e de renda- na agricultura, indústria e serviços. Todos os países que tiveram importantes reduções em pobreza de renda fizeram uso do comércio internacional” (Panorama geral, pág. 8).

Dadas as medidas adequadas de investimento público em infraestruturas físicas e humanas, o interior poderia oferecer oportunidades para a atração de uma ampla série de atividades econômicas. Em termos de atividades manufatureiras, a oferta abundante e mais barata de terra e de força de trabalho na zona rural pode ser atraente para ramos industriais que não dependem intensamente de economias de mercados concentrados e de aglomerados urbanos. Os processos de globalização aumentaram intensamente o fluxo de informação, tecnologia, conhecimento, bens e serviços, e possibilitaram regiões periféricas competir nos mercados nacionais e internacionais (ver da Rosa e Alves, 2000).

A tabela 22 a seguir indica a viabilidade dessa política, baseado no comportamento do comércio do Ceará na última década.

Tabela 22: Intercâmbio comercial do Ceará com o Brasil e países estrangeiros: 1990-1998, em Milhões de R\$ a preços fixos de 1999.

	1990	1995	1998	% crescimento 1990-8
Intercâmbio interestadual	5809	12895	14891	156%
Exportação	2105	5093	6202	195%
Importação	3704	7802	8689	135%
Saldo	-1599	-2709	-2487	56%
Intercâmbio Internacional	590	1271	1242	111%
Exportação	404	448	459	14%
Importação	186	823	783	321%
Saldo	218	-375	-324	-249%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ).

O crescimento do intercâmbio interestadual cresceu no Ceará em 156% dentro de um período de 8 anos na última década, com um crescimento especialmente elevado das exportações do Ceará para outros estados do Brasil, levando a uma participação relativamente decrescente de déficit. Ao mesmo tempo, como foi mostrado acima, o crescimento real do PIB do Ceará foi 31% (o Brasil todo cresceu ao mesmo tempo em 23%). Isto claramente significa que a participação das exportações do Ceará para outros estados do total de sua produção sobe rapidamente e continuamente. O intercâmbio internacional também cresce rapidamente, apesar de os dados mostrarem que isto representa principalmente importações crescentes. Contudo, os dados disponíveis para os primeiros 10 meses de 1999 mostram um número de exportações crescendo rapidamente (R\$673 milhões).



A conclusão é que as atividades rurais industriais devem, a fim de manter as tendências dominantes, integrar-se com a tendência de globalização e penetrar nos mercados nacionais e internacionais. A política do estado deve portanto ser orientada na direção do apoio dos esforços para aumentar a capacidade competitiva da indústria rural nos mercados globais. As medidas principais de política que devem ser consideradas são as seguintes:

- a. *Melhorar as firmas de pequena escala:* Incentivar as atividades industriais de pequena escala com a provisão de infraestruturas básicas, instalações e serviços é uma boa política. Contudo, está longe de ser suficiente. A existência de uma usina processadora de frutas ou leite, utilizando tecnologias bem tradicionais, ou concentrando-se em mercados locais, pode ser satisfatório no curto prazo para o emprego e renda básica que isto oferece, mas não como uma política básica de longo prazo. Os baixos níveis de produtividade dessas usinas evitam um incentivo de crescimento de longo prazo tanto do emprego quanto da renda. Apesar de já ser dado apoio hoje a essas usinas em termos de infraestruturas, treinamento profissional, consultoria de marketing, etc....os resultados podem não ser satisfatórios em muitos casos. Melhorar a tecnologia, ampliar mercados, aumentar a eficiência de gerenciamento, tudo isso pode prover economias externas, que iriam contribuir para o crescimento econômico da região como um todo e não apenas dos empresários locais atuais. Portanto, medidas devem ser consideradas para o incentivo dessas economias externas, tais como a instalação de “incubadoras” industriais, o condicionamento de apoio na realização da qualidade, padrões de tecnologia e produtividade, etc...
- b. *Incentivar as firmas regionais de grande escala:* A disponibilidade de uma maior oferta de terra a preços mais baixos, a oferta de força de trabalho abundante, e o decrescente custo de distância e comunicações são vantagens que podem aumentar a capacidade competitiva de firmas na zona rural. Além da importância de atividades de pequena escala que estão intimamente ligadas à produção local ou aos mercados locais, firmas de maior escala, em uma base regional, podem ser um instrumento mais eficiente para a integração na economia nacional e para a criação de maiores quantidades de oportunidades de emprego. A contribuição da intervenção do estado está principalmente na preparação dos parques industriais regionais, que podem oferecer emprego a um grande raio da força de trabalho rural.
- c. *Apoiar o gerenciamento e habilidades profissionais:* Vários programas de apoio às indústrias, incluindo treinamento profissional, consultoria em adaptação de tecnologia, marketing, gerenciamento, poderiam melhorar a produtividade e a capacidade competitiva. Programas deste tipo já existem, mas eles devem ter prioridade e devem ser reforçados. Uma atenção especial deve ser dada aos programas de aprendizagem de duração prolongada, cursos de treinamento específicos oferecidos às firmas industriais, e programas de “monitoramento” que provêm serviços de consultoria permanentes às indústrias. Finalmente, apoio na identificação de novos mercados e na penetração de novos mercados poderia ser provido.
- d. *Melhorar a produção artesanal:* A produção artesanal é uma fonte de renda muito significativa no Ceará, mas sua produtividade pode ser aumentada por medidas de melhor e mais gerenciamento comercial, com uma orientação mais intensa para os mercados de exportação e para uma produção mais maciça.



Produtos artesanais de muitos países alcançaram o mercado mundial, e o interior do Ceará poderia explorar sua vantagem comparativa e juntar-se a este mercado com algum esforço.

5. *Turismo rural*

O turismo é considerado hoje como uma das indústrias de desenvolvimento mais rápido no mundo, e para nossos objetivos, ele pode ser considerado como uma das atividades de exportação intensiva (incluindo exportações para outros estados dentro do Brasil). As previsões do estudo da Organização Mundial do Comércio (WTO) sobre o turismo no ano 2020 são de um aumento de cerca de 668 milhões de turistas internacionais hoje para mais de 1,5 bilhão. É esperado um aumento das distâncias viajadas pelos turistas. O potencial para a atividade aumentada neste ramo econômico é portanto muito significativo. Na verdade, no Brasil como um todo, o turismo internacional tem crescido continuamente nos últimos anos, alcançando um número previsto de cerca de 4 milhões de turistas em 2000.

A participação do Ceará no turismo internacional é quase insignificante (55 mil em 1997), embora esteja estrategicamente localizado para os turistas que vêm da Europa, Estados Unidos e América Central (um voo de três horas mais curto do que o Rio de Janeiro ou São Paulo). Contudo, o turismo nacional para o Ceará está crescendo muito rapidamente, e alcança cerca de um milhão de pessoas por ano, 40% delas vindo de outros estados da região Nordeste, mas também 30% vindo do Sudeste (ver BNB, 1999). A maior parte deste turismo está concentrado agora em Fortaleza e no litoral, beneficiando-se do tempo sempre quente e das bonitas praias. Fortaleza tornou-se uma das principais cidades turísticas do Brasil.

O turismo rural é um ramo da atividade econômica em crescimento no mundo inteiro, e existe um interesse novo especial no assim chamado PPT ou Turismo a Favor do Pobre (Goodwin, 2000). O turismo pode ser usado para diversificar economias locais, e geralmente é menos sensível do que a indústria para as economias de aglomerado. Pode ser desenvolvido em áreas marginais que podem oferecer paisagem, valores culturais e fauna. As políticas para intensificar o turismo em favor do pobre conforme sugerido por Goodwin (2000) são entre outras: a colocação de questões de pobreza na agenda sobre turismo, intensificando as oportunidades econômicas e uma ampla série de impactos, a adoção de uma abordagem de multi-níveis (níveis locais, nacionais e internacionais), e principalmente a incorporação de abordagens em favor do turismo no turismo de tendência dominante.

A idéia de incorporar o turismo rural ao turismo de tendência dominante é especialmente atraente nas condições existentes no Ceará. Seria difícil atrair uma quantidade considerável de turismo para o interior por si próprio, mas o interior pode considerar utilizar o potencial de turismo crescente chegando à região metropolitana e à região da costa (ver Steck, 1999, para o potencial de turismo nas pequenas comunidades do litoral). A tendência de "turismo integrado", baseado na provisão de uma transação para turistas, poderia ser muito útil para o desenvolvimento do turismo no interior. O enorme potencial de turistas que visitam Fortaleza principalmente para lazer no litoral poderia ser oferecido complementando-se atividades turísticas, tirando proveito das características específicas do interior.



Existe ainda um potencial significativo de crescimento do turismo tanto para o Brasil quanto para o Ceará. Quanto maior a massa de turismo para Fortaleza e para o litoral, quanto mais elevado o potencial da atratividade do turismo para o interior. Contudo, a existência de um mercado potencial de turistas é uma condição necessária mas não suficiente. Uma análise do potencial turístico do Sertão e das Serras deve ser feita, e as possibilidades e condições para a atração de turistas que visitam o litoral devem ser examinadas.

c. Política espacial: urbanização e o princípio de “dispersão concentrada”

A organização espacial da distribuição da população é uma parte integrante da estratégia de política para o desenvolvimento rural e a luta contra a pobreza. Uma distribuição e organização espacial adequada da população pode afetar diretamente a estrutura econômica emergente no interior, a viabilidade de várias atividades econômicas, os níveis de produtividade, o acesso da força de trabalho ao emprego, o acesso aos mercados, etc...

A questão da organização espacial é examinada em três níveis: Um é a distribuição entre a população rural e a população urbana. Um segundo nível é a distribuição da população urbana entre a região metropolitana e o interior. Um terceiro nível é a organização espacial da população urbana no interior.

1. *Distribuição rural-urbana*

A migração rural para os centros metropolitanos que levou a enormes problemas tanto na cidade principal quanto na própria zona rural resultou em muitos casos em uma política de “manter a pessoa rural em sua terra”. Esta pode ser uma solução extrema demais para o problema da migração rural-urbana. O aumento contínuo da participação da agricultura na economia, os números decrescentes da população rural que são necessários para aumentar a produtividade agrícola produzindo as mesmas quantidades limitadas de produtos agrícolas com menos trabalhadores, tudo isso explica por que é impossível manter todo mundo em sua terra. Assim o fazendo seria contra-producente em termos de luta contra a pobreza: isto aumentaria o desemprego disfarçado e a baixa produtividade. As descobertas de nossa “política combinada” no cenário de “crescimento da produtividade” na verdade indicaria a necessidade para migração rural para as cidades, em números muito significativos, e uma continuação do processo de urbanização.

2. *Distribuição metropolitana-interior urbana*

Urbanização sem uma concentração metropolitana crescente implica no desenvolvimento e crescimento de cidades no interior, ou na “interiorização da urbanização”. A idéia seria a construção de pequenas cidades ou distritos na proximidade de áreas agrícolas, a fim de prover apoio à agricultura e para desenvolver oportunidades de emprego não agrícola. A necessidade de uma distribuição espacial mais equilibrada da população e da atividade econômica já foi reconhecida no “Plano Econômico Sustentável do Ceará”. Uma vez que a maior parte do emprego rural não agrícola é esperado ser nos campos de indústria e serviços, e não necessariamente



relacionado com atividade agrícola, um processo de urbanização no interior pode ser esperado. O estudo abrangente da “Industrialização Rural no Nordeste do Brasil” já mostrou há duas décadas atrás que o emprego não agrícola é mais facilmente alcançado com o apoio de uma cidade. Isto é verdadeiro para emprego não agrícola na própria cidade, bem como o emprego não agrícola na zona rural.

Contudo, a urbanização do interior não é necessariamente mais eficientemente alcançada por uma distribuição apertada de pequenas cidades de toda outra área do interior.

3. “*Dispersão concentrada*”

O Segundo Plano Indicativo 1999/2002 sugere uma abordagem multi-setorial para o desenvolvimento econômico. Sugere-se que intervenções governamentais sejam concentradas em programas integrados e em locais de maior prioridade. Esta é uma boa abordagem, mas não deve ser traduzida como um plano de intervenção concentrado que é dispersado entre lugares demasiados: uma consideração espacial global é crucial para se alcançar um retorno mais elevado dos investimentos públicos.

A realização de economias de aglomeração é necessária para um crescimento mais eficiente do interior. Uma influência positiva da existência de um centro urbano e de seu tamanho sobre a capacidade da zona rural de desenvolver atividades não agrícolas foi identificada claramente pelo Nordeste (Bar-El, 1990). Uma análise recente da zona rural francesa por Smith e Henry (2000) também descobre que “pequenas localidades urbanas que têm emprego crescente lento são associadas com populações em decadência nas comunidades rurais próximas”, enquanto “Localidades urbanas de porte médio...têm os impactos positivos mais fortes sobre a mudança de população da comunidade rural”, e “Localidades urbanas de grande porte com taxas de crescimento de margem e de núcleo mais rápidas tendem a aumentar a população rural.

A mudança natural da estrutura espacial normalmente é a criação do processo de “dispersão concentrada”: a população e a atividade econômica estão dispersas dos principais centros metropolitanos, mas não estão espalhadas igualmente por todo o estado. A concentração desta população dispersa é alcançada pela emergência de novos núcleos urbanos. O “Plano Econômico Sustentável do Ceará” reconhece que a situação atual não é aceitável, quando a cidade de Fortaleza é dez vezes maior do que a próxima maior cidade do estado (Juazeiro do Norte). Contudo, as medidas de política que são aplicadas não levam necessariamente à criação de uma estrutura espacial mais eficiente. A política de tratamento concentrado de problemas econômicos e de desenvolvimento social como é implementada no Projeto São José e em outros programas é um instrumento extremamente eficiente na luta contra a pobreza: ela oferece apoio às comunidades que expressam necessidades de infraestruturas, educação, etc...Contudo, ela também pode levar a um processo de desenvolvimento estreitamente estendido, sem nenhuma saída de uma concentração de desenvolvimento significativo.

A conclusão é que uma política adequada deve, por um lado, prover respostas para as necessidades das comunidades e pessoas pobres oferecendo educação, infraestruturas básicas de água, esgoto, energia e serviços de saúde, mas por outro lado, essa política deve prover as necessidades de uma estrutura de crescimento econômico eficiente.



Isto é alcançado através de uma concentração no desenvolvimento de centros urbanos maiores, que possam beneficiar-se de economias de aglomeração, sem negligenciar as necessidades das cidades pequenas na periferia dos centros, e sem negligenciar as necessidades econômicas e sociais de toda a população.

