

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

JÚLIO CÉSAR BARBOSA BEZERRA

A EXPANSÃO DA SOJA NUMA ECONOMIA DE ENCLAVE: o caso da Região Sul do
Maranhão 1996-2010

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento, Estado e Agricultura

São Luís

2014

JÚLIO CÉSAR BARBOSA BEZERRA

**A EXPANSÃO DA SOJA NUMA ECONOMIA DE ENCLAVE: o caso da Região Sul do
Maranhão 1996-2010**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento, Estado e Agricultura

São Luís

2014

JÚLIO CÉSAR BARBOSA BEZERRA

**A EXPANSÃO DA SOJA NUMA ECONOMIA DE ENCLAVE: o caso da Região Sul do
Maranhão 1996-2010**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula (Orientador)
Universidade Federal do Maranhão

1º Examinador
Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador
Universidade Federal do Maranhão

À minha companheira Andrea Alac e aos
nossos filhos gêmeos, Lucas e Vinícius.

AGRADECIMENTOS

Aos meus orientadores, Prof. Dr. Flávio Bezerra de Farias e Prof. Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula. O primeiro, pelas contribuições na concepção, idealização e definição do tema, bem como pelas indicações bibliográficas e a paciência em me transmitir os fundamentos de uma pesquisa em nível de mestrado.

Quanto ao professor Dr. Ricardo Zimbrão, suas indicações de leitura e sugestões de melhoramento do texto foram determinantes para o aprofundamento da investigação e posterior conclusão da pesquisa, proporcionando ganho de qualidade e conexão do texto como um todo. A eles, meus sinceros agradecimentos.

Gostaria, também, de agradecer ao professor Dr. Elizeu Serra de Araújo, que fez parte de todas as etapas de avaliação da pesquisa, desde a qualificação do projeto, contribuindo decisivamente para a qualidade do trabalho, através de suas observações sempre pertinentes e detalhadas, sem as quais esta dissertação não teria avançado em termos de qualidade normativa e substância de conteúdo.

Meus agradecimentos também vão para o professor Dr. César Labre, que muito me incentivou durante o curso do mestrado e, também, pelas provocações em relação ao tema da dissertação, o que influenciou minhas reflexões e mudanças de paradigmas em relação à problemática estudada. A todos os demais professores do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da UFMA, que, através dos seus ensinamentos, conduziram-me a essa importante etapa de minha carreira profissional e acadêmica.

Meus agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Maranhão (FAPEMA), pelo fornecimento de Bolsa de Estudo durante todo o mestrado, essencial para que a investigação transcorresse de forma menos atribulada.

Agradeço, também, a todos os colegas de curso, os quais de uma forma ou de outra contribuíram para essa caminhada, bem como pela excelente convivência que tivemos em sala de aula. Por fim, meus agradecimentos a Sra. Núbia Barros Fernandes, por meio de quem estendo agradecimentos aos demais colaboradores da Coordenação do Mestrado, cujo apoio, através da secretaria do curso, foi de grande importância para o sucesso desta jornada.

Por fim, agradeço a meus pais, José Queiroz e Clemides Barbosa, pelo apoio irrestrito que sempre me deram ao longo da minha vida.

"Enquanto estivermos tentando, estaremos felizes, lutando pela definição do indefinido, pela conquista do impossível, pelo limite do ilimitado, pela ilusão de viver. Quando o impossível torna-se um desafio, a satisfação está no esforço, e não apenas na realização final."

Mahatma Gandhi

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo demonstrar que a região sul do Estado do Maranhão possui todas as características de uma economia de enclave, pois está baseada em produtos primários de exportação, principalmente a soja em grãos, cuja atividade produtiva pouco contribui para o desenvolvimento da economia da qual faz parte. O modelo agrícola adotado, baseado na grande propriedade, conduzido por grandes empresas, em grande parte de capital estrangeiro, concentrador de renda e voltado quase que exclusivamente para exportação, integra uma estratégia política e econômica de geração de divisas através de superávits na Balança Comercial brasileira, priorizando os setores tradicionais de maior produtividade, em especial os produtos básicos, contribuindo para a reprimarização das exportações. Para a compreensão do fenômeno, este trabalho utiliza-se de referências clássicas sobre o tema; estuda as principais transformações da economia brasileira a partir da década de 1930 e da economia em epígrafe a partir da década de 1970; analisa a grande expansão agrícola da soja no território nacional e na região sul maranhense, a partir das grandes transformações políticas e econômicas iniciadas no final da década de 1980; utiliza-se de pesquisa de campo que comprova os poucos benefícios proporcionados pela economia da soja para a população do entorno e comprova os baixos efeitos em cadeia, sejam à jusante ou a montante, dos produtos primários de exportação da região.

Palavras-chaves: Desenvolvimento socioeconômico - Maranhão. Economia de enclave. Exportação - Reprimarização Soja.

ABSTRACT

This research aims to demonstrate that the southern region of the state of Maranhão has all the characteristics of an enclave economy, as it is based on primary commodity exports, especially soybeans, whose production activity contributes little to the development of the economy which it belongs. The agricultural model adopted, based on the large property, led by large companies, mostly foreign capital, income concentration and focused almost exclusively for export, includes a political and economic strategy to generate foreign exchange through surpluses Brazilian trade balance in prioritizing the traditional sectors of higher productivity, particularly commodities, contributing to reprimarization exports. To understand the phenomenon, this paper makes use of classical references on the subject; studies the major transformations of the Brazilian economy from the 1930s and the economy title from the 1970s, analyzes the major agricultural soybean expansion in the country and in the southern region of Maranhão, from the large economic and political upheavals that began in the late 1980s, is used for field research that prove the few benefits provided by the soybean economy for the people of wrapped and proves the discount chain effects, are downstream or upstream of primary commodity exports in the region.

Key words: Socioeconomic development - Maranhão. Enclave economy. Export – reprimarization. Soy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Distribuição dos produtos do complexo da soja- que incluem o óleo e o farelo de soja.....	54
Figura 2	Brasil. Mix de exportação de soja e derivados, 1981/1996.....	55
Figura 3	Mundo. Mix de exportação de soja e derivados, 1981/1996.....	55
Figura 4	Brasil e Mundo. Evolução da Produção de soja. Principais produtores. 1981/1996. Em milhões de toneladas.....	56
Figura 5	Brasil. Composição da exportação de soja e derivados 1996/2008.....	57
Figura 6	Mundo: Composição da Exportação de soja e derivados. 1996-2006..	58
Figura 7	Brasil. Evolução da exportação de soja em grão. Farelo e óleo, 1996/2008. Em milhões de US\$ correntes.....	58
Figura 8	Mundo: Evolução da exportação de soja em grão, óleo e farelo. 1996/2006. Em milhões de US\$ correntes.....	59
Figura 9	Mix de exportação do complexo soja da Argentina.....	60
Figura 10	Mapa da soja em dois momentos: em 1996 e em 2008.....	61
Figura 11	Período de chegada no endereço atual.....	65
Figura 12	Local de nascimento dos entrevistados.....	66
Figura 13	Distribuição da população segundo a situação do domicílio e taxa de urbanização.....	67
Figura 14	Principais ocupações no local de origem.....	67
Figura 15	Balsas (MA) – Pessoal ocupado na agricultura como trabalhador permanente.....	68
Figura 16	Balsas(MA) - Pessoal ocupado na agricultura como trabalhador temporário.....	69
Figura 17	Nível de escolaridade das pessoas entrevistadas.....	69
Figura 18	Remuneração do chefe da família.....	70
Figura 19	Principais problemas entrevistados pela população.....	71
Figura 20	Evolução da distribuição de renda no município de Balsas.....	72
Figura 21	Índice de Gini de concentração de renda para os municípios da mesorregião Sul Maranhense (2000).....	73

Figura 22	Área e quantidade colhida de soja por grupo de área total - mesorregião Sul Maranhense 1995.....	78
Figura 23	Principais empresas exportadoras do complexo soja.....	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Brasil: Exportações segundo Fator Agregado (%).....	37
Tabela 2	América Latina e Caribe, México e Brasil: Estrutura (%) das exportações para a China.....	39
Tabela 3	Brasil: Importações (em bilhões de dólares).....	40
Tabela 4	Taxa anual de crescimento das importações mundiais, 1961-2002 (1).....	42
Tabela 5	Áreas utilizadas em hectares e produção em toneladas de arroz e soja no Maranhão - período de 1985 a 2006.....	47

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	13
PARTE I	CONCEITO DE ENCLAVE E TRANSFORMAÇÕES DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL.....	17
1	CONCEITUAÇÃO E ANÁLISE DE ECONOMIAS DE ENCLAVE.....	17
1.1	Economias de enclave.....	17
1.2	A mineração no Brasil Colonial do século XVIII: um exemplo de economia dinâmica.....	21
1.3	Conclusão do capítulo.....	26
2	AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO A PARTIR DA DÉCADA DE 1930.....	27
2.1	A transição do modelo agrário-exportador para o industrial.....	27
2.2	O último impulso de crescimento.....	32
2.3	O início da grande estagnação e do retrocesso.....	32
2.4	A reprimarização da pauta exportadora brasileira.....	36
2.4.1	O comércio exterior da China.....	38
2.4.2	Estrutura das importações brasileiras.....	39
2.4.3	Implicações do processo de reprimarização das exportações brasileiras.....	41
2.4.4	Uma palavra final sobre reprimarização das exportações.....	43
PARTE II	O MODELO DE EXPLORAÇÃO AGRÍCOLA DA REGIÃO SUL DO MARANHÃO: processo histórico e impactos socioeconômicos.....	45
3	ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA DA SOJA NA REGIÃO DE BALSAS – MA.....	45
3.1	O processo histórico de ocupação do território Sul Maranhense.....	45
3.2	A grande expansão da soja a partir da segunda metade da década de 1990.....	51
3.2.1	Expansão da produção de <i>commodities</i> agrícolas no contexto nacional.....	51
3.2.2	Política fiscal para a exportação de produtos agrícolas até 1996.....	53

3.2.3	Política fiscal brasileira de exportação da soja pós-1996.....	57
3.3	Implicações da Mudança Tributária no Complexo Soja do Brasil.....	60
3.3.1	Implicações na Produção do complexo soja do Brasil no período 1996/2008.....	60
3.3.2	Implicações para o mix exportador do Complexo Soja do Brasil.....	62
3.3.3	Implicações para o Meio Ambiente.....	63
3.3.4	Implicações desse processo para região de Balsas-MA.....	63
4	ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DOS PRINCIPAIS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL DO MARANHÃO, NO PERÍODO DE 1996 A 2010.....	64
4.1	Transformações socioeconômicas a partir da grande expansão da soja na região Sul do Maranhão.....	65
4.1.1	A pesquisa e a análise dos dados.....	65
4.2	Os resultados da modernização da agricultura no sul maranhense.....	71
5	ANÁLISE DAS REPERCUSSÕES EM CADEIA DA EXPANSÃO DA SOJA NA REGIÃO SUL DO MARANHÃO.....	77
5.1	O caráter concentrador do modelo agrícola.....	77
5.2	Efeitos em cadeia como alternativa às teorias clássicas do desenvolvimento.....	79
5.3	Consumo e efeitos em cadeia de natureza fiscal.....	82
5.3.1	Condições que favorecem os efeitos em cadeia de natureza fiscal.....	83
5.4	Cadeias de repercussões prospectivas como obstáculos.....	85
5.5	Efeitos em cadeia: uma definição mais ampla e uma nova subdivisão.....	87
5.5.1	Repercussão exterior: provisão de bens públicos.....	88
5.6	Sobre a natureza da abordagem da repercussão em cadeia em geral.....	89
5.7	A relação entre o produto primário de exportação e o desenvolvimento do subdesenvolvimento.....	89
6	CONCLUSÃO.....	91
	REFERÊNCIAS.....	95

INTRODUÇÃO

A história do desenvolvimento econômico brasileiro é marcada pelo desenvolvimento desigual. Por características próprias de um país continental, o Brasil tem passado por vários ciclos econômicos desde a época colonial, evoluindo por espasmos e de forma dispersa no vasto *interland*. Como uma espécie de destino, o país sempre atraiu grandes projetos de exploração econômica sendo que, nos quatro primeiros séculos, em sua imensa maioria, estes estavam voltados para os produtos primários de exportação. Mencionando os principais, assim foi o primeiro deles, a exploração do pau-brasil à custa dos índios nativos que aqui viviam; depois o ciclo da cana-de-açúcar, no Nordeste; do ouro em Minas Gerais e do gado no Centro-Sul e parte do Nordeste. Com exceção da economia do ouro em Minas Gerais, que na fase inicial e de crescimento comportou-se como um “complexo econômico”, praticamente todas as outras economias deste período de formação da economia brasileira não contribuíram de forma significativa para o fortalecimento da economia interna e, em grande parte, nem mesmo para a região na qual estavam inseridas.

A economia do ouro, no século XVIII, talvez seja a primeira a caracterizar-se, de acordo com Celso Furtado, como um centro dinâmico capaz de desencadear uma série de efeitos para as várias regiões do país, dinamizando outras economias, como a do gado, no Centro-Sul e parte da região Nordeste e o desenvolvimento de setores como o de transportes e de alimentos, na própria região e nas demais, dada a grande demanda que se formou no centro dinâmico. Outro exemplo clássico de economia dinâmica, ou “complexo econômico”, como se sabe, foi a cafeeira, na região de São Paulo, a partir de meados do século XIX. Com o aumento da demanda externa pelo café e o fim da escravidão, relações capitalistas tiveram que ser estabelecidas, com a instituição do trabalho assalariado, principalmente, contribuindo para a formação de um mercado regional de maior relevância. Desta forma, uma indústria foi surgindo para abastecer o mercado local e substituir algumas importações que eram feitas pelas classes de rendas altas e médias, sendo que boa parte ainda habitavam a zona rural (CASTRO, 1972). Assim, a economia do café foi determinante para a acumulação de capital e a consequente industrialização de São Paulo, a partir da segunda metade do século XIX.

Várias economias, em contraste com o “complexo econômico” - que se formaram não só na época do Brasil colonial, mas adentrando pelos séculos XIX, XX e ainda persistindo em algumas regiões no início do século XXI, caracterizam-se pela pouca ou nenhuma interdependência entre seus componentes, muitas delas com características de “economias de enclave”, cujo exemplo clássico utilizado pela literatura econômica são as

atividades de mineração voltadas para a exportação, que geralmente possuem laços muito tênues com os outros setores da economia em que estão instaladas. A agricultura camponesa autossuficiente e o grande latifúndio - quando se tornam preponderantes numa determinada região -, também são exemplos de atividades econômicas que não possibilitam a formação de um “complexo econômico” capaz de desencadear um processo dinâmico de acumulação ao próprio sistema que estão inseridas, embora desenvolvam, em muitas ocasiões, atividades de grande importância para a região ou país do qual fazem parte (CANO, 1975).

Economias de enclave são o tema central desta pesquisa, tendo como objeto o estudo de uma região exportadora de grãos com características de uma atividade encravada, a região sul do Maranhão, que se tornou grande produtora de grãos, sendo a soja o principal produto primário de exportação. No entanto, defende-se a ideia de que este fenômeno não surgiu de forma espontânea ou natural. Pelo contrário, faz parte de uma renovada estratégia política e econômica (que teve início com a mudança de paradigmas na política econômica brasileira a partir do final da década de 1980, com a adoção de políticas neoliberais e se estendeu através das metas do social-desenvolvimentismo, adotado pelo Governo atual, desde 2003) de aumentar o superávit da Balança Comercial, através das exportações, cuja ideia de priorizar os setores que possuem maiores vantagens comparativas, e de maior produtividade, volta a ganhar espaço na condução da política econômica brasileira. Esta estratégia aumentou sobremaneira a quantidade de produtos básicos exportados nos últimos anos, e elevou, de forma significativa, os superávits comerciais na primeira década do século XXI. No entanto, devido à deterioração dos termos de troca dos produtos primários em relação aos industrializados, essa tendência tem mudado substancialmente, ficando o saldo da Balança Comercial praticamente estável em 2013 (superávit de apenas US\$ 2,5 bilhões de dólares), o que coloca em questionamento a estratégia adotada.

Esta estratégia, de priorizar o setor primário como grande gerador de divisas através das exportações, devido às suas vantagens comparativas, tem sido denominada de processo de reprimarização das exportações brasileiras, que significa uma espécie de volta ao passado, embora num contexto histórico, político e socioeconômico, totalmente distintos. Antes da industrialização, intensificada com o processo de substituição das importações na década de 1930, o setor exportador era o centro dinâmico de acumulação capitalista, o que tornava justificável a priorização das exportações de produtos primários, daí os grandes incentivos por parte do Estado à economia cafeeira, por exemplo. No entanto, voltar a priorizar este setor, depois de um longo processo de industrialização e formação de um mercado interno de grandes dimensões, se assemelha aos equívocos cometidos em épocas

distantes, como a opção adotada ainda no final do século XVIII de priorizar a agricultura de base escravista e latifundiária, ao invés de alinhar-se aos princípios da Revolução Industrial, como fizera os EUA, o que comprometeu o futuro de várias gerações.

A adoção dessa política torna inteligível a existência de economias de enclave em pleno século XXI, em várias regiões do país, como a economia da soja em grande parte do território nacional, incluindo a região sul maranhense. Ou seja, a inexistência de outras visões, de outras formas de provimento do desenvolvimento econômico, principalmente nas regiões menos desenvolvidas, tem favorecido o surgimento e fortalecimento dessas atividades produtivas de baixo valor agregado e a pouca interação com a economia local, que se caracterizam por ser um “corpo estranho” ao espaço e à sociedade onde se instalam, geralmente compostas por empresas estrangeiras, concentradoras de renda e com a produção voltada quase que exclusivamente para o exterior.

Esta pesquisa tem como objetivo principal demonstrar que a região em epígrafe – sul do Maranhão – se encaixa nesse tipo de economia, de enclave, em linha com a estratégia da reprimarização das exportações brasileiras, cujas consequências comprometem o futuro econômico e social da região. Para tanto, o trabalho está dividido em duas partes, sendo a primeira relativa aos conceitos de enclave e as transformações do modelo de desenvolvimento brasileiro a partir da década de 1930. Assim, o Capítulo I trata da conceituação do tema, tentando elucidar não só o conceito, mas dando um caráter dinâmico ao entendimento da problemática do “enclave”. O Capítulo II traz uma rápida retrospectiva das principais transformações do modelo de desenvolvimento do país, a partir da década de 1930, bem como uma análise do processo de reprimarização das exportações brasileiras.

A segunda parte analisa os aspectos históricos e os impactos socioeconômicos do modelo de exploração agrícola da região sul do Maranhão. O Capítulo III discorre sobre os aspectos históricos relacionados à economia da região, priorizando as principais transformações ocorridas no setor agrário, que é o principal vetor, alcançando o modelo exportador atual. Em seguida, demonstra-se o grande avanço da produção da soja na região, impulsionado pelos incentivos econômicos, de caráter fiscal, principalmente, concedidos a partir da abertura comercial brasileira e da adoção das políticas neoliberais, cujo processo teve início ainda no final da década de 1980. O Capítulo IV analisa os impactos socioeconômicos do modelo agrícola adotado nos municípios da mesorregião sul maranhense. Adota-se como referência uma pesquisa de campo realizada na cidade polo da região, Balsas-MA, e outras fontes de dados estatísticos, fazendo uma análise comparativa desses dados municipais com a média nacional. O Capítulo V trata dos efeitos em cadeia de repercussão, baseados nos

ensinamentos de Albert Hirschman, analisando os baixos efeitos a jusante e a montante da atividade da soja em relação aos demais setores da economia. Neste capítulo, teoria e análise concreta da realidade são postos em discussão, numa tentativa de evidenciar as deficiências e as oportunidades perdidas por uma economia de enclave.

PARTE I – CONCEITO DE ENCLAVE E TRANSFORMAÇÕES DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL.

1 CONCEITUAÇÃO E ANÁLISE DE ECONOMIAS DE ENCLAVE

Este primeiro capítulo tem como objetivo primordial trabalhar os conceitos de economias de enclave, ou encrave econômico, à luz de teorias que tratam da questão do desenvolvimento, situando-os, historicamente, com alguns ciclos da economia brasileira e relacionando-os com algumas economias regionais da atualidade, incluindo a região sul do Maranhão.

1.1 Economias de enclave

No âmbito da literatura que trata das questões do desenvolvimento, são poucos os autores que tratam diretamente do tema “economias de enclave” ou “encrave econômico”. Nesta pesquisa, nos utilizaremos dos conceitos de enclave econômico de alguns teóricos consagrados pelas ciências econômicas e sociais¹, bem como discutir tal conceito, estabelecendo um caráter dinâmico ao mesmo, através de análise histórico-comparativa entre ciclos de desenvolvimento da economia brasileira e da região em análise – que é a mesorregião sul do Maranhão², grande produtora de produtos primários, tendo a soja como principal produto de exportação.

Passando aos conceitos e análises dos autores citados, iniciamos por Cardoso e Faletto (1978, p. 14-16) que, refletindo sobre a *teoria da dependência*, analisam as duas situações básicas de dependência predominantes no sistema capitalista internacional até então (segunda metade da década de 1970), baseado no dinamismo das corporações internacionais: “dependência com o sistema produtivo (sob controle nacional) e dependência em situações de enclave”. E conceituam uma economia de enclave da seguinte maneira:

¹ Os conceitos e análises sobre enclave econômico estão baseados nas obras de Albert Hirschman, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, Antônio Barros de Castro e Celso Furtado.

² A mesorregião do sul do Estado do Maranhão é composta por três microrregiões, das quais duas compõem nossa área de estudo, as microrregiões do Gerais de Balsas, composta pelos municípios de Balsas, Riachão, Tasso Fragoso, Alto Parnaíba e Feira Nova do Maranhão; e a microrregião da Chapada das Mangabeiras, composta pelos municípios de São Raimundo das Mangabeiras, Loreto, Sambaíba, Benedito Leite, Fortaleza dos Nogueiras, Nova Colinas, São Félix de Balsas e São Domingos do Azeitão.

Nas economias de enclave, o capital estrangeiro investido origina-se no exterior, é incorporado aos processos produtivos locais e transforma algumas parcelas suas em salários e taxas. Seu valor aumenta com a exploração das forças de trabalho locais, que transformam a natureza e produzem bens que realizam novamente a vida desse capital, quando as matérias-primas (óleo, cobre, bananas etc.) são vendidas no mercado externo (CARDOSO; FALETTTO, 1978, p.14-15).

Uma situação oposta a esta é o caso da produção ser controlada pela burguesia nacional, onde o processo de acumulação de capital se inicia e finaliza-se no próprio mercado interno, com a aquisição de matérias-primas, etc. e mão de obra local. A exceção ocorre quando o produto final é um bem primário de exportação, cuja realização se dá no mercado externo.

Nos casos em que um determinado ramo da indústria for dependente do capital externo, sendo os investimentos provenientes de empresas multinacionais, pode-se deduzir que esse processo em muito se aproxima de uma situação típica de enclave. No entanto, embora os investimentos sejam oriundos do exterior, se uma parte substancial da produção for vendida no mercado interno, tem-se outra conotação econômica, não podendo, essa situação, ser caracterizada como de enclave econômico (CARDOSO; FALETTTO, 1978, p.15). Ou seja, para os autores, o enclave existe quando os investimentos são de origem externa (ou interna, através da constituição de fundos de investimento), realizados por corporações multinacionais e, sobretudo, a maior parte dos bens produzidos seja destinada ao mercado externo.

Para exemplificar esse tipo de dependência, os autores citam o caso de indústrias automobilísticas na América Latina, instaladas no México e no Brasil, cujos capitais são totalmente de origem estrangeira, mas a comercialização dos automóveis é feita quase que exclusivamente nos respectivos mercados internos. Isso remete a outros tipos de dependência, excluindo as de enclave, bem como diferentes repercussões nas dimensões sociopolíticas de cada país (CARDOSO; FALETTTO, 1978, p.15).

A questão relevante, segundo esses autores, na comparação entre as duas situações, não é indagar se o poder é exercido pela burguesia local ou pelo enclave de companhias estrangeiras. “A questão real é saber qual a relação entre essas duas dimensões, e qual sua interação com a acumulação de capital em escala mundial.” (CARDOSO; FALETTTO, p.14).

Albert Hirschman³, cuja produção intelectual é larga no campo do desenvolvimento, também incluiu em suas pesquisas a questão do enclave econômico, analisando várias experiências de desenvolvimento durante sua estada na América Latina. Conceituou um enclave da seguinte maneira:

O enclave é definido pela ausência de envolvimento com o restante da economia, i.e., pela ausência de outros tipos de elos em cadeia o enclave é um corpo estranho, frequentemente de propriedade de estrangeiros, com o fim exclusivo de tirar proveito (HIRSCHMAN, 1976, p. 30).

Hirschman trabalha com o conceito de produto primário de exportação, elegendo três tipos principais de efeitos de repercussão econômica a partir da exploração do produto exportável, que são os efeitos de produção, consumo e efeitos fiscais. Suas reflexões sobre economias de enclave, porém, incluem apenas as repercussões fiscais, ficando os outros efeitos subentendidos no decorrer da análise.

Assim, argumenta que o enclave, por ser de propriedade de estrangeiros, está mais propenso a taxações por parte do Governo, devido ao relacionamento precário que geralmente ocorre entre as autoridades governamentais e representantes de empresas estrangeiras. As empresas nacionais, as quais além de serem proprietárias dos recursos, provavelmente controlam ou “têm em suas mãos” o governo. Como exemplo, o autor cita as minas de nitrato e de cobre chilenas, de propriedade estrangeiras, que concederam ao Estado proventos substanciais durante as primeiras décadas do século XX. Por outro lado, as grandes plantações de cacau do Equador, de propriedade da elite local, criaram uma situação de inteira conveniência, com controle do Governo, inclusive, num sistema onde as taxações, ao que tudo indica, eram mínimas (HIRSCHMAN, 1976, p. 32).

Essa política prevaleceu, sem dúvida, na época em que Hirschman analisou a questão, na primeira metade do século XX, em alguns países da América Latina. No Brasil, no entanto, são inúmeros os projetos que foram atraídos pelo Governo Federal (e em muitos casos, pelos governos estaduais e municipais) justamente pela isenção de impostos durante períodos relativamente longos. Como exemplo, tem-se a instalação do consórcio Alumar –

³ O economista americano Albert O. Hirschman, nascido na Alemanha, foi um dos economistas pioneiros na formulação de teorias e análises sobre desenvolvimento econômico no pós II Guerra Mundial. Foi funcionário do Federal Reserve, trabalhou no Plano Marshall e atuou na América Latina trabalhando para o governo da Colômbia, onde fixou residência por um período relativamente longo. Famosas são suas análises sobre as repercussões em cadeia de empreendimentos produtivos, bem como suas conceituações originais, tais como os *efeitos a montante* e *a jusante* de projetos de produção. Seus conceitos e ensinamentos influenciaram vários autores em boa parte do mundo ocidental, sobretudo nas Américas, servindo de base para a elaboração de obras importantes, cuja preocupação central reside em questões de desenvolvimento ou crescimento econômico.

formado por um grupo de empresas multinacionais, tendo a frente a maior produtora de alumínio do mundo, a Alcoa, no Estado do Maranhão, o qual obteve subsídios fiscais e energéticos durante os quinze primeiros anos após o começo das instalações da fábrica na ilha de São Luís, no início da década de 1980.

E com o agravante de que se trata de um típico empreendimento de enclave – o capital tem origem externa, tem baixíssimos encadeamentos com a economia local e a quase totalidade dos produtos são exportados.

Em relação à região Sul do Maranhão, cuja principal atividade é o cultivo grãos, tendo a soja como principal produto primário de exportação, a lei Kandir isenta totalmente as exportações de pagamentos de impostos, beneficiando, assim, a rede de empresas multinacionais que controla o comércio exterior da região. Nos capítulos 3 e 4 desta pesquisa veremos mais pormenorizadamente essa questão.

Outra reflexão sobre este tipo de economia foi realizada por Castro (1972), onde, analisando diversas estruturas econômicas na América Latina e suas disparidades em termos de produtividade entre setores e seus consecutivos graus de desenvolvimento, cita as situações de “enclave” como economias altamente capitalizadas e exportadoras de minerais. Nestes casos, não há que se distinguir disparidades em relação aos outros setores da economia, tendo em vista que o “enclave” “constitui um corpo estranho ou “um posto avançado” das economias industriais” (CASTRO, 1972, p. 43).

O abismo entre a produtividade da extração mineral e a das demais atividades não tem paralelo, mas, em regra, não toca a uma massa significativa da população – as minas, uma vez adotados processos capitalistas de produção, empregam reduzidíssima massa de trabalhadores. Além da atuação do Estado e o mínimo de atividades comerciais e urbanas, não existem ocupações economicamente atraentes no “enclave”. Subsistem, desta feita, em torno dessa economia, as culturas autóctones, possivelmente estagnadas em precárias condições de existência econômico-social (CASTRO, 1972, p.44).

A grande maioria das análises sobre enclaves existentes na literatura econômica menciona a mineração, conforme acima exposto, como um caso clássico de enclave. Cabe aqui fazer algumas reflexões sobre o caráter dinâmico que esse conceito pode apresentar no tempo e no espaço, demonstrando como um ramo de atividade pode ser classificado como um enclave num determinado período da história e, num outro contexto, apresentar-se como uma atividade altamente promotora de encadeamentos e efeitos multiplicadores para o restante da economia. Para tanto, utilizar-se-á a atividade mineradora para exemplificar a dinâmica do processo.

A clássica pesquisa realizada por Celso Furtado, sobre a formação econômica do Brasil, destina uma parte considerável da análise à atividade mineradora que ocorreria no século XVIII, envolvendo a região central do Estado de Minas Gerais, o sul de Goiás e o sudeste do Mato Grosso.

1.2 A mineração no Brasil Colonial do século XVIII: um exemplo de economia dinâmica

Portugal e Brasil estavam empobrecidos no final do século XVII. Seu futuro era incerto. O retorno à exploração de metais preciosos parecia a salvação – no início da colonização da América Latina e região do Caribe, a exploração do ouro e da prata, foi a principal atividade das colônias exploradas pelas metrópoles (a Espanha, principalmente), ávidas por riquezas coloniais. Como consequência das dificuldades econômicas tanto da Metrópole, como da colônia, a atividade do ouro se desenvolveu rapidamente no Brasil, principalmente devido a ajuda técnica fornecida pela metrópole (FURTADO, 2005, p. 77).

A população de Piratininga emigrou em massa, do Nordeste vieram grandes recursos, principalmente sob a forma de mão de obra escrava. De Portugal, forma-se, pela primeira vez, uma grande corrente migratória espontânea, com destino ao Brasil. O *fades* da colônia iria modificar-se fundamentalmente (FURTADO, 2005, p.77).

Anteriormente, quando a economia açucareira era o principal motor da região, prevalecia um pequeno número de médias e grandes empresas agrícolas, empregando pouca mão de obra. Assim, não fazia sentido migrar-se para o Brasil, a não ser quem tivesse capital para financiar uma empresa de dimensões relativamente grandes. Fora disso, a emigração deveria ser subsidiada e respondia a propósitos não econômicos (FURTADO, 2005, p. 78).

A economia mineira abriu um ciclo migratório europeu totalmente novo. As atividades de mineração do Brasil ofereciam possibilidades a pessoas de recursos limitados, pois não se exploravam grandes minas – como ocorria com a prata no Peru e no México-, e sim o metal de aluvião que se encontrava depositado no fundo dos rios.

Não se conhece dados precisos sobre a imigração proveniente das ilhas do Atlântico e de Portugal, no decorrer do século XVIII. Sabe-se, porém, que houve alarme em Portugal – contra a emigração-, e que se chegou a tomar medidas concretas para dificultar a onda migratória (FURTADO, 2005, p. 78).

Tendo em vista que a economia portuguesa encontrava-se estagnada – particularmente na primeira metade do século XVIII, quando se desorganizaram suas poucas

manufaturas-, para que uma emigração suscitasse fortes reações, é porque esta era de grandes proporções. Como consequência desse movimento, a população colonial de origem europeia, tudo indica, decuplicou no correr do século da mineração. A população do Brasil era de 100 mil habitantes no ano de 1600, aumentando para um máximo de 300 mil em 1700. Mas em 1800, já era de 3.250.000 habitantes! E a população europeia era de 30 mil habitantes em 1600 e um máximo de 100 mil em 1700. Furtado (2005, p.78,79) estima que a migração de portugueses para o Brasil durante o século XVIII possa ter chegado a 500 mil pessoas. Com o crescimento vegetativo dessa população, estima-se que mais de um milhão de europeus, sendo a grande maioria originária da Metrópole, habitavam o Brasil em 1800. Dessa forma, cabe deduzir que Portugal contribuiu com um maior contingente de imigrantes para o Brasil do que a Espanha para todas as suas colônias da América.

Embora a economia mineira também tivesse sua base no trabalho escravo, esta difere, amplamente, em muitos aspectos da economia açucareira. Os escravos em nenhum momento chegaram a constituir a maioria da população. A forma como se organizava o trabalho, na economia mineira, permitiu que o escravo tivesse uma maior iniciativa e circulasse num meio social mais complexo. Muitos trabalhavam por conta própria, pagando uma quantia fixa ao seu proprietário, podendo comprar sua própria liberdade. Esta simples possibilidade constituiu um fator mental altamente favorável.

Quanto aos homens livres da Metrópole, dificilmente ascendiam socialmente na economia açucareira. Na economia mineira, no entanto, se dispusesse de recursos, podiam organizar uma lavra com cem escravos, ou mais, com custos bem menores em relação à montagem de um engenho real. Se os recursos fossem reduzidos, poderiam montar uma empresa com o mínimo permitido pela divisibilidade de mão de obra, isto é, somente um escravo. Por último, o homem livre poderia ele mesmo trabalhar como faiscador, caso fosse desprovido totalmente de recursos. Se tivesse sorte, logo seria lançado à posição de empresário (FURTADO, 2005, p. 79).

A atividade mineira caracterizava-se pelo capital fixo reduzido, dado a incerteza em relação à vida de uma lavra. A empresa estava organizada de forma a poder deslocar-se em tempo relativamente curto. Incerteza e correspondente mobilidade empresarial; alta produtividade e correspondente especialização – marcam a organização de toda a economia mineira (FURTADO, 2005, p. 79).

Sendo a lucratividade maior na etapa inicial da mineração, a excessiva concentração de recursos conduzia a dificuldades no abastecimento. A fome acompanhava sempre a riqueza nas regiões do ouro. O aumento da demanda provocava aumento nos preços

dos alimentos e dos animais de transporte, constituindo mecanismos de irradiação dos benefícios econômicos da mineração – com exceção da fome, logicamente.

A pecuária, que encontra no Sul um habitat altamente favorável para desenvolver-se – e que, dado sua baixíssima rentabilidade, sobrevivia graças à exportação de couros, passará por uma verdadeira revolução com o advento da economia mineira. O gado, que por muito tempo permaneceu com preços baixos, valoriza-se rapidamente e alcança, em determinadas ocasiões, preços excepcionalmente altos (FURTADO, 2005, p. 80).

O próprio gado do Nordeste, cujo mercado definhava com a decadência da economia açucareira, tende a deslocar-se em busca do florescente mercado da região mineira. Esse deslocamento fez aumentar os preços pagos pelos engenhos, razão pela qual se tentou interditar oficialmente este movimento.

Outra característica marcante da economia mineira, de profundas consequências para as regiões vizinhas, radicava em seu sistema de transportes. Distante do litoral, dispersa em região montanhosa, a população dependia para tudo de um complexo sistema de transporte. A tropa de mulas constitui autêntica infraestrutura de transporte. A quase inexistência local de alimentos – as minas localizam-se em regiões montanhosas-, elevou a necessidade do uso de animais de carga.

Os efeitos positivos da economia mineira, situada entre a Serra da Mantiqueira, no atual Estado de Minas Gerais, e a região de Cuiabá, passando por Goiás, se fez refletir na pecuária do Sul e do Nordeste. A valorização do gado atingiu altos patamares, vistos anteriormente somente nos momentos de pico da economia açucareira. Destarte, os benefícios recebidos pelo Sul foram substancialmente maiores do que os recebidos pelo sertão nordestino (FURTADO, 2005, p. 80).

A região rio-grandense especializou-se na criação de mulas, sendo altamente beneficiada com o aumento da demanda provocada pelo surto mineiro na região central do país. Dezenas de milhares de mulas, as quais constituíam a principal fonte de renda da região, subiam do Rio Grande do Sul, concentrando-se em São Paulo, onde, em grandes feiras, eram distribuídas aos compradores que provinham de diferentes regiões. Assim, a economia mineira, através de efeitos indiretos, permitiu a articulação entre diferentes regiões do sul do país. Ao contrário do que ocorrera no Nordeste, onde se partiu de um vazio econômico para a formação de uma economia pecuária dependente da açucareira, no sul do país a pecuária preexistiu à mineração (FURTADO, 2005, p. 81).

O autor conclui essa primeira análise da economia mineira ressaltando suas irradiações positivas para grande parte das regiões brasileiras:

Essas distintas regiões viviam independentemente e tenderiam provavelmente a desenvolver-se, num regime de subsistência, sem vínculos de solidariedade econômica que as articulassem. A economia mineira abriu um novo ciclo de desenvolvimento para todas elas. Por um lado, elevou substancialmente a rentabilidade da atividade pecuária, induzindo a uma utilização mais ampla das terras e do rebanho. Por outro, fez interdependentes as diferentes regiões, especializadas umas na criação, outras na engorda e distribuição e outras constituindo os principais mercados consumidores. É um equívoco supor que foi à criação que uniu essas regiões. Quem as uniu foi a procura de gado que se irradiava do centro dinâmico constituído pela economia mineira (FURTADO, 2005, p. 81).

A análise descrita acima deixa claro, portanto, o caráter dinâmico que pode ter uma economia. Ora apresentando-se como grande geradora de benefícios, não só econômicos, mas sociais, inclusive, através da criação de empregos, ou apenas trabalho, como no caso da economia mineira desenvolvida no século XVIII, que mesmo na ausência de trabalho assalariado conseguiu irradiar uma série de efeitos positivos não só na região produtora, mas praticamente em todas as outras grandes regiões do país, com exceção apenas da região Norte. Ora comportando-se como uma região típica de exportação, irradiando poucos efeitos no local e nas regiões circunvizinhas, como é o caso de atividades mineradoras em vários municípios do Estado de Minas Gerais, na atualidade. Logicamente que a evolução é em sentido inverso ao apresentado: evoluindo, no tempo (geralmente no longo prazo), de uma situação de enclave para outro estágio de desenvolvimento, uma economia mais integrada.

Um ponto que parece decisivo nesta discussão é a questão da utilização da mão de obra, ou seja, o contingente empregado no centro produtivo. Viu-se a grande quantidade de trabalhadores e empreendedores que foram atraídos pela região mineira, com destaque para a imigração portuguesa, fazendo decuplicar sua população durante o século da mineração, conforme visto. Esse aumento de contingente, trabalhando de forma direta ou indireta no centro dinâmico, mesmo em condições pré-capitalistas (sem garantias trabalhistas, tais como salários, carteira assinada etc.), cria uma grande demanda, através da renda adquirida, por produtos e serviços que extrapolam a economia local, gerando efeitos positivos por vastas regiões.

Constata-se, desta forma, que a atividade mineradora, no período analisado por Celso Furtado, comportou-se como um centro dinâmico de produção, apesar de ter um produto básico de exportação - o ouro - e funcionar, em alguns aspectos, em condições pré-capitalistas de produção. O que caracterizava esse centro dinâmico era a grande quantidade de trabalhadores e outros agentes envolvidos no processo de produção, o que desconcentrava a renda, e o desenvolvimento de atividades ligadas ao mercado interno (como o sistema de transporte), propiciado pela distância dos portos em que se situava a exploração do ouro. Esse

distanciamento encarecia relativamente as importações, favorecendo o desenvolvimento de atividades internas com muito mais vigor do que acontecia, até então, na economia açucareira (FURTADO, 2005, p. 83).

Cabe uma última observação em relação à economia do ouro. Trata-se do seu desenvolvimento endógeno, que foi praticamente nulo, não havendo, principalmente, desenvolvimento de atividades manufatureiras em todo o período de iniciação, auge e declínio da economia mineira. A razão disso não foram as proibições impostas por Portugal em relação à manufatura (inclusive através de decreto), até porque não houve reação a este ato, praticamente. “*A causa principal foi a própria incapacidade técnica dos imigrantes para iniciar atividades manufatureiras numa escala ponderável*” (FURTADO, 2005, p. 83, grifo nosso).

Este último aspecto não invalida, no entanto, os benefícios proporcionados pela economia do ouro ao restante da economia, através dos impulsos dados à pecuária, a toda cadeia de produtos alimentares e à articulação e crescimento de um complexo sistema de transporte, que perdurou até o declínio dessa economia, quando a produção do ouro começa a diminuir significativamente, em meados da segunda metade do século XVIII.

Portanto, a economia mineira do século XVIII foi bastante diferente do que foi a economia açucareira do período anterior e a atividade de mineração desenvolvida hoje em dia no Estado de Minas Gerais⁴ e em outras regiões, que contêm todas as características de um enclave: são dominadas por grandes empresas, de capital intensivo e, portanto, com geração mínima de empregos diretos; praticamente toda a produção é exportada e, desta forma, tem baixo relacionamento com as atividades ligadas ao mercado interno; a renda é geralmente bastante concentrada, limitando-se às grandes corporações que controlam a atividade. Em relação ao problema da distância do litoral, a infraestrutura de rodovias e ferrovias escoia a produção (de minério de ferro, basicamente) das minas ao porto, em grandes volumes. Neste ponto, têm-se alguns encadeamentos positivos gerados pela logística de transporte, que envolvem, por exemplo, a construção dessa malha viária e os benefícios de locomoção de pessoas e transporte de mercadorias proporcionados por essa infraestrutura.

⁴ No caso de Minas Gerais, atualmente tem-se uma série de encadeamentos positivos entre as atividades de mineração - exploração do minério de ferro e da bauxita integradas com as respectivas indústrias siderúrgicas e de alumínio, cuja produção, em grande parte, é distribuída para o mercado interno. No entanto, tem-se alguns exemplos típicos de enclave, tais como a atividade mineradora no município de Itabira, próximo a Belo Horizonte (Ver Cristiano Penido de Alvarenga, *A Vulnerabilidade Econômica do Município de Itabira, Minas Gerais, em Relação à Atividade Mineral*, dissertação de mestrado, UFOP, 2006). No caso do Grande Projeto Carajás, no sul do Pará, de exploração de minério de ferro pela maior empresa de mineração do país, a VALE, tem-se um típico exemplo de um enclave econômico.

1.3 Conclusão do capítulo

De acordo com os conceitos e análises de economias regionais realizados até aqui, incluindo as definições de enclave, pode-se extrair um conceito de enclave que sintetiza todo esse estudo, da seguinte maneira: *economias de enclave, ou encrave econômico, são economias caracterizadas pela exportação quase que exclusiva dos seus produtos, geralmente controladas por grandes companhias (sejam nacionais ou estrangeiras), que empregam pequenas quantidades de mão de obra, concentradoras de renda e cujos efeitos, para frente e para trás, são mínimos.*

Praticamente todas essas características são encontradas na região sul maranhense, que é o objeto de estudo dessa pesquisa, cujo aprofundamento será discutido nos capítulos 4 e 5.

2 AS GRANDES TRANSFORMAÇÕES DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO A PARTIR DA DÉCADA DE 1930

Este capítulo é composto por três pontos base: a transição do modelo agrário-exportador para o de economia industrial emergente; a crise desse modelo, nos anos 1980; e o retrocesso, a partir da década de 1990, com a ascensão da ideologia neoliberal. Este retrocesso está intimamente ligado aos pressupostos da Nova Ordem Mundial baseada nos dogmas da doutrina liberal, tendo como maior referência o Consenso de Washington. Em seguida, é feita uma descrição dos principais pilares do social-desenvolvimentismo, a vertente mais atual da teoria do desenvolvimento no Brasil, modelo seguido pelo atual Governo desde 2003.

Depois dessa descrição sobre as grandes mudanças verificadas ao longo do século XX, analisa-se mais pormenorizadamente a questão da reprimarização da economia brasileira a partir do início da década de 1990.

2.1 A transição do modelo agrário-exportador para o industrial

A partir da década de 1930, com as grandes transformações socioeconômicas, políticas e ideológicas ocorridas no cenário internacional, motivadas essencialmente pela grande crise de 1929, o Brasil passa também por profundas transformações nos campos político, social e econômico. Os impactos dessas mudanças foram muito significativos. No aspecto econômico, o Brasil evolui do sistema agrário-exportador no qual estava submerso desde o século XIX, sob os auspícios da economia cafeeira, e passa a industrializar-se com mais intensidade a partir desse período, numa tentativa de substituir as importações pela produção interna.

As condições para a mudança de rumo foram dadas, sem dúvida, pela conjuntura internacional. A grande depressão internacional, por um período relativamente longo, oportunizou ao país ampliar as atividades manufatureiras cujo embrião fora formado durante o período de hegemonia da economia cafeeira. Durante a depressão da década de 1930, a oferta de produtos industrializados, via importações, tornou-se escassa, com elevação dos preços, abrindo espaço para a industrialização local (CASTRO, 1972, p.142).

Furtado (2005), uma vez mais, fornece uma análise econômica detalhada das importantes transformações ocorridas no Brasil na década de 1930. Segundo este autor, para manter a política de fomento de renda, atendendo implicitamente aos interesses dos cafeicultores, o governo controlava a oferta do café através de sua destruição, na tentativa de

manter um patamar viável de preços no mercado internacional. Essa política, por outro lado, era responsável por um desequilíbrio externo que tendia a aprofundar-se, na medida em que constantes incentivos à produção aumentavam a oferta a cada ciclo, o que fatalmente levaria essa política à exaustão.

A correção desse equilíbrio se dava através de consecutivas desvalorizações da moeda. Esse mecanismo elevava o preço relativo das importações, comprimindo o coeficiente de importações. O poder aquisitivo da moeda brasileira caiu 50%, entre 1929 e 1931, a mais do que caiu no âmbito interno. Nos anos da depressão, de 1929 ao ponto mais baixo da depressão, a renda monetária do Brasil caiu entre 25% e 30%. Neste período, o índice de preços dos importados subiu 33%. Assim, a redução do *quantum* das importações foi de mais de 60% e o valor destas caiu de 14% para 8% da renda territorial bruta. Consequentemente, a oferta interna supriu os importados de outrora (FURTADO, 2005, p.194).

A demanda interna passa, assim, a ter importância paulatina, tornando-se o elemento dinâmico da economia. Mantendo-se a procura interna com maior firmeza que a externa, o setor que produzia para o mercado interno passa a oferecer melhores oportunidades de inversão que o setor exportador. Cria-se, assim, uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação do capital. (FURTADO, 2005, p.194).

A precária situação da economia cafeeira, que destruíra cerca de um terço do que era produzido, afugentava desse setor os capitais que nele ainda se formavam. A capacidade produtiva dos cafezais foi reduzida a cerca da metade, nos anos que se seguiram à crise. Parte dos capitais empregados na produção de café foi desinvertida, indo para outras culturas do próprio setor exportador, a exemplo do algodão, cuja boa rentabilidade obtida pelos produtores norte-americanos induziu o aumento da produção brasileira, com preços que se mantiveram estáveis durante a Grande Depressão. A produção de algodão aumentou de uma proporção de 10% da produção cafeeira em 1929, para uma proporção de 50% desse mesmo *benchmark* em 1934. Contudo, o fator dinâmico principal, sem nenhuma dúvida, passa a ser o mercado interno, nos anos que se seguem à crise. (FURTADO, 2005, p.195).

A produção industrial, que se destinava em sua totalidade para o mercado interno, cai 10% logo após a crise de 1929, mas se recupera rapidamente, chegando em 1933 aos mesmos níveis do início da Grande Depressão. A produção agrícola recupera com igual rapidez o abastecimento para o mercado interno. A taxa de rentabilidade dos setores voltados para o mercado interno aumentou, enquanto a taxa de lucro do setor exportador diminuiu. Daí o interesse em migrar os investimentos de um setor para o outro. As atividades ligadas ao

mercado interno cresciam impulsionadas por maiores lucros e ainda recebiam novo impulso ao atrair capitais que se formavam ou eram desinvertidos no setor de exportação (FURTADO, 2005, p.195).

Na verdade, o setor ligado ao mercado interno não podia aumentar sua capacidade, particularmente no campo industrial, sem importar equipamentos e estes estavam mais caros com a desvalorização da moeda. Entretanto, o fator mais importante na primeira fase de expansão da produção deve ter sido o aproveitamento da capacidade já instalada no país. A indústria têxtil, por exemplo, teve sua produção aumentada substancialmente sem aumentar a capacidade de produção, aproveitando-se da capacidade já instalada, aumentando a rentabilidade do capital aplicado e criando os fundos necessários para uma expansão subsequente, dentro da própria indústria (FURTADO, 2005, p. 196).

Essa mudança de eixo, ou seja, do elemento dinâmico da economia, passando do setor externo para o interno, contou com condições favoráveis ao processo. Como exemplo, pode-se citar a facilidade em importar equipamentos usados a preços baixos devido à crise dos países desenvolvidos (que foram muito importantes para a formação do capital fixo industrial); e o aumento de preço dos bens importados, devido à desvalorização cambial, o que criou condições propícias para uma industrialização diversificada no país, incluindo indústrias de bens capital.

No caso desta última, sérias dificuldades foram encontradas para sua instalação, por razões óbvias, numa economia dependente. No entanto, o país consegue instalar uma indústria de bens de capital que cobriu parte dos materiais necessários à manutenção e à expansão de sua capacidade produtiva, apesar de todas as dificuldades e limitações de uma economia dependente. As indústrias de bens de capital, por razões de tamanho de mercado, apresentam maiores desvantagens relativas aos países subdesenvolvidos. As condições que se criaram no Brasil nas décadas de 1930 quebraram este círculo. A procura de bens de capital cresceu exatamente numa etapa em que as possibilidades de importação eram as mais precárias possíveis (FURTADO, 2005, p.197).

Na sequência dessa análise, Furtado (2005) aponta para os desequilíbrios cambiais existentes neste período e no período relativo a II Guerra Mundial. No entanto, tais desequilíbrios não comprometem de forma significativa o processo de substituição de importações em curso, provocando uma mudança significativa na economia brasileira, em suas palavras, o “deslocamento do centro dinâmico”, saindo do setor externo para o interno. Essa transformação também representa um marco na ruptura com a “vocação agrária”, defendida por vários setores e intelectuais da época. Assim, desenvolveram-se indústrias leves

como as de tecidos, cuja capacidade de produção havia sido ampliada ainda na década de 1920; indústrias de alimentos e bebidas, e de ferro e aço, com destaques para a siderúrgica Belgo-Mineira, presente desde a década de 1920, a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, e da Companhia Vale do Rio Doce, em 1942.

De acordo com Castro (1972), a produção industrial, entre 1932 e 1962, multiplicou-se por dez, ou seja, aumentou 900%! Qualquer comparação internacional apontaria este resultado como notável. Esse avanço industrial, num primeiro momento - início da década de 1930-, apenas substituiu produtos importados, abastecendo principalmente as classes de rendas médias e altas. Com o incremento do investimento, no entanto, construção de novas plantas industriais, aumento do emprego neste setor e aumento da participação do Estado no apoio à industrialização, tem-se verdadeiramente um incremento da renda gerado pela própria expansão industrial, favorecendo o forte crescimento acima mencionado (CASTRO, 1972, p. 121-127).

Na década de 1940 um importante debate ocorreu entre dois expoentes da economia brasileira, o empresário Roberto Simonsen e o economista Eugênio Gudin - até então, a grande referência do pensamento econômico brasileiro. Nessa famosa controvérsia entre o ideal desenvolvimentista e o liberal (Eugênio Gudin) estava em jogo os rumos que a economia brasileira iria tomar a partir de então. Na linha de Gudin, as vantagens comparativas eram determinantes. Desta forma, defendia ações de incentivo à agricultura, setor no qual o país tinha larga vantagem comparativa e onde a produtividade poderia se elevar com relativa facilidade e, assim, beneficiar o conjunto da economia. Por outro lado, Simonsen defendia o planejamento econômico, onde o Estado deveria exercer papel relevante na condução das atividades produtivas, e a industrialização surge como mola propulsora nesta nova configuração, tendo em vista as condições favoráveis apresentadas pela economia brasileira, no período que vai da grande depressão ao final da II Guerra Mundial (GUDIN; SIMONSEN, 2010).

Como é de conhecimento geral, o Brasil deu continuidade ao modelo de substituição de importações, principalmente no pós II Guerra Mundial, dadas as condições favoráveis para implantação de tal política. Como herança do desenvolvimento industrial durante a década de 1930, a renda manteve-se elevada, enquanto as restrições impostas pela guerra aos países centrais, sobretudo Europa e EUA, dificultavam as importações brasileiras. Outro aspecto favorável ao planejamento e implementação de políticas de redução de desigualdades regionais foi a onda de planos e projetos desta natureza que surgiram na maioria dos países desenvolvidos, seja para reparar os danos causados pela II Guerra Mundial,

caso da Europa e Japão, seja pela constatação de grandes desigualdades regionais no interior dos países, caso dos EUA. Como exemplo, pode-se citar as políticas de desconcentração industrial na Inglaterra, dos planos de distribuição territorial e polos de desenvolvimento na França, dos programas de desenvolvimento das fronteiras e de descongestionamento na Alemanha, da criação da “Cassa del Mezzogiorno” e das políticas de desenvolvimento do sul da Itália, dos planos de desenvolvimento dos Urais e da Sibéria, na União Soviética, entre outros (DINIZ, 2001, p. 2).

Foi neste ambiente que surgiu a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), órgão integrante da ONU, cujas ideias de Raúl Prebisch, tais como “[...] o sistema centro-periferia, o modelo de substituição de importações e a criação de um mercado comum latino-americano” (COUTO, 2007, p. 1), serviram de base para o pensamento dessa corrente e influenciaram sobremaneira a política de desenvolvimento brasileira. Para Prebisch, seria impossível [...] alcançar o desenvolvimento por meio do padrão *hacia fuera* baseado na exportação de bens primários e cuja variável dinâmica é a demanda externa. A todo momento, contrapõe a ele um outro paradigma, o dos países centrais, baseados na indústria, no progresso técnico e na capacidade de ambos dinamizarem a demanda (CARNEIRO, 2012, p. 752).

Seguindo essa linha de pensamento, de base desenvolvimentista, surge o Plano de Metas, que priorizou, entre outras ações, a indústria de bens de consumo durável, aproveitando a disponibilidade de capitais para investimento por parte da Europa e Japão, pós II Guerra Mundial. Combinando os capitais privados, nacional e estrangeiro com o estatal, sob o comando do Estado, o Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek viabilizou uma infraestrutura rodoviária e urbana (interligando as regiões mais distantes, sobretudo o Norte e Nordeste ao Centro-Sul do país) e uma indústria diversificada, especialmente a de bens de consumo durável, com destaque para a indústria automobilística, proporcionando um significativo desenvolvimento do país com aumento do emprego e da qualidade de vida da população. A partir de então, as discussões evoluíram para a manutenção de uma economia industrial e a mudança de postura no exterior, por se tratar de uma economia industrial emergente. Desta forma, o Brasil começa a se posicionar como um interlocutor importante junto à diplomacia e aos grandes organismos internacionais (GONÇALVES, 2013).

2.2 O último impulso de crescimento

O Golpe Militar de 1964 interrompeu a linha política que vinha se desenhando nos governos dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart, que tentava posicionar-se de forma autônoma no âmbito da política externa, buscando o não alinhamento de políticas, fosse com os EUA ou com a URSS. Assim, o Golpe Militar representou o retorno do Brasil ao bloco Ocidental e à aliança, exclusiva, com os Estados Unidos (Paradigma Rio Branco). O primeiro governo militar veio reforçar o consenso desenvolvimentista e promoveu as reformas necessárias ao desenvolvimento de economia industrial. Assim, a economia cresceu fortemente durante o período de 1968 a 1973, o famoso período do “milagre econômico” brasileiro, que alçou o país à condição de destaque no sistema econômico mundial. Mesmo depois do primeiro choque do petróleo, em 1973, a ênfase em políticas de cunho desenvolvimentista fez a economia crescer até o final da década de 1970. Na política externa, por outro lado, o Paradigma Rio Branco se esgotou. Não havia mais clima para manter relações de exclusividade com os Estados Unidos. Na condição de potência média, o Brasil reivindicou uma participação maior no sistema internacional, sobretudo depois das grandes mudanças, quando o bloco do Terceiro Mundo também exigia uma Nova Ordem Mundial e uma representatividade maior na mesma. “Embora a crise da dívida externa nos anos 1980 tenha limitado o desenvolvimento e retirado as iniciativas na política externa, o compromisso com o projeto de fazer do Brasil uma grande potência industrial se manteve de pé” (GONÇALVES, 2013, p.3).

2.3 O início da grande estagnação e do retrocesso

No entanto, com o aprofundamento da crise da dívida externa, deflagrada com a elevação dos juros americanos - que a partir de 1979 aumentaram de 9% para 12%, depois subiram para 16% e chegaram a 20% em maio do ano seguinte. Em 1981 a *prime rate* chegou a espantosos 21,5%, “a mais alta taxa de juros desde a era de Cristo” (MONTORO, 1990, p.8), a economia brasileira desacelerou drasticamente, tanto que a década de 1980, como se sabe, foi denominada “a década perdida”. Desta forma, o processo de desconcentração industrial que estava em curso e a consequente integração econômica regional são interrompidos, devido principalmente à estagnação econômica. Na sequência, o que se vê, a partir do final da década de 1980 e início dos anos 1990, é a implementação de políticas (neo)

liberais, que priorizaram a abertura comercial das fronteiras com a finalidade de aumentar a competitividade da economia brasileira (PACHECO, 1995, p. 23).

Além da grave crise econômica vivida por toda a América Latina na década de 1980, as pressões políticas para uma mudança radical de rumo na condução dessas economias foram enormes. As gestões do Presidente dos EUA, Ronald Reagan, e da Primeira Ministra do Inglaterra, Margaret Thatcher, se empenharam firmemente na tarefa de implantar a doutrina neoliberal mundo afora, difundindo a ideia de que o Estado (keynesiano), cujas funções tinham sido de grande importância para o desenvolvimento, torna-se, a partir de então, um obstáculo ao crescimento econômico. Em Washington, fora publicado, em 1989, um documento contendo o resumo dessas ideias, fruto de várias experiências, conferências e encontros realizados pelas agências do governo americano em diversos países. O documento fora denominado “Consenso de Washington”.

O diplomata brasileiro Paulo Nogueira Batista publicou, pouco antes do seu falecimento, em 1994, um das críticas mais contundentes ao modelo neoliberal implantado na América Latina desde a década de 1980, que tem como pano de fundo o Consenso de Washington. Logo nas primeiras páginas, afirma que os preceitos liberais foram elaborados como condição para que o governo dos Estados Unidos concedesse cooperação financeira externa, bilateral ou multilateral (BATISTA, 1994, p. 6).

Em seguida, expõe como o plano de cooptação intelectual frente aos governantes e elites dos demais países, sobretudo os emergentes, iria se concretizar:

A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos, humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano. Acabaria cabalmente absolvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse (BATISTA, 1994, p.6).

Continuando o raciocínio, exemplifica a eficiência dessa estratégia, citando um documento elaborado pela FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), em 1990, sob o título “Livre para crescer - Proposta para um Brasil moderno”. Em suas palavras:

A proposta da Fiesp inclui, entretanto, algo que o Consenso de Washington não explicita mas que está claro em documento do Banco Mundial de 1989, intitulado “Trade Policy in Brazil: the Case for Reform”. *Aí se recomendava que a inserção internacional de nosso país fosse feita pela revalorização da agricultura de exportação.* Vale dizer, o órgão máximo da indústria paulista endossa, sem ressalvas, uma sugestão de volta ao passado, de inversão do processo nacional de

industrialização, como se a vocação do Brasil, às vésperas do século XXI, pudesse voltar a ser a de exportador de produtos primários, como o foi até 1950. Uma área em que os preços são cadentes - são hoje, em termos reais, 40% em média inferiores aos de 1970 - em virtude do notável volume de subsídios concedidos a seus produtores agrícolas pelos países desenvolvidos, da ordem de US\$ 150 bilhões de dólares por ano, e da revolução no setor de materiais que vem reduzindo substancialmente o uso de matérias-primas naturais por unidade de produto obtido. (BATISTA, 1994, p.6).

E assim conclui essa análise inicial:

As reformas comerciais liberalizantes recomendadas pelo Banco Mundial e avalizadas pela Fiesp seriam, de resto, fielmente encampadas pelo governo Collor até mesmo no que se refere à postura a se assumir na Rodada Uruguai, de alinhamento às posições norte-americanas na questão agrícola e nos novos temas normativos de serviços e propriedade intelectual (BATISTA, 1994, p. 6 e 7).

Creio que o pano de fundo para as transformações verdadeiramente vivenciadas pela economia brasileira, a partir do final dos anos 1980, foi aqui exposto. A grande controvérsia sobre as origens e razões do atual processo de reprimarização da economia brasileira encontra uma explicação bastante plausível neste artigo produzido por uma autoridade brasileira que vivenciou o planejamento e execução de uma grande estratégia de dominação por parte dos países desenvolvidos. Fatos como esses explicam a assertividade da economia política, quando afirma a interdependência entre política e economia, e a importância singular das decisões políticas para os rumos econômicos.

Com a ascensão do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), nas eleições de 2002, inaugura-se também outra vertente da teoria do desenvolvimento, o *social-desenvolvimentismo*, cujas reflexões ainda são fragmentadas e com pouca inserção acadêmica. No entanto, tem influenciado significativamente as políticas econômicas e sociais do Brasil há mais de dez anos. Sua ideia chave é a eleição do social como prioridade, invertendo a ordem que fora dada pelo velho e o novo-desenvolvimentismo, nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar (CARNEIRO, 2012, p. 773).

Sob o ponto de vista dos determinantes do crescimento, o fator dinâmico primordial no social-desenvolvimentismo seria a ampliação do consumo de massas, fundada na redistribuição da renda. Esta ideia está calcada no reconhecimento da relevância do mercado interno enquanto base de crescimento em economias como a brasileira. Ao invés da clássica ordem dos determinantes do crescimento, de origem keynesiana, que era dada por *investimentos/aumento de emprego/aumento de renda/aumento de consumo/aumento de investimentos*, no social-desenvolvimentismo, Bieslchowsk (apud CARNEIRO, 2012, p. 774) propõe um círculo virtuoso, invertendo a ordem dos determinantes, da seguinte maneira:

aumento de salários/ampliação de consumo popular/investimentos/aumento de produtividade/aumento de salários. O sucesso desta estratégia, no entanto, estaria condicionado à criação suficiente de empregos, disponibilidade de recursos fiscais e atenuação da restrição externa.

A rigor, essa estratégia teria de estar ancorada em políticas de distribuição de renda permanentes, ou seja, os rendimentos do trabalho teriam que aumentar mais rapidamente do que a produtividade. Além disso, a disseminação e ampliação do crédito seriam essenciais. Somente a combinação desses fatores poderia superar o caráter subordinado dos segmentos produtores de bens de consumo no capitalismo (CARNEIRO, 2012, p. 774).

A ampliação do consumo de massas poderia dinamizar a economia por um período prolongado, porém, este está sujeito a algumas restrições: “os ganhos iniciais do multiplicador são muito elevados, como decorrência da prévia concentração da renda, mas tendem a reduzir-se com o passar do tempo” (CARNEIRO, 2012, p. 775). Há também limites para a melhoria da distribuição da renda, esbarrando nas margens de lucro das empresas. Isto significa que, passados os momentos iniciais de redistribuição, esta se tornaria estável com as transferências de ganhos de produtividade aos salários e dos repasses do Governo para a população, através dos programas sociais. No sistema capitalista, só poderiam advir da ação do Estado, via tributação e gasto público. Por último, a ampliação do consumo através do crédito, além da limitação conjuntural da elevada taxa de juros, esbarra no caráter concentrado no tempo da demanda de reposição de bens duráveis (CARNEIRO, 2012, p. 775).

Dada a elevada concentração da renda no Brasil e o baixo nível de endividamento das famílias, a estratégia do social-desenvolvimentismo pode dinamizar a economia por um período considerável, mas fatalmente perderá impulso com o passar do tempo, pelas razões expostas anteriormente. O investimento autônomo, através de outros eixos dinâmicos, tais como a ampliação da infraestrutura e o adensamento de cadeias produtivas, no vasto território nacional, podem complementar a estratégia proposta acima.

O social-desenvolvimentismo compreende quatro eixos distintos e complementares, mas que estão sendo executados com diferentes graus de prioridade e maturação: I) a melhoria da distribuição da renda; II) a ampliação da infraestrutura econômica e social; III) a reindustrialização via adensamento de cadeias produtivas; IV) *a expansão do setor baseado em recursos naturais* (CARNEIRO, 2012, p. 176, grifo nosso).

Até o ano de 2012, a melhoria da distribuição de renda, proporcionada por várias medidas do Governo Federal, acompanhada de um acesso ampliado do crédito, possibilitou a

rápida ampliação do consumo interno. A expressiva elevação dos preços das *commodities* e do aumento das exportações líquidas permitiram afastar a restrição externa que poderia advir dessa estratégia de desenvolvimento. No entanto, com o saldo da balança comercial bem abaixo dos anos anteriores, apenas US\$ 2,5 bilhões, no ano de 2013, a ameaça da restrição externa volta a por em risco o equilíbrio do sistema, desta vez na roupagem do social-desenvolvimentismo.

Analisando a estrutura da balança comercial brasileira nos últimos anos, percebe-se uma grande concentração do setor primário no lado das exportações. Mais destacadamente, houve um grande aumento de quatro produtos básicos de exportação: **minério de ferro, petróleo bruto, carnes e produtos da cadeia da soja** (O somatório desses produtos, acrescidos da exportação de milho e de café, chega a 40% das exportações brasileiras em 2013). Essa tendência se mostrou tão forte que vários estudiosos da matéria estão considerando tal fenômeno como uma reprimarização das exportações brasileiras, uma espécie de retorno aos tempos da República Velha, no setor exportador, embora num cenário e estrutura econômica e social radicalmente diferentes. Portanto, as atuais políticas governamentais, sob a égide do social-desenvolvimentismo, parecem priorizar alguns dos seus objetivos, como o da distribuição de renda e a ampliação do setor primário, e negligenciar outros, tais como a reindustrialização via adensamento de cadeias produtivas e a ampliação da infraestrutura econômica e social. Como uma das consequências dessa realidade, tem-se o aumento extraordinário na produção de produtos básicos de exportação, desenvolvidos, em muitos casos, em sistemas similares ao de economias de enclave, num processo de reprimarização das exportações brasileiras, conforme veremos a seguir.

2.4 A reprimarização da pauta exportadora brasileira

Como consequência das políticas adotadas a partir do receituário neoliberal, como as de incentivo às exportações adotadas no início da década de 1990 e um cenário extremamente favorável no exterior, sobretudo com o crescimento da economia chinesa que passa a demandar *commodities* em volumes extraordinários, contribuindo para a elevação dos preços desses produtos, o comércio exterior brasileiro obteve excelente desempenho a partir do ano 2000, saindo de um déficit de US\$ 732 milhões em 2000 para um **superávit de US\$ 46 bilhões em 2006**, de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC). **A partir desse *record*, no entanto, começa a declinar, fechando o ano de 2012 com saldo superavitário 55% inferior, de US\$ 19,4 bilhões e de apenas US\$ 2,55**

bilhões em 2013, 86% menor do que o ano de 2012, segundo a mesma fonte. Porém, deve-se analisar não só quantitativamente os dados do comércio exterior, mas sobretudo uma análise cuidadosa a respeito da qualidade das exportações brasileiras. A tabela a seguir mostra as exportações de acordo com o fator agregado de 1964 a 2011, com destaque para as três principais classes de produtos – os básicos, semimanufaturados e manufaturados.

Tabela 1 - Brasil: Exportações segundo Fator Agregado (%)*

Ano	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados
1964	85,4	8,0	6,2
1980	42,2	11,7	44,8
1985	33,3	10,8	54,9
1990	27,8	16,2	54,2
1995	22,9	20,8	56,2
2000	23,4	15,8	60,7
2006	29,9	14,5	55,6
2007	32,8	13,9	53,5
2008	37,9	13,8	48,1
2009	41,4	13,7	45,0
2010	45,5	14,3	40,2
2011	48,8	14,3	36,8

(*) Exclui Operações Especiais
Fonte: Cano (2012)

De acordo com Cano (2012), os dados acima são incontestes: significam uma regressão e reprimarização da pauta exportadora brasileira, principalmente a partir do ano 2000. O fenômeno também atingiu a América Latina, conforme mostram os dados da Cepal: entre 1980 e 2000 a participação dos manufaturados, para o total da região sobe de 17,6% para 58,2%, caindo em 2010 para 47,1%; se retirados os dados do México, as cifras passam a ser, respectivamente, de 19,3% para 30,6% caindo para 25,3% (CANO, 2012, p.12).

Analisando mais detalhadamente a tabela, percebe-se o esforço industrializante feito pelo país a partir da década de 1960, com a intensificação do processo de substituição de importações. Em 1964 os produtos manufaturados representavam apenas 6,2% da pauta de exportações. Com o avanço da indústria, em 1980 os produtos industrializados já respondiam por 44%, subindo para 54,2% em 1990 e, atingindo o maior patamar, 60,7% no ano 2000. A

partir daí, com o avanço das exportações primárias, os produtos manufaturados começam a perder posição e chegam a representar apenas 36.8% das exportações do Brasil em 2011.

Por outro lado, vê-se um longo período de queda na participação dos produtos primários na pauta exportadora entre 1964 e 1995, caindo de 85,4% para 22,9%, respectivamente. Com as transformações verificadas na década de 1990, conforme exposto, os produtos básicos voltam a liderar o setor exportador, chegando a 48,8% do total em 2011, tornando evidente, embora num outro contexto histórico e social, a reprimarização das exportações brasileiras.

2.4.1 O comércio exterior da China

O crescimento exuberante da China expandiu sobremaneira sua demanda externa. Não obstante, a nova divisão internacional do trabalho, a elevada produtividade dos seus principais setores e o câmbio desvalorizado fizeram com que suas relações comerciais com a América Latina tivessem as mesmas características das relações centro-periferia de outrora, com a pauta exportadora chinesa composta fundamentalmente por produtos manufaturados e sua pauta importadora, de produtos primários, ao contrário do que pratica com o resto da Ásia, União Europeia e Estados Unidos (CANO, 2012, p. 12).

A tabela 2 mostra a estrutura das exportações latino americanas do México e do Brasil para a China. Observa-se que em 1990 era alta a participação dos produtos industriais no total das exportações do Brasil para a China (80,5%) e do México (98,45), enquanto a de primários mantinha-se em patamares ainda baixos. Mas, já em 2000, a participação dos produtos industriais do Brasil para a China cai para 32,5%, e para apenas 22,5 em 2008. O México cai bem menos neste item, para 96,3% em 2000 e para 72,3% em 2008. Além disso, as exportações chinesas para os EUA deslocaram as exportações industriais da América Latina e Caribe. Principalmente do México e do Brasil, piorando ainda mais a inserção externa desta região.

Tabela 2 - América Latina e Caribe, México e Brasil: Estrutura (%) das exportações para a China

	América Latina e Caribe	México			Brasil		
Produto	2008	1990	2000	2008	1990	2000	2008
Primários	75,0	1,4	3,7	27,5	19,5	67,9	77,5
Industriais	25,0	98,6	96,3	72,3	80,5	32,5	22,5
Rec. Naturais	14,6	11,7	11,1	32,7	34,0	13,4	12,2

Fonte: Cano (2012)

Por outro lado, a participação dos produtos primários brasileiros nas exportações para a China subiu de 19,5%, em 1990, para 77,5% em 2008. Ou seja, mais um dado contundente sobre a reprimarização das exportações brasileira, tendo em vista que a China é atualmente o maior importador de produtos primários do mundo.

2.4.2 Estrutura das importações brasileiras

Para concluir a análise dos números da Balança Comercial, resta observar o comportamento das importações brasileiras nos últimos anos. A tabela 3, mostra o comportamento das importações brasileiras de 2002 a 2011, destacando os bens de capital (Bk), os bens de consumo duráveis (Bcd) e não duráveis (Bcn) e os bens intermediários (Bi) com exceção de combustíveis e lubrificantes. Observa-se que as importações crescem como um todo no período considerado. As importações, ao todo, aumentaram 4,8 vezes. Os bens de capital e intermediários cresceram 4,1 e 4,6, respectivamente. Os bens de consumo não durável multiplicaram por 4,7 e as importações de bens duráveis multiplicaram por 9,6 vezes.

Tabela 3 - Brasil: Importações (em bilhões de dólares)

Ano	Total	Bk	Bi*	Bcd	Bcn
2002	47,2	11,6	23,4	2,5	3,4
2003	48,3	10,4	25,8	2,4	3,1
2004	62,8	12,1	33,5	3,2	3,7
2005	73,6	15,4	37,8	3,9	4,6
2006	91,4	18,9	45,3	6,1	5,9
2007	120,6	25,1	59,4	8,3	7,8
2008	173,2	35,9	83,1	12,7	9,8
2009	127,6	29,7	59,7	11,6	9,9
2010	181,6	41,0	83,9	18,6	12,8
2011	226,2	47,9	100,1	24,1	16,0

*Exclui combustíveis e lubrificantes

Fonte: Cano (2012)

Este processo foi chamado de “farra das importações”, principalmente em relação aos bens de consumo duráveis, graças ao dólar barato e à abertura comercial “desregrada”. Essa enxurrada de importações vem abalando a estrutura produtiva de várias cadeias produtivas e elos de cadeia, com a consequente quebra de empresas a elas ligadas. Ao mesmo tempo, este fenômeno inibe o investimento normal e daquele tipicamente inovador ou mesmo daquele que complementa cadeias produtivas (CANO, 2012, p. 13).

A questão da reprimarização das exportações está ligada a uma discussão mais profunda sobre a problemática da existência ou não de um processo de desindustrialização no Brasil. Este assunto tem gerado um grande debate no meio acadêmico brasileiro e ainda deve durar algum tempo, até o ponto em que a tendência fique clara. Nas palavras de Carvalho e Carvalho (2011, p.4).

Bonelli (2005), por exemplo, demonstra, com base nos dados das contas nacionais, uma perda da participação relativa da indústria no PIB brasileiro de 42,3%, em 1985, para 31,4% em 1995. Esta perda da participação relativa da indústria manufatureira no PIB brasileiro seria o resultado da abertura comercial e financeira e da sobrevalorização da taxa de câmbio entre 1995-1998. Feijó, Carvalho e Almeida (2005) também chegam à mesma conclusão da perda da posição relativa da indústria manufatureira em relação ao PIB entre 1980-1990.

Porém, Nassif (2008) chega a uma conclusão diferente em relação aos autores citados, já que o referido autor discorda que a indústria de transformação brasileira tenha passado por um processo de desindustrialização porque não se assistiu ainda um processo de

mudança no padrão estrutural de alocação dos recursos produtivos, e nem uma substituição do padrão de especialização das indústrias com tecnologias intensivas em capital para indústrias intensivas no uso de recursos naturais e trabalho. Ou seja, a análise do autor não contempla a questão da perda relativa da indústria em relação ao PIB brasileiro. Bonelli e Pessoa (2010), mais recentemente, concluem que a atual tese da desindustrialização precoce não é, ainda, definitivamente conclusiva. Eles reconhecem que essa perda da posição da indústria de transformação está associada à crise da economia mundial, e que essa perda não foi tão profunda, ocorrendo mais entre os anos de 1980-1993 (CARVALHO, CARVALHO, 2011, p. 4).

Bom, cabe aqui esclarecer que nosso posicionamento - de acordo com as concepções de cunho político e econômico, não só do Consenso de Washington, mas das políticas desenvolvidas através do novo e do social-desenvolvimentismo, e os dados apresentados - é de que existe um processo, em andamento, de reprimarização da pauta de exportações brasileiras, desde a segunda metade da década de 1990. Se este processo, no entanto, leva, ou influencia, a desindustrialização da economia brasileira, acreditamos que isto envolve uma discussão mais ampla e que extrapola os objetivos desta pesquisa. Para o entendimento da problemática que discutimos aqui, a constatação da reprimarização das exportações mostra-se suficiente.

2.4.3 Implicações do processo de reprimarização das exportações brasileiras

Uma das consequências naturais do desenvolvimento econômico de uma nação é a diminuição relativa da participação do setor primário nas atividades econômicas. No Brasil, este processo foi acelerado pela adoção da política de substituição das importações. De 1950 a 1990 a participação do setor agrícola caiu a uma média de 2,3% ao ano. No começo da década de 1950 o setor representava 25% do PIB brasileiro, a preços básicos, e chegou ao mínimo de 7,6% em 1993. Daí em diante, passou a crescer mais do que o conjunto da economia brasileira, chegando a uma participação de 10% no PIB em 2003 (CARVALHO; SILVA, 2005).

Desde o final da década de 1940, quando a CEPAL passou a advogar a substituição de importações, uma das preocupações centrais era a dependência de receitas provenientes da exportação de produtos primários para cobrir as despesas com as importações de produtos industrializados. A disparidade na elasticidade-preço da demanda por importações (alta) e exportações (baixa) resultava numa deterioração dos termos de troca

entre centro e periferia, e conseqüentemente, em dificuldades na balança comercial destes países. Como a elasticidade-preço dos produtos básicos também é baixa, com um eventual aumento da oferta global destes produtos que superasse a renda dos países desenvolvidos, haveria uma baixa significativa nos preços, trazendo os valores das exportações para níveis inferiores ao patamar anterior (CARVALHO; SILVA, 2005).

Em relação à dependência da exportação de produtos de baixa elasticidade-preço e renda, não é seguro dizer que os argumentos da CEPAL (principalmente de Prebisch) não mais procedem. Para o Brasil, pelo menos as seguintes tendências tornam suas preocupações ainda pertinentes:

1. A demanda mundial por produtos agrícolas cresce menos que a dos produtos industrializados;
2. O Brasil aumentou a dependência de produtos agrícolas como fonte de divisas;
3. O relativo sucesso das exportações brasileiras mais se deve ao aumento das quantidades exportadas; e
4. A evolução das relações de troca tem sido desfavorável ao Brasil (CARVALHO; SILVA, 2005).

A primeira assertiva pode ser demonstrada através dos dados da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura), conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 4 - Taxa anual de crescimento das importações mundiais, 1961-2002 (1)

PRODUTO	1961-80	1980-2002	1961-2002
Agrícola	11,5	3,8	7,3
Não-agrícola	17,0	7,1	11,3
Total	15,9	6,8	10,7

(1) Resultados obtidos a partir de regressão log-linear com nível de significância de 1%
Fonte: Carvalho e Silva (2005)

De acordo com os dados acima, observa-se que em todo o período analisado, de 1961 a 2002, as importações de produtos não-agrícolas superam as agrícolas, em nível mundial, tornando evidente a assertiva de que a demanda por produtos industrializados supera a de produtos agrícolas (CARVALHO; SILVA, 2005).

A afirmação dois pode ser demonstrada pela tabela 1 desta dissertação. A terceira afirmação pode ser facilmente obtida através da análise de dados quantitativos e históricos da Balança Comercial brasileira⁵. A quarta assertiva, de que a *evolução das relações de troca tem sido desfavorável ao Brasil*, (grifo nosso) pode ser comprovada através dos dados da FAO: de 1981 a 2003, o preço das exportações de produtos agrícolas recuaram de 94,6 para 61,4, enquanto as quantidades saltaram de 139,7 para 384,7. Uma situação similar ocorre com os produtos agropecuários, com preços caindo de uma média no período 1981-85 de 91,3 para uma média no período 2001-2003 de 61,4. Enquanto as quantidades aumentaram de 101,3 para 524,2 no mesmo intervalo de tempo. Ao contrário dos produtos básicos, os manufaturados apresentam preços e quantidades crescentes no período analisado, com preços subindo de 125,8 para 132,4, e as quantidades avançam de 229 para 609 no mesmo período da análise (CARVALHO; SILVA, 2005).

Assim, fica evidente a perda de divisas do Brasil, no período de 1961 a 2002, com a deterioração dos termos de trocas dos produtos agrícolas no mercado internacional.

2.4.4 Uma palavra final sobre reprimarização das exportações

Embora não seja uma unanimidade, o processo de reprimarização da pauta de exportações brasileira está em andamento, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990. Conforme foi demonstrado, a partir de então as exportações de produtos primários avançaram vertiginosamente até alcançar 48,8% do total das exportações do país em 2011. Em 2013, o quadro é praticamente o mesmo, com as exportações de produtos primários atingindo 46%. Este avanço das *commodities* é sem dúvida benéfico para a geração de saldos superavitários na balança comercial brasileira, extremamente necessários para o pagamento do déficit crônico em transações correntes com o exterior, cuja trajetória é de déficit – de 1947 a 2002 o Brasil conviveu com déficits nas transações correntes, ficou positivo durante o recente período de grande crescimento mundial e *boom* das *commodities*, entre 2003 e 2007, mas retornou ao déficit a partir de 2008 com a crise internacional (BELLO, 2010, p. 03).

No entanto, apoiar-se na exportação de produtos primários, cujos principais são minério de ferro, soja em grãos, carnes (bovina, suína e de frango) e petróleo, coloca a economia em situação de vulnerabilidade. Uma das razões é que o valor dos produtos

⁵ Disponível em www.mdic.gov.br.

agrícolas historicamente declina no comércio mundial: a taxa de crescimento das importações dos produtos agrícolas tem diminuído em relação aos demais produtos, situação que se acentuou a partir da década de 1980. Além disso, os países desenvolvidos têm diminuído suas importações de produtos primários, fazendo com que os principais mercados para os produtos brasileiros sejam países em desenvolvimento, que nem sempre apresentam capacidade de pagamento sustentada.

Outro aspecto da vulnerabilidade relacionada à exportação de produtos primários está relacionado com a variabilidade, cuja oscilação dos preços é muito superior aos produtos industrializados, ou seja, é menos seguro contar com produtos agrícolas como fonte de divisas.

Vale ressaltar que as estatísticas disponíveis permitiram demonstrar que o sucesso das exportações agrícolas no período recente deve-se ao aumento do volume exportado. Os preços agrícolas vêm mostrando tendência de baixa e nos últimos cinco anos o índice das relações de troca que compara preços das exportações agrícolas e preços de todos os produtos importados pelo Brasil esteve bem abaixo da média no período de 1973 a 2003. A exceção fica por conta do período em que houve grande crescimento da economia mundial, entre 2003 e 2007.

Apoiar-se em produtos de baixa elasticidade renda da demanda como uma das principais fontes de divisas de um país é uma estratégia empobrecedora, de acordo com a literatura econômica. E essa situação está em andamento no Brasil e, particularmente, na região central desse estudo, a região Sul do Maranhão, cujo modelo de exploração agrícola será analisado em seguida.

PARTE II - O MODELO DE EXPLORAÇÃO AGRÍCOLA DA REGIÃO SUL DO MARANHÃO: processo histórico e impactos socioeconômicos

A plantação de soja na região em estudo teve início ainda na década de 1970, a partir da política de atração de investimentos do Estado do Maranhão. À medida que a demanda foi aumentando foi-se ampliando a área plantada e a produção. A abertura comercial do Brasil e a publicação da lei Kandir aceleram ainda mais este processo, no entanto, o modelo de exploração agrícola baseado em produtos primários de exportação estabeleceu ligações pouco consistentes com o restante da economia, **mantendo-se as características típicas de uma região de enclave num contexto de uma política de reprimarização das exportações brasileiras.**

3 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA DA SOJA NA REGIÃO DE BALSAS - MA

3.1 O processo histórico de ocupação do território Sul Maranhense

O modelo de desenvolvimento agrícola adotado no Brasil a partir da década de 1960 utilizou como referência as práticas da chamada Revolução Verde⁶, cuja principal política implementada foi o financiamento da agricultura em seus vários segmentos, através da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural, em 1965⁷. Os objetivos dessa política eram os seguintes: estimular os investimentos na agricultura, fortalecer a situação financeira dos produtores, criar condições para a adoção de tecnologia dita moderna, embasada no uso de insumos químicos e máquinas/implementos agrícolas. O alvo era tornar a agricultura competitiva no mercado internacional e geradora de divisas, para subsidiar o processo de modernização do país via substituição de importações, até então em curso no país. Por isso, cerca de 70 por cento do volume de crédito foi destinado às grandes propriedades localizadas nas Regiões Sul e Sudeste e produtoras das *commodities* agrícolas soja, trigo, arroz, milho, café e cana-de-açúcar.

⁶ **Revolução Verde** refere-se à invenção e disseminação de novas sementes e práticas agrícolas que permitiram um vasto aumento na produção agrícola em países menos desenvolvidos durante as décadas de 60 e 70. É um amplo programa idealizado para aumentar a produção agrícola no mundo por meio do 'melhoramento genético' de sementes, uso intensivo de insumos industriais, mecanização e redução do custo de manejo. Disponível em pt.wikipedia.org/revoluçãoverde.

⁷ Período de intensas reformas estruturais da economia brasileira, comandada pela dupla Roberto Campos (Ministro do Planejamento) e Otávio Gouveia de Bulhões (Ministro da Fazenda).

Seguindo essa política de desenvolvimento, os governos dos outros Estados iniciam uma política de incentivos com o intuito de atrair produtores (sobretudo do Sul do Brasil) para introduzirem as novas técnicas de produção, inclusive nas regiões do Cerrado brasileiro, com destaque para as regiões do Centro-Oeste e Nordeste. Assim, o Estado do Maranhão se insere nessa lógica, tendo a região Sul do Maranhão como destaque, devido às condições de solo e clima mostrarem-se adequadas à produção de culturas como o arroz, o milho e a soja, além de constituir-se historicamente uma região criadora de gado bovino, de forma extensiva.

O que parece estar por trás da ideia da Revolução Verde é a essência do desenvolvimento e função básica da agricultura: a ideia segundo a qual somente após o alcance de excedentes alimentares e de matérias-primas é que as nações se encontram em condições de desenvolver-se ou ampliar as condições de desenvolvimento. A primeira divisão do trabalho (macrodivisão) se dá, em regra, entre o campo e a cidade, e é justamente condição de seu desenvolvimento a disponibilidade de um crescente excedente gerado na agricultura (CASTRO, 1972). E o aumento da produtividade por homem ocupado é a raiz e a contradição da questão do desenvolvimento, pois com uma produtividade maior, uma quantidade menor de mão de obra se faz necessária nas lavouras, liberando-a das atividades do campo.

No início da década de 1970 a produção agropecuária da região de Balsas⁸ tinha como destaque o cultivo do arroz e a criação de gado bovino, sendo esta última de forma extensiva. Até meados da década de 1980 o Maranhão situava-se entre os cinco maiores produtores de arroz do país (MOTA, 2011), e permanece até a atualidade, no entanto, com perda de participação relativa devido à estagnação da produção, em contraposição ao grande avanço dos estados do Sul, especialmente o Rio Grande do Sul, maior produtor do país. A produção de soja manteve-se em níveis bastante baixos durante as décadas de 1970 e 1980. Somente após a abertura econômica no início dos anos 1990 é que essa oleaginosa ganha força e excede a produção de arroz. A tabela abaixo demonstra essa situação.

⁸ Adotaremos essa expressão – *região de Balsas*, como sinônimo da expressão *região Sul do Maranhão*, a fim de facilitar a escrita, tendo por base o fato de que Balsas é a principal cidade dessa mesorregião.

Tabela 5 – Áreas utilizadas em hectares e produção em toneladas de arroz e soja no Maranhão - período de 1985 a 2006.

PERÍODO	RIZICULTURA		SOJA	
	Área(ha)	Produção(ton)	Área(ha)	Produção(ton)
1985	636.229	799.322	7.189	8.089
1990	690.495	464.796	16.300	4.176
2000	478.839	727.442	175.716	454.781
2006	507.446	702.224	323.500	931.142

Fonte: Mota (2011)

A tabela acima demonstra a grande evolução do cultivo da soja no Estado do Maranhão, um crescimento fora do comum entre 1985 e 2006, 11.411%, enquanto a área plantada e a produção de arroz ficaram praticamente estagnadas neste período. Comparando dados mais recentes, a tendência é a mesma. Em 2012, a produção de soja, somente na nossa região de análise, sul do Maranhão, foi aproximadamente de um milhão e 500 mil toneladas, numa área plantada de aproximadamente 535 mil hectares. Enquanto que a produção de arroz manteve-se nos mesmos patamares, com produção de 467,7 mil toneladas em 2012. A produção de arroz no Brasil foi de 11,5 milhões de toneladas e a de soja totalizou 65,9 milhões de toneladas para o mesmo ano (IBGE, 2012).

Essa mudança no padrão de produção da região é o aspecto dominante que caracteriza as grandes transformações ocorridas no modelo de exploração agrícola em análise. Enquanto predominou a cultura do arroz, até meados da década de 1970, tinha-se outra conformação socioespacial, tendo em vista que o cultivo do arroz exige uma maior fixação do homem no campo, por exigir maiores cuidados durante todo o processo produtivo.

Hirschman (1976, p. 42, 43), analisando os efeitos em cadeia de repercussão interior e a mobilidade espacial causada por esses efeitos, cita as observações feitas por Clifford Geertz sobre esse processo na Indonésia. De acordo com essas observações, constata-se que o cultivo do arroz, dada sua elaborada infraestrutura, tem recebido, através dos séculos e ainda continua a receber e a necessitar de “cuidados amorosos e dedicação”, que contribuíram para a imobilidade dos plantadores de arroz da ilha de Java e para a enorme concentração populacional no campo. Isso se explica também pelo fato desses cuidados especiais responderem positivamente em termos econômicos, vale dizer: a produtividade marginal do trabalho presente no cultivo do arroz irrigado declina muito lentamente no

decorrer dos anos. Essas características são fundamentais para que o plantador de arroz mantenha o sustento de sua família, sempre em expansão.

Ainda de acordo com essas observações, o mesmo autor analisa o contraste entre a ilha de Java, onde o cultivo do arroz desempenhava um papel importante como atividade econômica, e as “ilhas periféricas”. Nessas últimas a agricultura era do tipo “corte e queimada”, com grande mobilidade espacial. Essas diferenças foram cruciais na determinação dos tipos de exploração colonial que se sucedeu. Na ilha de Java, a plantação de cana-de-açúcar foi realizada como complemento aos arrozeiros e, por causa da fixação do homem ao campo facilitada por esta cultura, a colonização na ilha de Java foi de povoamento. Nas “ilhas periféricas”, por outro lado, a colonização ocorreu com a implantação de projetos com poucos encadeamentos, dado o caráter estranho das atividades ao ambiente e à população nativa, não gerando efeitos em cadeia, sejam prospectivos ou retrospectivos, caracterizando uma situação de “enclave” (HIRSCHMAN, 1976, p.42).

Constata-se, desta forma, a ocorrência de algo similar na região sul maranhense. A substituição do cultivo do arroz pela lavoura mecanizada da soja constitui um dos fatores básicos das grandes transformações ocorridas na região, a partir de meados da década de 1980. A cultura do arroz tinha como pilares fundamentais a agricultura familiar, o agricultor tradicional, baseado na pequena propriedade, com dedicação especial à atividade. A lavoura mecanizada, pelo contrário, está baseada na grande propriedade, com o uso de tecnologia avançada, empregando um número reduzido de trabalhadores e “expulsando” do campo a imensa maioria dos agricultores tradicionais, dado o uso intensivo de capital em grandes áreas de terra.

Essa transformação no modelo de produção agrícola, motivada pelas mudanças de rumo na política econômica adotada pelo Brasil a partir do final da década de 1980 (demonstrada no Capítulo II), trouxe consequências à questão do desenvolvimento regional. Até então, o modelo baseado na pequena propriedade e em atividades que fixavam de maneira mais permanente o homem ao campo, como a pecuária e o cultivo de arroz, manteve um equilíbrio entre campo e cidade e homem-natureza, no mínimo, menos traumático do que se vê hoje na região, onde a maioria da população, cerca de 80% do município de Balsas, vive na área urbana. Por outro lado, o cultivo da soja e do milho, principalmente, tem causado graves danos ambientais, tais como a degradação de grandes faixas de terra e assoreamento dos rios, conforme constatado por Ferreira (2008).

No entanto, esta não é a questão principal. A questão real, a saber, na nossa investigação, é de que forma a acumulação de capital se processa e de que forma seus efeitos

econômicos e sociais se propagam na região em análise. Antes do processo de abertura comercial do Brasil, no final dos anos 80, o capital utilizado no processo produtivo do sul do Maranhão era predominantemente de base local ou regional. A partir desse momento, no entanto, o capital estrangeiro e de grandes empresas nacionais aumenta significativamente sua participação no processo de produção da região, onde a soja ganha cada vez mais importância, conforme demonstrado anteriormente. O capital estrangeiro se faz presente com a atuação de grandes multinacionais do setor, como a Cargill S.A., empresa especializada no financiamento, aquisição e exportação de produtos primários, sobretudo a soja em grão.

Neste sentido, a economia do sul maranhense vai ganhando características típicas de um “enclave”, conforme conceituado no primeiro capítulo. O modelo de produção em tela tem características de um enclave, menos intenso do que os enclaves de mineração (os quais, em alguns casos, como visto, exploram as riquezas minerais de um determinado local, exportando praticamente quase toda a produção, num processo de exploração com pequenas interações com a sociedade na qual está inserida), mas com vários indícios desse fenômeno. A forma como se produz a soja, e até mesmo outras culturas como o milho, atualmente, constitui um corpo estranho à economia e sociedade locais. A cultura da soja foi implantada por agricultores de outras regiões do país, principalmente por gaúchos que passaram a habitar a mesorregião dos Gerais de Balsas, que através dos incentivos dados pelo Governo e Prefeitura locais (MOTA, 2011, p. 74), adquiriram grandes extensões de terras (iniciando o processo de desapropriação das populações tradicionais do sertão) e passaram a produzir um *produto primário de exportação*, com pouca interação com outros setores da economia local. Mais recentemente, a partir dos anos 1990, as exportações de soja foram totalmente concentradas em poucas grandes empresas, a saber: grandes *tradings* do setor, como as multinacionais Bunge e Cargill, grandes *trading* nacionais e grandes empresas agrícolas, inclusive algumas de capital aberto.

Em contraste, comparando o modelo de exploração agrícola atual com o prevalecente anteriormente, a forma como o arroz e a criação de gado eram produzidos - apesar da falta de coordenação, processos de grilagem de terras, especulações comerciais etc. (OLIVEIRA, 2012), representava o embrião de um processo de desenvolvimento que poderia ter tomado outros rumos. Um dos pontos cruciais para a transformação radical do modelo agrícola do sul do Maranhão foi a forma como as terras foram distribuídas ou adquiridas e o padrão tecnológico adotado. No caso, optou-se pelo padrão dos E.U.A., baseado na média ou grande propriedade, com predomínio da grande empresa agrícola, com elevada capacidade financeira, com o uso de máquinas, equipamentos e insumos que viabilizam a produção em

larga escala – essas características estão na base da chamada Revolução Verde mencionada anteriormente. Este padrão contrasta, a princípio, com o do Japão (mas podem se tornar parcialmente complementares), cuja estrutura é determinada pela pequena propriedade, com o cultivo de culturas mais voltadas para o consumo interno, com preservação do meio ambiente, inclusive utilizando técnicas de produção orgânica, combate a erosão etc. Uma das razões pelas quais o modelo japonês não foi adotado não só pela região em tela, mas em grande parte do Brasil, com exceção da região Sul, são os altos custos de implantação, que incluem treinamento de mão de obra, aquisição de produtos e insumos de valor agregado, maior tempo de preparação do solo e apoio governamental, o qual estava comprometido com o modelo de agricultura americano (CASTRO, 1972, p. 132,133).

O modelo de exploração agrícola adotado vai na direção dos grande projetos, cujos objetivos situam-se no ambiente macroeconômico – geração de superávits comerciais, principalmente, em contraste com o desenvolvimento regional. Com o aumento da produção da soja, as lavouras de arroz passaram a existir somente como meio de abertura para novas áreas, tendo em vista a inadequação da soja no primeiro ano de plantio na abertura de novas frentes de produção. Ou seja, o arroz agora é plantado não pela sua importância alimentar, mas sim por uma exigência técnica do processo produtivo do principal produto de exportação - tornando clara sua condição subordinada no processo. As pequenas plantações de outros produtos, como o feijão e a mandioca, bem como a criação de gado bovino tradicional, estão restritas a um reduzido número de pequenos agricultores que resistem com sua pequena propriedade. Toda a produção atual, inclusive a criação de gado, é feita em escala, patrocinada pelo capital empresarial. O que prevalece agora é a grande propriedade, com um produto básico de exportação, a soja, como atividade nuclear desse modelo de exploração agrícola e com poucos efeitos positivos para o restante da economia, como se verá mais detalhadamente nos próximos capítulos.

Para concluir, vale esclarecer que não se pretende, com esses argumentos, fazer uma defesa de uma sociedade agrícola mantendo-a no atraso ou até mesmo à margem dos avanços tecnológicos e das melhores condições de vida daí advindas. Pelo contrário, defende-se aqui um modelo mais equilibrado de desenvolvimento, onde o agricultor tradicional tenha condições de sobreviver e prosperar, evoluindo de acordo com as novas necessidades sociais – fornecendo produtos mais nobres à medida que os hábitos e a cultura se modifiquem, acompanhando o crescimento da renda social. Esta compreensão poderia ter evitado grande parte dos problemas vivenciados não só pela região em análise, mas pelo conjunto da sociedade brasileira atual, cujos problemas de urbanização desenfreada são vivenciados por

praticamente todas as capitais, notadamente as do Centro-Sul, mas de grandes repercussões também no Norte e Nordeste. Para isso, no entanto, seria necessário um pacto social de amplas dimensões, incluindo acordos políticos onde a presença do Estado é fundamental, principalmente nas etapas de planejamento e consolidação das primeiras experiências. Como se sabe, estas reflexões extrapolam os objetivos desta pesquisa.

3.2 A grande expansão da soja a partir da segunda metade da década de 1990.

As mudanças impostas pela Nova Ordem Mundial a partir do início da década de 1980, conforme visto, substituiu as políticas de base keynesianas pelas receitas do neoliberalismo econômico. Essa estratégia é assimilada pelo Brasil e pela América Latina, com mais intensidade, a partir do final dessa mesma década, trazendo no seu arcabouço a nova divisão internacional do trabalho, delegando aos países menos desenvolvidos a especialização nas atividades primárias, onde supostamente detêm maiores vantagens comparativas.

Neste contexto, a soja vai se firmando como principal produto agrícola de exportação da balança comercial brasileira a partir dos anos 1980. Com a abertura comercial na década seguinte, a política econômica se alinha às diretrizes internacionais. Em 1996, inicia-se um novo quadro nas relações comerciais internacionais com a entrada em operação da OMC – Organização Mundial do Comércio, em substituição ao antigo GATT – Acordo Geral de Tarifas. O objetivo desse novo organismo era redobrar o esforço dos países em torno da promoção do livre comércio. Seguindo a mesma direção, o Brasil promulga a Lei Kandir (Lei Complementar Federal n.º 87, de 13 de setembro de 1996), que isenta as exportações do pagamento de impostos (FERNANDES, BELIK, 2010, p.3).

Essa legislação contribuiu para a grande expansão do plantio de soja e a exportação do produto *in natura*, em detrimento das exportações de produtos industrializados do agronegócios. Esse processo incluiu a região de Balsa, onde o crescimento das áreas plantadas e da produção ocorreu vertiginosamente a partir deste período.

3.2.1 Expansão da produção de *commodities* agrícolas no contexto nacional

A partir de 1990 verifica-se uma notável expansão da produção de soja no Brasil e na região em análise. A produção nacional de soja era de aproximadamente 20 milhões de toneladas/ano em 1990, 24 milhões/ton. em 1996 e 75 milhões/ton. em 2011 (IBGE, 2012). O

desempenho do Maranhão foi similar. Em 1990 produzia pouco mais de 4 mil/ton., em 2006 já eram 931 mil/ton. e em 2012 atingiu 1,5 milhões de toneladas (IBGE, 2012).

Analisando esses números, constata-se o grande aumento da produção de soja no Brasil e no Maranhão de 1990 a 2012. O aumento dessa produção está relacionado a alguns fatores, como o aumento da demanda internacional, principalmente por parte da China - que consumia tudo que era produzido-, bem como a elevação dos preços, não só da soja, mas das *commodities* em geral. “Entre 1997 e 2007, o índice de preços composto dos alimentos apresentou um incremento constante que acumulou mais de 80%” (SILVA et al., 2008:13, apud FERNANDES, BELIK, 2010, p.3). Soma-se a isso a equalização das tarifas de exportação dos produtos primários, entre eles a soja *in natura*, proporcionada pela Lei Kandir.

Conforme mencionado no Capítulo II, a especialização da pauta de exportações em produtos primários tem levado a uma deterioração dos termos de troca no mercado externo, tendo em vista a tendência de queda nos preços reais desses produtos ao longo do tempo. Com a abertura comercial o país passa a importar alguns produtos industriais que eram produzidos em território nacional, quebrando, desta forma, vários elos de cadeias industriais, deixando vários espaços vazios em termos de produção (FERNANDES, BELIK, 2010, p. 4).

A agropecuária foi afetada positivamente por esse movimento. A abertura revelou os baixos custos de produção da agropecuária brasileira, ou seja, o Brasil mostrou-se bastante competitivo neste setor. A partir de meados da década de 1980 até o início de 2008, os preços mantiveram-se elevados e os volumes de produção e exportação sempre crescentes, gerando superávits comerciais robustos até esta data (FERNANDES, BELIK, 2010, p.4). A maior especialização das exportações não diminuiu o saldo comercial no curto e médio prazos, com o agronegócios suprimindo, num primeiro momento, as lacunas deixadas pela indústria no comércio exterior.

No entanto, este *boom* das exportações, saldos superavitários crescentes, permaneceu até 2011. No exercício de 2012, o saldo da Balança Comercial já diminuía para mais da metade e em 2013 foi de apenas US\$ 2,55 bilhões, conforme demonstrado anteriormente. A razão dessa desaceleração, ao que tudo indica, foi o aumento relativo do preço dos importados (devido a desvalorização cambial, por um lado, e aspectos estruturais, por outro) e a acomodação dos preços das *commodities* no mercado internacional, conforme dados do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio (MDIC). A deterioração dos termos de troca dos produtos primários da balança comercial brasileira parece já afetar sobremaneira a geração de divisas provenientes do comércio internacional.

Neste processo, três produtos da agropecuária brasileira se destacaram nesse período: soja, açúcar e carnes. Em 1985 estes complexos exportaram algo em torno de US\$ 3,8 bilhões. Em 2004, quase vinte anos depois, esses mesmos produtos atingiram US\$ 21 bilhões e em 2008, o montante exportado alcançou a cifra de US\$ 38 bilhões! Os demais produtos também tiveram um forte incremento nas suas exportações, mas nenhum se aproximou desses complexos em termos de cotação no mercado internacional e volumes exportados. A soja, que alimenta a cadeia de carnes, teve uma expansão no território nacional extraordinária: em 1990 a área plantada era de 11.551.400 ha; em 2008 saltou para 21.313.100 ha, um crescimento de 9.761.700 ha no período. O rendimento físico cresceu 2,38% ao ano (FERNANDES, BELIK, 2010, p. 4).

Cabe aqui, mais uma vez, alertar para essa política de apoio ao setor primário da economia como principal gerador de divisas externas para a economia brasileira. De acordo com Fernandes e Belik (2010, p.5):

Segundo os dados da Organização Mundial de Comércio em 1990 as exportações agropecuárias do Brasil participavam com 2,35% nas exportações agrícolas mundiais. Em 2007 essas exportações passaram a representar 4,27% do total, muito embora as exportações agrícolas representem muito pouco em relação ao comércio internacional. Dados recolhidos pela UNCTAD demonstram que entre 2002-06 a proporção de produtos da agropecuária em relação às exportações mundiais foi, em média, 6,5% sendo que a partir de 2008 essa proporção se reduziu ainda mais, tendo em vista as barreiras levantadas por alguns países exportadores.

Quer dizer, por maiores que sejam o empenho e a determinação de agentes econômicos, políticos e governos, está se apoiando um setor que representa cerca de 6% das exportações mundiais, numa demonstração clara de que essa estratégia deve ser revisada. No Brasil, a agropecuária responde, aproximadamente, por apenas 5% do Produto Interno Bruto (PIB).

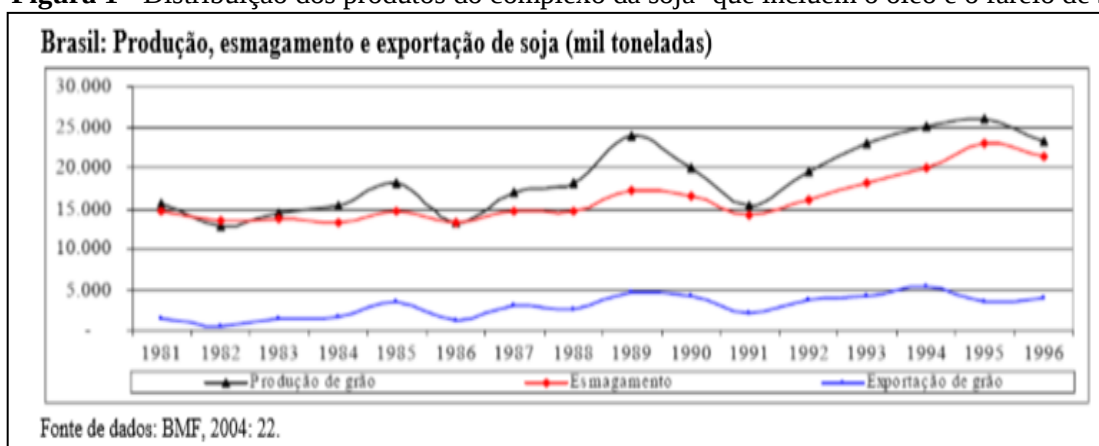
3.2.2 Política fiscal para a exportação de produtos agrícolas até 1996

Antes da promulgação da Lei Kandir, as exportações da soja e seus derivados eram taxados da seguinte maneira: [...] a exportação da soja em grão em 13%, a exportação do farelo em 11% e a exportação de óleo em 8,5%” (SCHNEPF, R. D.; ERIK DOHLMAN, E. & BOLLING, C., 2001:44, apud FERNANDES, BELIK, 2010, p. 5). Essa diferenciação proporcionava uma vantagem ao setor de esmagamento de soja, pois as processadoras instaladas no Brasil adquiriam a soja em grão por um custo inferior ao do mercado

internacional.

A partir de 1996 há uma exoneração desse imposto para produtos e serviços exportados, incluindo a soja e seus derivados, e o Governo Federal estabelece uma política de compensações aos estados e municípios, antigos beneficiários desse imposto. Do ponto de vista fiscal, a Lei Kandir gerou sérias complicações para os complexos dos produtos agrícolas em território brasileiro. Uma processadora de óleo de soja, exportadora, situada num determinado Estado e que importasse a soja de outro Estado da Federação, não teria como recuperar o crédito de ICMS que fora recolhido, já que as exportações são isentas de tributação. Somando todos esses fatores, a equação final favorece a exportação da soja “in natura”. O gráfico abaixo demonstra a distribuição dos produtos do complexo da soja - que incluem o óleo e o farelo de soja - antes da promulgação da Lei Kandir.

Figura 1 - Distribuição dos produtos do complexo da soja- que incluem o óleo e o farelo de soja

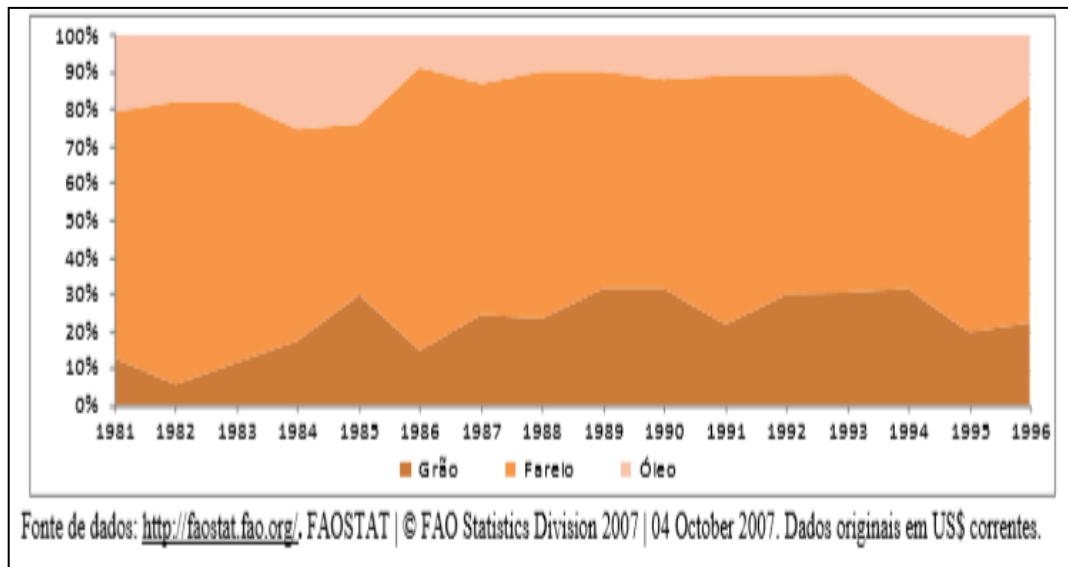


Fonte: Fernandes e Belik (2011)

Observando a figura acima, vê-se a atividade de esmagamento do grão acompanhar a produção de soja, na parte superior. O outro dado, mostra as exportações de grãos aumentando, mas em menor proporção ao crescimento da produção. Isto demonstra que o processamento/industrialização da soja respondia à expansão da produção praticamente na mesma proporção, o mesmo não acontecendo com a exportação da soja “in natura”.

Neste período, 1981 a 1996, dados os incentivos fiscais aos derivados da soja, a maior parte da produção é direcionada para esses segmentos, conforme demonstra a figura 2.

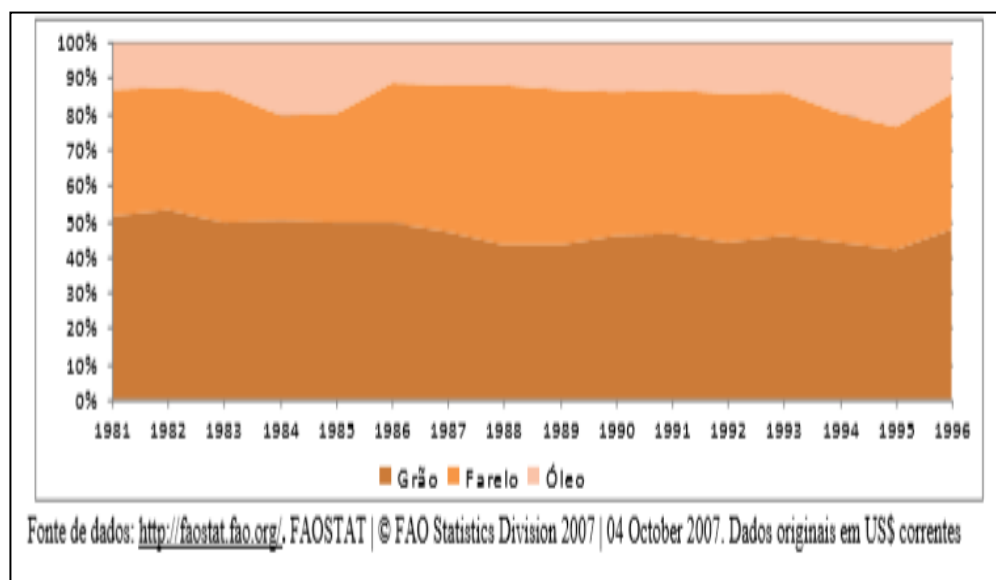
Figura 2 – Brasil. Mix de exportação de soja e derivados, 1981/1996.



Fonte: Fernandes e Belik (2011)

Como pode ser observado, o *mix* de exportações dos produtos de maior valor agregado, óleo e farelo de soja, são de aproximadamente dois terços ($\frac{2}{3}$) do total exportado na maior parte do período e de quase três quartos ($\frac{3}{4}$) em alguns anos. Essa política difere da maioria dos países exportadores de soja e seus derivados, onde a prioridade é dada à exportação da soja em grão, em particular o maior produtor mundial até então, os Estados Unidos, conforme demonstra o gráfico 3 abaixo. No período analisado, cerca de 42% do total da produção do complexo, no mundo, era exportado de forma “in natura”. O Brasil estava na contramão desse processo, priorizando produtos de maior valor agregado.

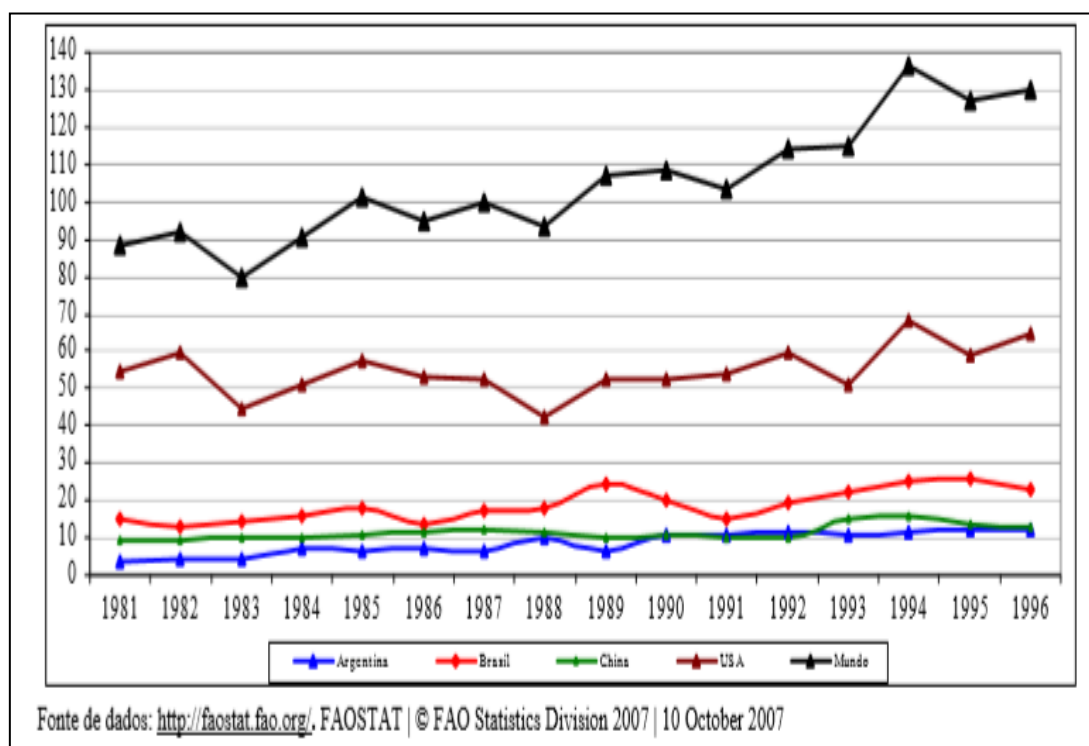
Figura 3 - Mundo. Mix de exportação de soja e derivados, 1981/1996



Fonte: Fernandes e Belik (2011)

Durante esse período a soja brasileira se expande para o cerrado, até a nascente do Tocantins e, mais tarde, para o Centro-Oeste até o Rio Madeira. Ao contrário da década de 1970, o reduzido crédito público para a agricultura não foi determinante para essa expansão e, sim, os aportes de crédito privado por parte das esmagadoras ou das “trading”. Através de mecanismos de adiantamento de contratos de câmbio e vendas antecipadas a esses agentes a soja se expandiu rapidamente durante a década de 1980 e começo dos anos 1990 (FERNANDES; BELIK, 2010, p. 8).

Figura 4 – Brasil e Mundo. Evolução da Produção de soja. Principais produtores. 1981/1996. Em milhões de toneladas



Fonte: Fernandes e Belik (2011)

A figura 4 acima mostra a produção de soja dos principais produtores mundiais (Argentina, Brasil, China e USA) e do mundo. . Observa-se o avanço da produção brasileira no período, mantendo-se em segundo lugar na produção de soja, sendo os Estados Unidos o maior produtor mundial, com participação de quase 50% no total.

Em síntese, no período 1980-1996, a produção de soja no Brasil estava voltada para o mercado interno, com as indústrias de processamento de farelo e óleo de soja consumindo cerca de 80% da produção. Este cenário só foi possível graças ao incentivo fiscal dado à indústria do agronegócios. A partir de 1996 este cenário muda significativamente.

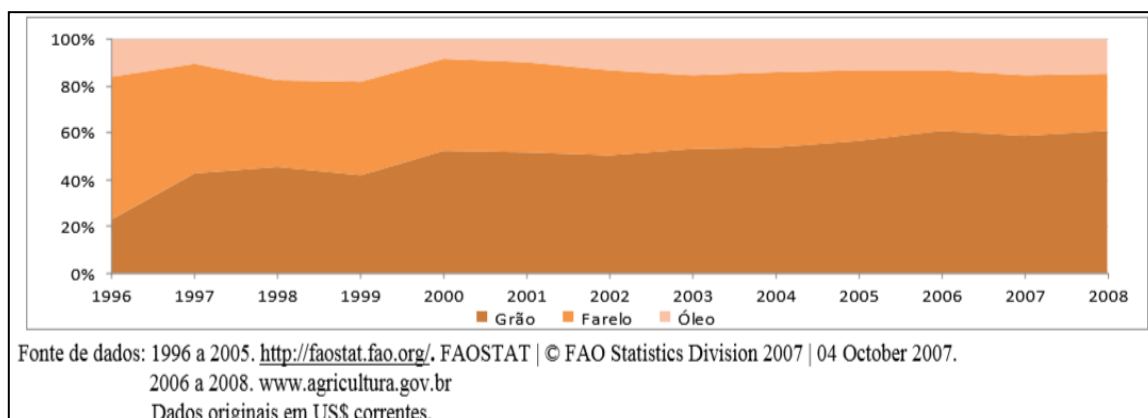
3.2.3 Política fiscal brasileira de exportação da soja pós-1996

Em 1996, a agricultura brasileira encontrava-se em crise. Sufocados pelas dívidas bancárias, por um lado, e pela taxa de câmbio valorizada (fruto da política adotada pelo Plano Real), por outro, os agricultores viram-se obrigados a pressionar o Governo Federal com a finalidade de obter melhorias para o ambiente de negócios do setor e assim dar continuidade ao processo de internacionalização da agricultura brasileira. Desta forma, o Governo facilitou a negociação das dívidas e, para compensar as perdas com o câmbio, promulgou a Lei Kandir, desonerando as exportações de *commodities* (FERNANDES; BELIK, 2010, p. 9).

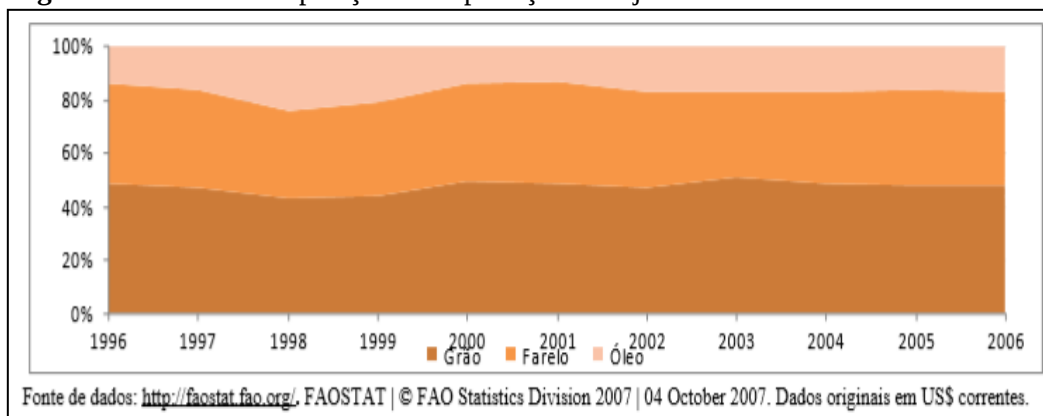
No caso específico da soja e seus derivados, o governo reduziu a zero as alíquotas de ICMS para produtos de exportação. A composição do imposto estava estruturada da seguinte maneira, até então: 13% para soja em grão; 11% para farelo de soja e 9% para o óleo de soja, conforme já mencionado anteriormente. Essa nova legislação tributária causou grandes modificações na composição das exportações do complexo soja no Brasil. Dado o desincentivo à produção de produtos de maior valor agregado – farelo e óleo de soja, a produção da soja em grãos é direcionada, prioritariamente, para o exterior.

A figura 5, abaixo, demonstra a evolução das exportações da soja em grão, farelo e óleo, entre 1996 e 2008. Observa-se uma mudança significativa no *mix* de exportação do complexo. Até 1996, a soja em grão representava cerca de 20% dessas exportações. Com a mudança na legislação, a soja em grão avança, logo no primeiro ano (1997), para mais de 40% das exportações do setor e atinge 60% do total em 2008. Observando o gráfico, percebe-se que este avanço da soja foi compensado quase que totalmente pela retração das exportações do farelo de soja. O óleo permaneceu com a mesma participação nas exportações do período, próximo a 20% do total.

Figura 5 - Brasil. Composição da exportação de soja e derivados 1996/2008



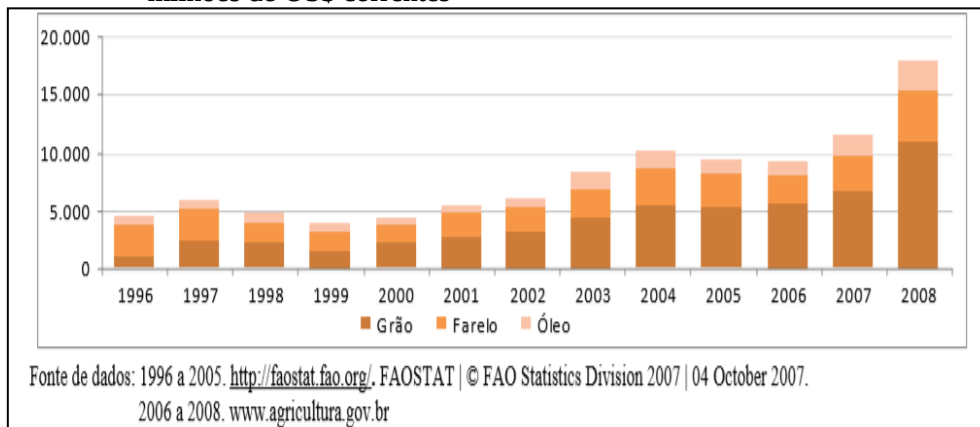
Fonte: Fernandes e Belik (2011)

Figura 6 - Mundo: Composição da Exportação de soja e derivados. 1996-2006

Fonte: Fernandes e Belik (2011)

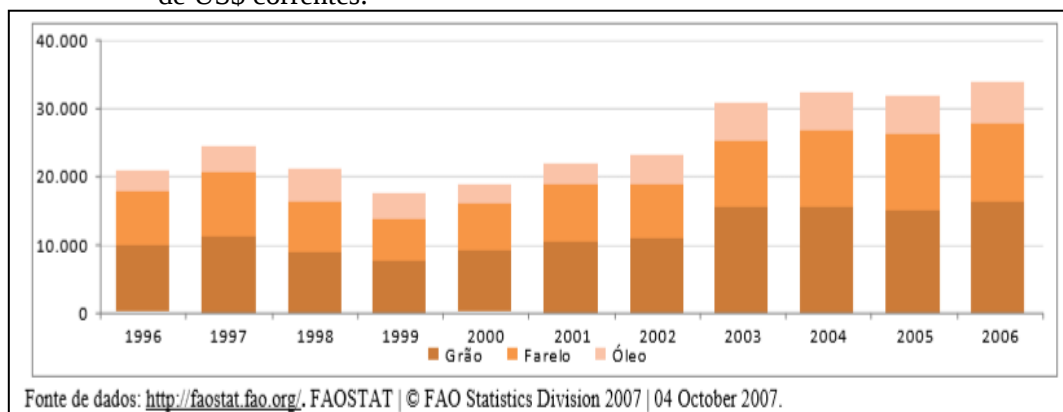
Apesar das exportações brasileiras impactarem em cerca de 20% o comércio mundial do complexo soja, sendo o Brasil o 2º produtor mundial, a composição da exportação da soja e seus derivados, no mundo, não muda no período 1996-2006, conforme demonstrado no gráfico 6. Deduz-se daí que os outros países deram uma maior ênfase ao processamento do grão, ao invés de priorizar sua exportação “in natura”, compensando o aumento das exportações do grão brasileiro (FERNANDES, BELIK, 2010, p.10).

A figura 7, abaixo, mostra as transformações das exportações brasileiras do principal produto de exportação. No período 1996-2006, o valor das exportações de soja grão cresce 456%, enquanto as de óleo crescem 72% e as de farelo caem -11% (Idem, p.10). Neste mesmo período, o produto que se destaca no complexo soja mundial (Gráfico 8) é o óleo de soja, cuja exportações crescem 106% no mercado global. Já a soja em grão cresce 62% no mercado mundial, enquanto no Brasil atinge 456% de crescimento nesse interregno. Em relação ao farelo, suas exportações crescem 50% no período 1996-2008 em nível mundial, enquanto no Brasil há um decréscimo, conforme demonstrado.

Figura 7 – Brasil. Evolução da exportação de soja em grão. Farelo e óleo, 1996/2008. Em milhões de US\$ correntes

Fonte: Fernandes e Belik (2011)

Figura 8 - Mundo: Evolução da exportação de soja em grão, óleo e farelo. 1996/2006. Em milhões de US\$ correntes.



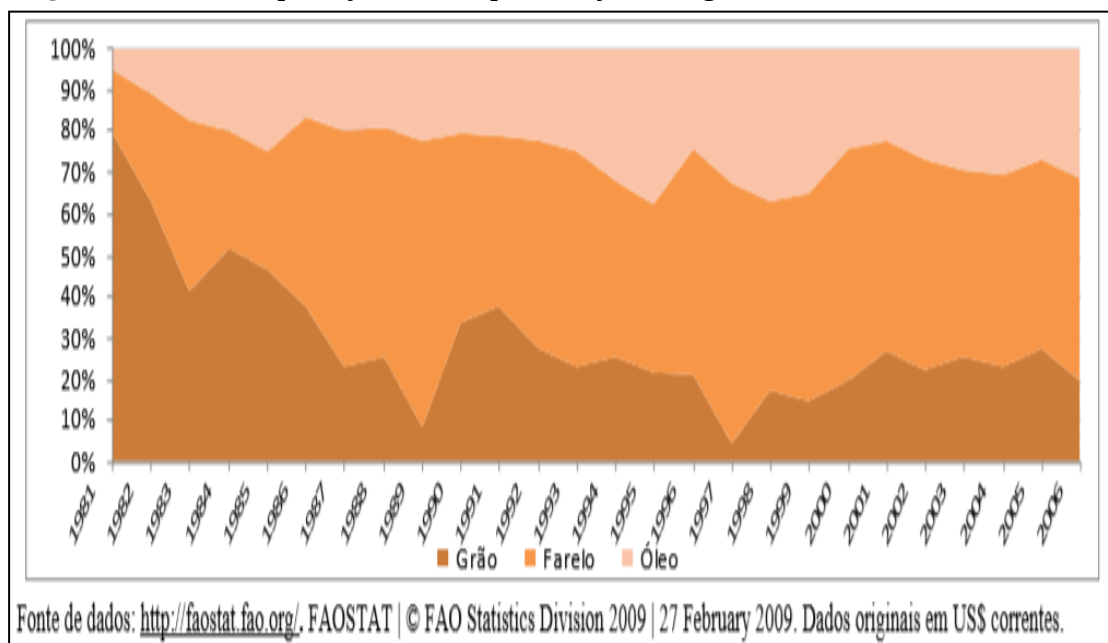
Fonte: Fernandes e Belik (2011)

Cabe aqui uma nota sobre um país que trilhou um caminho oposto ao do Brasil, em relação às políticas de desenvolvimento do complexo soja: a Argentina.

A Argentina não mudou o rumo da política fiscal, na década de 1990, como fizera o Brasil em relação aos produtos do agronegócios. Como esse país depende muito das divisas geradas pela agricultura, e portanto das receitas tributárias e dos superávits da balança comercial, as alíquotas dos impostos cobrados, neste setor, são historicamente altas.

Em 2007, a Argentina promoveu uma nova mudança nas alíquotas de exportação, aumentando de 23,51% para 27,5% para soja em grão e de 20% para 24% no caso das exportações de óleo e farelo de soja. Essa diferença de alíquota, cerca de 3,5% a favor dos produtos semi-industrializados, sempre vigorou na economia argentina em todo o período analisado (Idem, p. 11).

Assim, percebe-se a ênfase dada pela Argentina aos produtos de maior valor agregado, o que lhe proporciona uma maior geração de divisas neste setor. A figura 9 demonstra o *mix* de exportação do complexo soja da Argentina.

Figura 9 - Mix de exportação do complexo soja da Argentina

Fonte: Fernandes e Belik, (2011)

A figura mostra um predomínio dos derivados de soja nas exportações argentinas. A soja em grão diminui sensivelmente sua participação nas exportações ao longo do período analisado. Em 1981, as exportações do grão representavam quase 80% do complexo sojeiro. Em 2006, esse percentual cai para 25%, aproximadamente, e esteve bem abaixo dos 20% nas safras de 1989/1990 e 1997/1998, situação inversa em relação ao Brasil, que aumenta significativamente as exportações da soja em grão a partir de 1996, conforme analisado.

3.3 Implicações da Mudança Tributária no Complexo Soja do Brasil

3.3.1 Implicações na Produção do complexo soja do Brasil no período 1996/2008

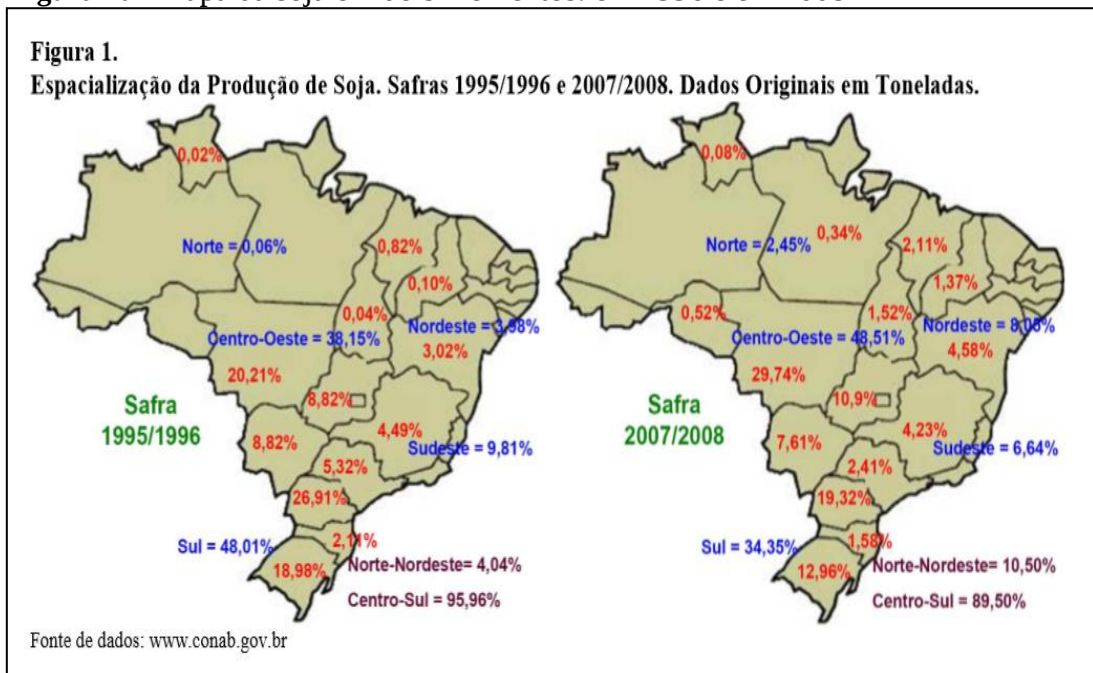
No período de 1996 a 2008, a produção mundial da soja cresceu 68,9%, enquanto que no Brasil essa expansão foi de 163,4%, portanto a produção brasileira apresenta-se mais dinâmica nesse período. A exportação brasileira de soja em grão cresceu 572%, o consumo de óleo interno teve um incremento de 70% e o farelo 9%, no período em destaque. Portanto, foi o excepcional crescimento das exportações de soja em grão que deu dinamismo à produção interna da soja. Cabe observar que no período 1981-1996, a produção interna de grão cresceu 54%, em linha com o crescimento mundial, de 47% (FERNANDES; BELIK, 2010, p.13).

A eliminação dos 13% de ICMS que incidiam sobre a exportação da soja em grão, teve papel importante na redistribuição do Mapa da Soja no Brasil. O frete é o principal obstáculo econômico para se plantar soja longe dos portos de embarque, devido às condições das estradas, alto preço dos combustíveis e a longa distância a ser percorrida pelo produto.

Desta forma, a eliminação da incidência do ICMS na exportação da soja *in natura*, melhora as condições gerais de rentabilidade do produtor e viabiliza a produção em regiões mais distantes dos portos (Idem, p. 14). Isto não isenta, no entanto, a política de tributação brasileira para o agronegócios do equívoco cometido, a qual compromete geração de divisas via exportação, no longo prazo, por priorizar produtos de baixo valor agregado e, o mais grave, colaborar para a desarticulação de um modelo de produção que priorizava a agregação de valor via industrialização, aquecendo o mercado interno, contribuindo para a geração de mais empregos e renda para a população.

A figura a seguir mostra o mapa da soja em dois momentos: em 1996 e em 2008, demonstrando as mudanças ocorridas em termos de realocação da produção no território nacional.

Figura 10 - Mapa da soja em dois momentos: em 1996 e em 2008



Fonte: Fernandes e Belik (2011)

A análise da figura 10 revela um aumento da produção nas regiões de fronteira, destacadamente o Centro-Oeste, cujo percentual de produção aumentou de 38,15% para 48% do total da produção nacional, no período de 12 anos da pesquisa, 1996 a 2008. Por outro lado, a região Sul apresenta uma queda relativa na produção, de 48,01% em 1996, para

34,35% em 2008.

Em relação aos Estados, os destaques foram o Mato Grosso, atualmente o maior produtor nacional, com 29,74% em 2008; o Maranhão (saindo de 0,82% para 2,11% da produção nacional); Piauí (de 0,10% para 1,37%); Tocantins (0,04% para 1,52%) e Bahia (de 3,02% para 4,58%), estes quatro últimos Estados formam a zona de produção denominada, pela literatura vulgar, de **Matopiba**, representando a mais nova fronteira da soja no Brasil.

Finalizando a análise da figura, a região Sul apresenta uma queda relativa na produção, de 48,01% em 1996, para 34,35% em 2008.

3.3.2 Implicações para o *mix* exportador do Complexo Soja do Brasil

Como visto, o *mix* de exportação da soja foi profundamente alterado após a promulgação da Lei Kandir. O Brasil deixou de ser um eminente exportador de produtos derivados, de maior valor agregado, para tornar-se o maior exportador mundial da soja em grão, superando até mesmo os Estados Unidos, ainda os maiores produtores da oleaginosa no mundo. Entre 2006 e 2008, o percentual das exportações brasileira atingiu a casa dos 60% em relação ao total produzido, subindo para 65% em 2012.

Um estudo da OECD-FAO AGRICULTURAL OUTLOOK 2007-2016, revelou informações importantes em relação à taxa de expansão das exportações de produtos nível mundial, conforme segue:

- a) A taxa de expansão das exportações de produtos sem nenhuma transformação (e.g. soja em grão) é de 2,6% ao ano;
- b) de produtos semiprocessados (e.g. farelo e óleo de soja), é de 5,9% ao ano;
- c) de produtos processados é de 8,9% ao ano.

Esses dados revelam, mais uma vez, o rumo equivocado que tomou o Brasil a partir da década de 1990, cujas consequências já começam a aparecer com a redução do saldo da Balança Comercial a partir de 2012 e um fechamento em 2013 praticamente sem superávit comercial. No acumulado do ano, de janeiro a novembro de 2013, o déficit é de US\$ 89 milhões, de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), apesar do fechamento positivo em novembro.⁹

A opção de exportar soja em grão acarreta perdas de divisas para o país, tendo em vista o maior valor agregado que comprovadamente possuem os produtos semiprocessados.

⁹ Disponível em: <<http://comexdobrasil.com>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

Fernandes e Belik (2010, p.17) após efetuarem cálculos com base na média, em valor monetário, da participação das exportações da soja em grão, farelo e óleo, de 1992 a 1996 chegam à conclusão de que o país perdeu US\$ 6,9 bilhões de dólares correntes no período 1997-2008.

3.3.3 Implicações para o Meio Ambiente

Com a política de incentivos à exportação de soja em grãos, novas áreas de plantio são requeridas para fazer face ao aumento da demanda mundial, a cada safra. Como a soja em grão possui menor valor agregado do que seus derivados, para a obtenção dos mesmos do mesmo valor na comercialização/exportação do produto, requer-se um maior volume de produção, que só é possível com o aumento da área plantada.

Fernandes e Belik (2010, p.18), novamente com base em séries anteriores à data de publicação da Lei Kandir, média de 1992 a 1996, concluíram que o Brasil poderia ter deixado de usar uma quantidade significativa de terras, 13.210.312 de hectares, entre 1996 e 2008. A média anual desses 12 anos, é de **1.100,859 hectares** (grifo nosso) que poderiam ter sido preservados anualmente.

3.3.4 Implicações desse processo para região de Balsas-MA

As consequências dessas transformações, principalmente da política de incentivos para exportação de *commodities* “in natura”, serviram para alavancar a produção na região de Balsas, sobretudo após 1996. Tendo como parâmetro o fato da região de Balsas não possuir indústrias de beneficiamento da soja, a publicação da Lei Kandir teve como efeito imediato o avanço no plantio desta cultura, incorporando novas áreas de terra ao processo. Conforme exposto, a produção do Maranhão cresceu substancialmente entre 1990 e 2012. Saindo de 4 mil toneladas/ano para mais de 1,5 milhões de toneladas/ano neste período. Um crescimento de 37.500% no período! A área plantada era de 16.300ha em 1990, já em 2012 aumentou para mais de 500 mil ha., um crescimento de acima de 3.000% no período. Esses dados revelam também a grande produtividade no cultivo da soja na região.

Percebe-se, portanto, que o avanço da área plantada e da produção de soja no Maranhão, de acordo com os dados acima, foi realmente grandioso, e que a aceleração iniciou-se depois da abertura econômica do país no início da década de 1990, conforme argumentado anteriormente. As repercussões desse crescimento, tanto em nível social, como econômico serão analisadas nos capítulos IV e V desta pesquisa, a seguir.

4 ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DOS PRINCIPAIS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL DO MARANHÃO, NO PERÍODO DE 1996 A 2010

Conforme analisado nos capítulos anteriores, o Brasil promoveu uma abertura econômica radical no início da década de 1990, com o objetivo de modernizar sua economia e alinhar-se com os países desenvolvidos em suas estratégias de cunho neoliberais. Para isso, no entanto, uma série de mudanças na política econômica tiveram que ser implementadas, pois as mudanças exigiam o fim da inflação, a desburocratização do Estado, a privatização de estatais, enfim, os velhos conceitos do *laissez-faire*, *laissez-passer*, do Estado minimalista, foram postos em ação.

Para o setor agrícola fora reservada uma função especial: voltar a ser o setor principal na geração de divisas externas via exportações de *commodities*, seguindo a “vocação natural” do Brasil, que é a de exportar produtos “*in natura*” ou semiprocessados, de acordo com essa visão. Os idealizadores do “Consenso de Washington” endossados pela FIESP-Federação das Indústrias de São Paulo, argumentam em prol da reprimarização das exportações, pois esta é benéfica para o Brasil - é no setor primário, de acordo com este ponto de vista, que o Brasil detém vantagens comparativas suficientes, devido à alta produtividade do setor para gerar superávits capazes de financiar seu desenvolvimento.

Conforme demonstrado no capítulo III, não é este o resultado que se está colhendo. O superávit da Balança Comercial, que vem diminuindo desde 2011, e em de 2013 foi irrisório diante dos anos anteriores, apenas US\$ 2,55 bilhões de dólares. Talvez ainda seja cedo para chegar a conclusões definitivas, mas vários indícios apontam para o erro estratégico de se apostar em setores com baixa elasticidade renda da demanda, conforme visto no capítulo II ou, para utilizar outra expressão, de cunho desenvolvimentista - em produtos cujo termos de troca se deterioraram no decorrer do tempo.

No que diz respeito à nossa região de estudo, a mesorregião Sul do Maranhão, esse processo transformou profundamente o *modus vivendi* daquela população e do seu território. O modelo implantado baseia-se na grande propriedade, em produtos primários de exportação e, portanto, praticamente sem nenhum valor agregado, com poucos encadeamentos para a economia regional, o que a caracteriza como uma *economia de enclave*. Esses e outros fatores serão analisados nas páginas seguintes.

4.1 Transformações socioeconômicas a partir da grande expansão da soja na região Sul do Maranhão

Para analisar as transformações socioeconômicas da região de Balsas, a partir da década de 1990, utilizaremos a importante pesquisa de campo realizada por Schlessinger e Nunes em 2006. A escolha da cidade de Balsas como referência da pesquisa deveu-se ao seu papel de polo regional e de município de maior relevância na região, o que permite uma fotografia bem próxima da realidade regional.

4.1.1 A pesquisa e a análise dos dados

A pesquisa foi realizada nos dias 17 e 18 de dezembro de 2006, através da aplicação de questionários (N = 365) em bairros selecionados na sede do município de Balsas. A definição desses bairros (Nova Trizidela, Nova Açucena, Bacaba, São Félix, São José e São Caetano) foi feita a partir da indicação de representantes da CPT local, os quais informaram serem essas as localidades para as quais se destina o principal fluxo de pessoas que têm chegado à cidade de Balsas, no período posterior ao *boom* da economia da soja. Nesses bairros, aplicaram-se questionários num percentual equivalente a 5% dos domicílios existentes.

As informações levantadas sobre o tempo de residência no endereço atual corroboraram a indicação de que esses bairros receberam o principal contingente de seus moradores no período de expansão da atividade sojícola na região, pois nada menos do que 74% dos entrevistados (figura 11) responderam que chegaram há menos de dez anos na cidade de Balsas.

Figura 11 – Período de chegada no endereço atual

Período de Chegada	Frequência	%
Menos de 1 ano	71	20,50
De 1 a 3 anos	72	20,80
De 4 a 7 anos	74	21,40
De 8 a 10 anos	38	11,00
Mais de 10 anos	87	25,10
NS/SR	4	1,20
Total	346	100,00

Fonte: Pesquisa de campo.

Fonte: Schlesinger et al. (2008)

Perguntados sobre o local de nascimento, 79,2% dos entrevistados informaram que nasceram no Estado do Maranhão, 11,3% no Estado do Piauí e 6,1% em Tocantins (Tabela 2). Chama atenção o fato de que somente um informante nasceu no Estado do Rio Grande do Sul, o que aponta para a segregação residencial entre os chamados “gaúchos” e os novos migrantes da cidade de Balsas.

Figura 12 – Local de nascimento dos entrevistados

	Frequência	%
	21	6,1
Maranhão	274	79,2
Piauí	39	11,3
Rio Grande do Sul	1	0,3
Goiás	5	1,4
Paraíba	1	0,3
São Paulo	1	0,3
Ceará	2	0,6
Distrito Federal	1	0,3
Pernambuco	1	0,3
Total	346	100

Fonte: Pesquisa de campo.

Fonte: Schlesinger et al. (2008)

Além do local de nascimento, perguntou-se também sobre o último endereço antes do deslocamento para Balsas. Nessa pergunta, destacaram-se os mesmos estados acima citados (Maranhão, Piauí e Tocantins), mas chamou nossa atenção o fato de que, entre as pessoas que nasceram no Maranhão, o principal contingente seja oriundo do próprio município de Balsas (49% do total das respostas). Esse predomínio do deslocamento de pessoas do próprio município de Balsas pode ser correlacionado com a tendência, que se fortaleceu a partir dos anos 80, do esvaziamento da zona rural do município, pois, como mostram os dados do IBGE (Quadro 22), o processo de urbanização do município avança com celeridade a partir desse momento.

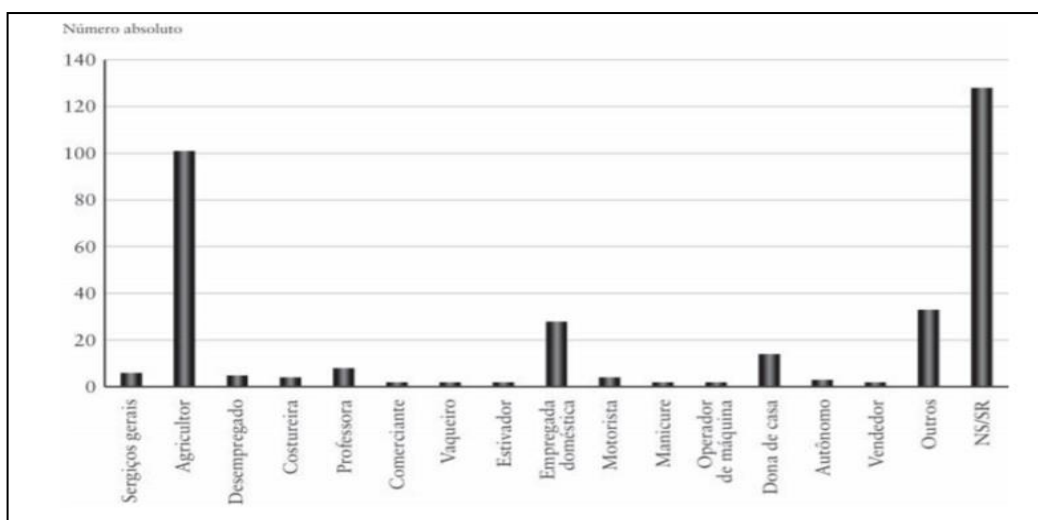
Figura 13 – Distribuição da população segundo a situação do domicílio e taxa de urbanização

	1980	1991	2000
População Total	19.762	41.648	60.163
População Urbana	11.382	30.633	50.144
População Rural	8.380	11.015	10.019
Taxa de Urbanização	57,60%	73,55%	83,35%
Fonte: Censo Demográfico (IBGE)			

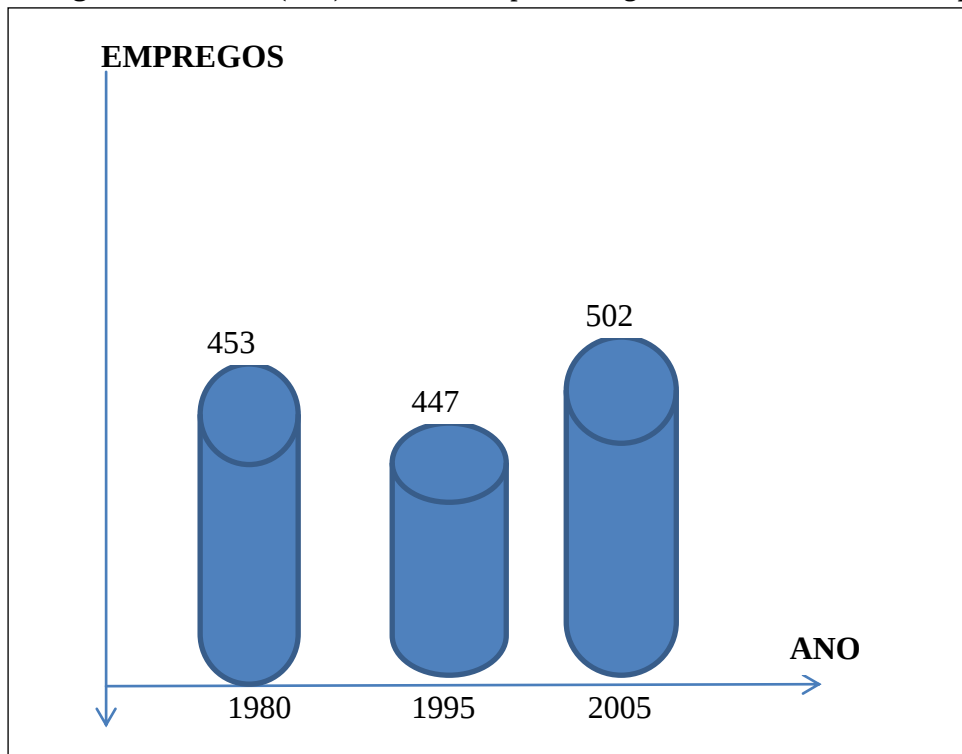
Fonte: Schlesinger et al. (2008)

Em 2010, a população total era de 83.528 pessoas, sendo 72.771 na zona urbana, representando 87% e 10.757 na zona rural, representando 13% do total da população.

Procurou-se identificar também o tipo de atividade realizada pelo chefe da família no momento anterior ao deslocamento para Balsas, tendo obtido como resultado que quase a metade dos(as) chefes de famílias eram agricultores familiares nos seus locais de origem – resposta que correspondeu a 46% do conjunto das ocupações citadas. Além dessa, foram mencionadas com destaque as ocupações de: empregada doméstica, dona de casa, serviços gerais, professor(a) e motorista (Gráfico 5).

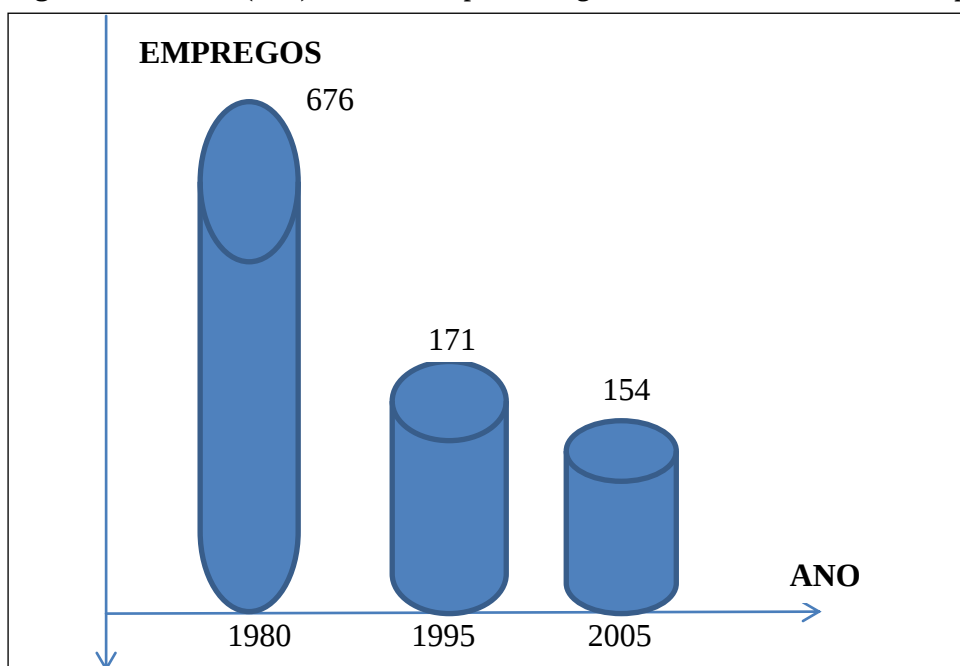
Figura 14 – Principais ocupações no local de origem

Fonte: Schlesinger et al. (2008)

Figura 15 - Balsas (MA) – Pessoal ocupado na agricultura como trabalhador permanente

Fonte: Mota (2011) adaptado por Bezerra (2014)

A figura acima mostra a evolução dos trabalhadores permanentes na agricultura de Balsas-MA, de 1980 a 2005. Verifica-se um crescimento quase nulo no número de empregos gerados diretamente pelo setor agrícola nesses 25 anos, saindo de 453 empregados em 1980 para 502 em 2005 (MOTA, 2011, p.104). Cabe observar que neste período a população de Balsas evoluiu de um contingente de aproximadamente 20.000 pessoas, em 1980, para mais de 60.000 habitantes, em 2005, conforme dados acima. Ou seja, enquanto a população triplicou, o número de trabalhadores no campo praticamente permaneceu o mesmo em 25 anos. Outro aspecto, diz respeito à área plantada, que era de menos de 7.000ha. em 1980. Em 2005, no entanto, a área plantada já superava os 300.000ha., de acordo com a mesma fonte. Esses dados comprovam o caráter concentrador de renda, intensivo em capital e, desta forma, excludente, do modelo de exploração agrícola vigente na região Sul do Maranhão.

Figura 16 – Balsas (MA): Pessoal ocupado na agricultura como trabalhador temporário

Fonte: Mota (2011) adaptado por Bezerra (2014)

A figura acima demonstra a involução dos empregos temporários para o mesmo período da figura anterior, 1980 a 2005. Neste caso, tem-se uma redução no número de empregos temporários (MOTA, 2011, p.105), diminuindo de 676 trabalhadores em 1980 para 154 em 2005.

Outra característica importante das pessoas que se deslocaram para Balsas é a sua baixa escolaridade (Tabela 3), pois 14% dos entrevistados informaram que não haviam frequentado a escola, enquanto mais da metade (52%) disse possuir o primeiro grau incompleto.

Figura 17 – Nível de escolaridade das pessoas entrevistadas

Escolaridade	Frequência	%
não frequentou escola	49	14,2
1º grau incompleto	177	51,2
1º grau completo	36	10,4
2º grau incompleto	36	10,4
2º grau completo	33	9,5
3º grau incompleto	8	2,3
3º grau completo	4	1,2
NS/SR	3	0,9
Total	346	100

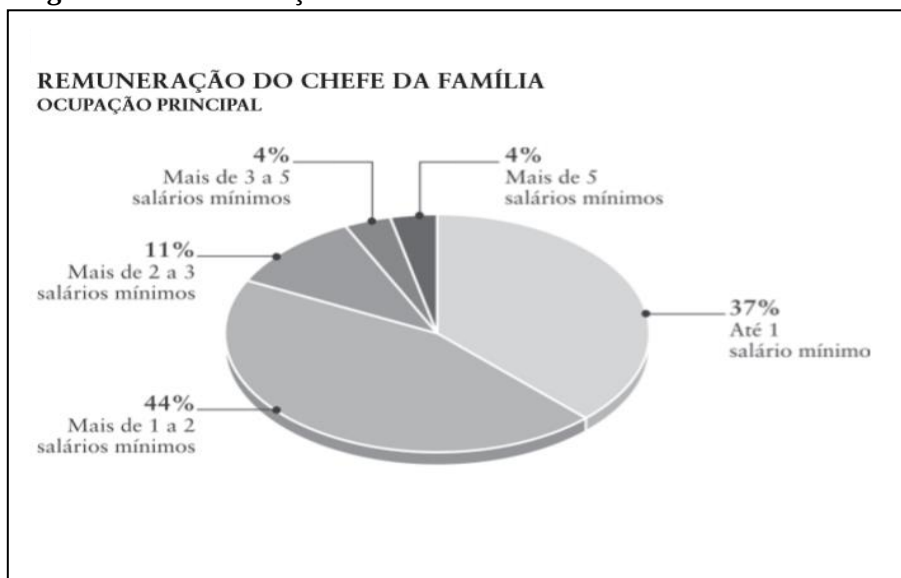
Fonte: Pesquisa de campo.

Fonte: Schlesinger et al. (2008)

Quando indagados sobre os motivos do deslocamento os entrevistados apresentaram quatro razões principais: a busca de melhores condições de vida (17,6%), a procura de emprego (13,9%), razões de natureza familiar (10,8%) e obtenção de educação de melhor qualidade (10,7%).

Feita essa identificação da origem (geográfica, social), na segunda parte do questionário perguntou-se a respeito das condições de vida e de trabalho atuais dos entrevistados, abordando aspectos referentes ao chefe da família, ao domicílio e ao bairro de moradia. No que concerne ao trabalho atual do(a) chefe de família, obteve-se como principais ocupações: lavrador (11,6%), trabalhador da construção civil (pedreiro) (6,9%), operador de máquinas (5,5%) e motorista (5,2%). Vale citar ainda o número importante de indicações de que o(a) chefe de família encontrava-se: desempregado (5,5%), vivendo da aposentadoria (5,2%) ou como dona de casa (6,1%). Do conjunto desses trabalhadores, apenas 21% da amostra possuía carteira assinada, caso principalmente dos motoristas (15,3% do total com carteira), dos operadores de máquinas (11,1%) e dos auxiliares de estoque (5,6%). Perguntou-se também sobre a remuneração média mensal recebida pelo(a) chefe da família e obteve-se como resposta (Gráfico 6) que a principal faixa de remuneração desses trabalhadores está no intervalo de até um salário mínimo (37%) e de mais de um até dois salários mínimos (45%).

Figura 18 – Remuneração do chefe da família

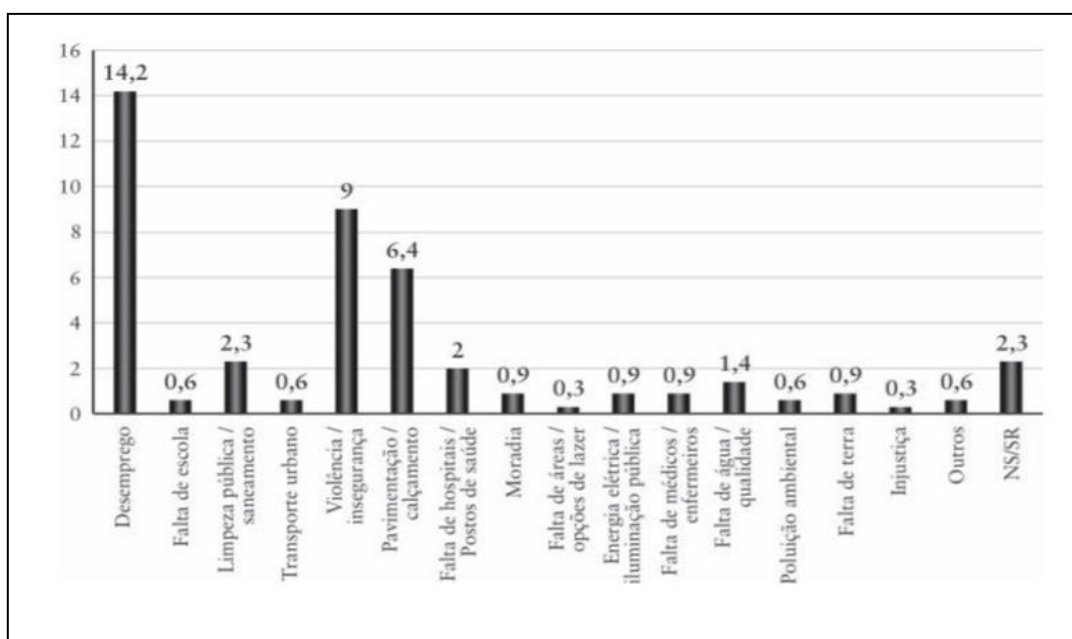


Fonte: Schlesinger et al. (2008)

Vale ressaltar que 13,6% dos entrevistados informaram possuir outro trabalho, destacando-se aqui a ocupação de lavrador como a atividade acessória mais lembrada. O conjunto das informações acima apresentadas sobre o perfil da ocupação e do trabalho para os

moradores dos bairros populares de Balsas permite uma forte relativização, sobre a capacidade da economia da soja, em produzir empregos e sobre a qualidade dos mesmos, uma vez que os indicadores de geração de emprego, nível de renda e formalização do trabalho (carteira assinada) medidos pela pesquisa apresentaram um desempenho sofrível. Essa incapacidade da economia da soja em produzir os resultados propagandeados pela grande imprensa pode ser apreendida também através da percepção apresentada pelos entrevistados sobre os principais problemas enfrentados no seu cotidiano. Como se vê no Gráfico 7, o desemprego foi apontado como o principal problema por 14,2% dos entrevistados, vindo em seguida a questão da violência/insegurança (9,0%) e de problemas referentes à qualidade das vias públicas (pavimentação/calçamento)(6,4%).

Figura 19 – Principais problemas enfrentados pela população



Fonte: Schlesinger et al. (2008)

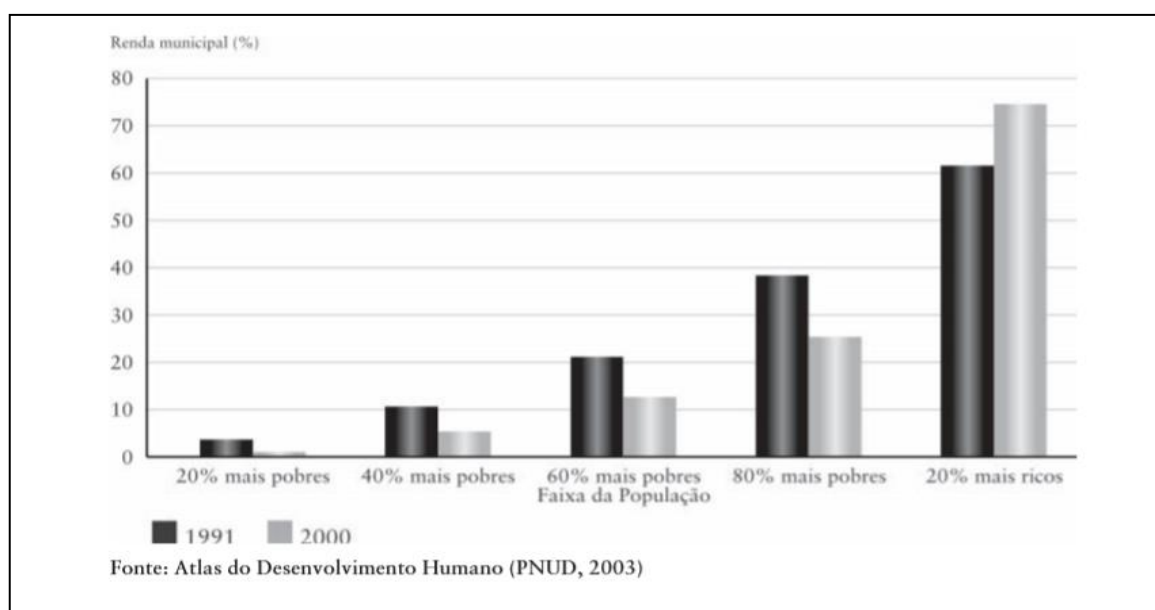
4.2 Os resultados da modernização da agricultura no Sul Maranhense

As informações apresentadas na seção anterior mostram que a despeito do seu forte crescimento, a economia sojícola não conseguiu dinamizar a economia do sul maranhense de forma a produzir os empregos na quantidade e na qualidade propagandeada. É inegável que essa economia gera empregos e ocupações para os assalariados rurais e todo o conjunto de atividades à jusante (assistência técnica, venda de implementos e produtos agrícolas, etc.) e a montante (comercialização e beneficiamento da soja) da atividade agrícola.

Entretanto, as informações disponíveis mostram que o volume do emprego gerado e a renda apropriada pelos trabalhadores não acompanham o mesmo ritmo da expansão da atividade agroexportadora. No caso dos empregos, foi possível verificar que os trabalhadores dos bairros pesquisados estão, na sua grande maioria, na informalidade (cerca de 80%), enquanto um percentual considerável encontra-se desocupado ou trabalhando em atividades que exigem pouca qualificação.

Por outro lado, quando se direciona a análise para a evolução do indicador da concentração de renda do município, verificamos que a participação da população considerada como mais pobre no conjunto da renda tem decrescido ao longo dos últimos anos e que somente na faixa das pessoas situadas entre os 20% mais ricos é que houve acréscimo de renda, no período 1991 a 2000 (Gráfico 8).

Figura 20 – Evolução da distribuição de renda no município de Balsas (1991 – 2000)



Fonte: Schlesinger et al. (2008)

Ou seja, ao mesmo tempo em que a economia da soja prospera, decresce a participação dos segmentos mais pobres no conjunto da riqueza gerada, comprovando que, para essas pessoas, o sonho do “novo eldorado verde” continua muito distante. Vale dizer que, para alguns trabalhadores, o destino é ainda mais difícil, haja vista a ocorrência de situações de trabalho escravo na região, como mostrou o caso verificado por vistoria do Ministério do Trabalho na empresa Agropecuária Agroindustrial Serra Grande Ltda., localizada no município de São Raimundo das Mangabeiras, em 19 de outubro de 2005.

Quando se observa a evolução dos dados de distribuição de renda para o conjunto dos municípios do sul maranhense, o aspecto que se destaca é o do agravamento de sua concentração, medida através do Índice de Gini (Quadro 23). Segundo os dados do PNUD, em 1991 apenas um município (Fortaleza dos Nogueiras) dessa região figurava entre os de pior distribuição de renda no Estado do Maranhão. Já em 2000 esse número passa para quatro, com São Raimundo das Mangabeiras assumindo o topo do *ranking* da desigualdade de renda do Estado.

Figura 21 – Índice de Gini de concentração de renda para os municípios da mesorregião Sul Maranhense (2000)

Município	Índice de Gini	
	1991	2000
São Raimundo das Mangabeiras	0,61	0,74
Balsas	0,56	0,72
Sambaíba	0,56	0,71
Nova Colinas	0,55	0,71
Alto Parnaíba	0,60	0,69
Loreto	0,57	0,66
Fortaleza dos Nogueiras	0,62	0,64
Riachão	0,52	0,63
Feira Nova do Maranhão	0,49	0,62
Tasso Fragoso	0,53	0,57
Benedito Leite	0,52	0,57
São Domingos do Azeitão	0,53	0,56
São Félix de Balsas	0,53	0,55

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2003)

Fonte: Schlesinger et al. (2008)

O **índice de Gini**, calculado pela mesma fonte de dados, para os mesmos municípios, **em 2010**, apresentava-se da seguinte forma: São Raimundo das Mangabeiras, 0,55; Balsas, 0,58; Sambaíba, 0,55; Nova Colina, 0,54; Alto Parnaíba, 0,78; Loreto, 0,54; Fortaleza dos Nogueiras, 0,53; Riachão, 0,60; Feira Nova do Maranhão, 0,62; Tasso Fragoso, 0,58; Benedito Leite, 0,58; São Domingos do Azeitão, 0,69; São Félix de Balsas, 0,57.

Percebe-se uma melhora no índice de Gini, para este conjunto de municípios no ano de 2010, principalmente para os municípios de maior relevância na região. Os destaques ficam para a redução da concentração da renda em Balsas, caindo de 0,71 para 0,58 e São Raimundo das Mangabeiras, que media 0,72 no ano 2000 e 0,55 em 2010. O índice de Gini é uma média de concentração da renda, que varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, mais concentrada é a renda.

Contudo, estar-se diante de um modelo de “desenvolvimento” que, além de gerar efeitos ambientais extremamente danosos, produz uma sociedade polarizada, com um alto grau de exclusão social, cujos efeitos (aumento da violência, desemprego) já se fazem sentir nos bairros pesquisados. Apesar da melhoria do índice, todos os municípios da mesorregião apresentam um índice de Gini acima de 0,50, indicando alta concentração de renda no ano de 2010.

Quadro 1– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – Anos de 1991, 2000 e 2010.

PAIS / MUNICÍPIOS	IDHM 1991	IDHM 2000	IDHM 2010
BRASIL	0,493	0,612	0,727
Alto Parnaíba (MA)	0,308	0,435	0,633
Balsas (MA)	0,347	0,521	0,687
Benedito Leite (MA)	0,240	0,379	0,546
Fortaleza dos Nogueiras (MA)	0,300	0,420	0,616
Feira Nova do Maranhão (MA)	0,123	0,302	0,532
Loreto (MA)	0,293	0,398	0,582
Sambaíba (MA)	0,292	0,403	0,565
São Raimundo das Mangabeiras (MA)	0,410	0,451	0,610
São Domingos do Azeitão (MA)	0,289	0,398	0,59
São Félix de Balsas (MA)	0,257	0,391	0,557
Riachão (MA)	0,231	0,380	0,576
Nova Colinas (MA)	0,220	0,371	0,566
Tasso Fragoso (MA)	0,261	0,445	0,599

Fonte: Atlas do desenvolvimento humano PNUD/IPEA (2013)

A tabela acima demonstra o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para os doze municípios da mesoregião sul do Estado do Maranhão, para os anos de 1991, 2000 e 2010. Constata-se uma significativa melhoria nos 20 anos que envolvem a análise, tendo em vista a dramática situação desses municípios até o ano 2000, conforme pode ser observado. Contudo, apesar da melhora, todos os municípios estão abaixo da média nacional, que é de 0,727 para o ano de 2010. Balsas é o município de maior IDHM, de 0,687,

seguido por Alto Parnaíba, com 0,633, Fortaleza dos Nogueiras, com IDHM de 0,616 e São Raimundo das Mangabeiras, com 0,610. Todos os outros municípios possuem um IDHM abaixo de 0,60 no ano de 2010. Vale lembrar que o IDHM, é composto pelo IDH renda, longevidade e educação, uma média desses índices, assim tem-se uma boa noção do desenvolvimento humano através deste indicador.

Quadro 2 - Evolução da população e da renda *per capita* no período de 1991 a 2010 para o Brasil e a Mesorregião Sul do Maranhão.

PAIS / MUNICÍPIOS	Renda per capita 1991	Renda per capita 2000	Renda per capita 2010	População total 1991	População total 2000	População total 2010
BRASIL	447,56	592,46	793,87	146825475	169798885	190755799
Alto Parnaíba (MA)	152,16	184,36	559,61	10336	10174	10766
Balsas (MA)	145,95	353,17	531,60	41648	60163	83528
Feira Nova do Maranhão (MA)	52,02	115,04	192,39	7470	7543	8126
Fortaleza dos Nogueiras (MA)	82,81	145,99	271,60	9038	11301	11646
Loreto (MA)	67,46	104,97	198,73	9465	10024	11390
Sambaíba (MA)	108,24	129,00	233,68	5743	5261	5487
São Domingos do Azeitão (MA)	95,38	119,21	288,68	4354	6289	6983
São Félix de Balsas (MA)	63,42	141,81	199,47	6244	5144	4702
São Raimundo das Mangabeiras (MA)	119,39	211,40	301,25	14147	14870	17474
Tasso Fragoso (MA)	57,33	129,40	264,76	6197	6393	7796
Riachão (MA)	79,53	147,21	281,53	20589	20983	20209
Nova Colinas (MA)	33,24	88,99	181,59	3390	3904	4885

Fonte: Atlas do desenvolvimento humano PNUD/IPEA (2013). Adaptado por Bezerra (2014).

O anterior demonstra a evolução da população e da renda *per capita* no período de 1991 a 2010 para o Brasil e a Mesorregião Sul do Maranhão. Em relação à renda, percebe-se uma situação calamitosa, em 1991, em praticamente todos os municípios: apenas dois municípios (Balsas e Alto Parnaíba) possuíam renda per capita de aproximadamente 1/3 (uma terça parte) da renda *per capita* nacional, sendo que a maior parte situa-se num patamar que ia de menos de 10% da renda nacional (município de Nova Colinas) a 20% da média do Brasil. No ano 2000 há uma significativa melhora, com alguns municípios atingindo o dobro da renda obtida em 1991. Em 2010, a grande maioria atinge patamares de aproximadamente 1/3 (uma terça parte) da renda *per capita* nacional e, novamente, Balsas e Alto Parnaíba se destacam com as maiores rendas, com aproximadamente 2/3 (dois terços) da média nacional. Portanto, apesar da relativa evolução, pode-se concluir que a renda per capita dos habitantes dessa região ainda é uma menores do Brasil, situando-se bem abaixo da renda média do Brasil em 2010.

Em relação à população, o quadro nos mostra um crescimento médio da região acima do total da população do Brasil – a região de Balsas teve aumento de 39%, aproximadamente, enquanto que o Brasil cresceu 30% no período de 1991 a 2010. Observa-se, porém, que este crescimento regional foi muito concentrado, principalmente na maior cidade da região, Balsas, que teve um crescimento de 100% (cem por cento) no período. Assim, vê-se que grande parte dos outros municípios ficaram praticamente estagnados, alguns apresentando baixo crescimento e outros (Sambaíba, São Félix de Balsas e Riachão) tiveram decréscimo populacional no período.

A pesquisa acima comprova a tese de que a economia da soja vem produzindo poucos benefícios para a sociedade de Balsas e região, além apresentar características de concentração populacional e de renda (demonstrada pelo índice de Gini). Esse avanço verificado no IDH, principalmente na última década, coincide com a implantação dos programas sociais do Governo Federal, que privilegiam, como se sabe, a distribuição da renda e forte incentivo a educação de jovens e crianças. Esses resultados são reflexos dos baixos encadeamentos, sejam a montante ou à jusante, numa economia que apresenta vários indícios de um enclave, e dependente do seu produto primário de exportação, conforme constatado nessa análise dos dados econômicos, e da pesquisa realizada na cidade polo da região. Uma maior reflexão sobre essa problemática será exposta a seguir.

5 ANÁLISE DAS REPERCUSSÕES EM CADEIA DA EXPANSÃO DA SOJA NA REGIÃO SUL DO MARANHÃO

Conforme visto, a economia da região de Balsas tem apresentado um crescimento singular nas últimas décadas, no entanto seu desenvolvimento socioeconômico está comprometido, de acordo com os resultados dos estudos já realizados. Importante se faz, no entanto, tentar elucidar as razões mesmas dessa questão, a partir da teoria do desenvolvimento de Albert O. Hirschman, a qual privilegia a análise dos efeitos em cadeia a partir de projetos econômicos de âmbito nacional ou regional. A tese do produto primário de exportação faz parte do arcabouço teórico da análise, com íntima relação com economias de enclave, coincidindo com os objetivos dessa pesquisa.

O autor em referência estudou (e observou) profundamente a questão do desenvolvimento econômico, mais destacadamente em diversos países da América Latina, incluindo o Brasil. Seu livro de maior destaque é *Strategy of Development Economy*, escrito em 1959. O ensaio no qual nos baseamos foi escrito em 1976. Apesar dos quase 40 anos da sua edição, este ensaio mostra-se importante para estudos e reflexões de questões de desenvolvimento da atualidade, face não só aos seus conceitos originais, mas, sobretudo, a amplitude dos conhecimentos nele contido, permitindo interpretações da realidade que podem levar a ações mais conscientes e transformadoras nas esferas socioeconômicas e políticas.

5.1 O caráter concentrador do modelo agrícola

Antes de partirmos para a análise dos efeitos em cadeia, cabe ilustrar o caráter concentrador da propriedade e da renda verificados na região em epígrafe, já apontando para uma das características típicas de um enclave. Conforme exposto em capítulos anteriores, o modelo agrícola em análise consolidou-se com base na grande propriedade, cujos maiores avanços ocorreram após a abertura comercial do Brasil na década de 1990. O quadro abaixo mostra a distribuição da produção na estrutura fundiária regional.

Figura 22 – Área e quantidade colhida de soja por grupo de área total - mesorregião Sul Maranhense, 1995.

Grupos de Área Total (em hectares)	Quantidade Colhida (em toneladas)	Área colhida (em hectares)	% do total da área colhida por grupo de área
Menos de 10	3	6	0,03
10 a menos de 100	115	79	0,12
100 a menos de 1.000	39.983	16.501	26,48
1.000 a menos de 10.000	67.015	27.616	44,32
10.000 e mais	37.963	18.100	29,05
Total	135.080	62.302	100,00

Fonte: Schlesinger et al. (2008)

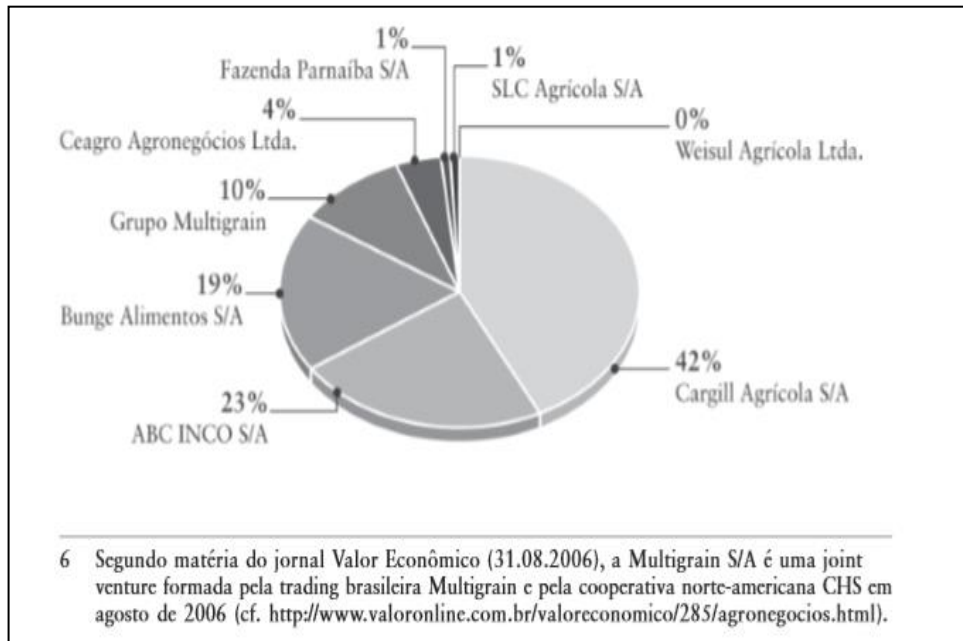
Conforme os dados acima, cerca de 75% da produção estava concentrada em fazendas com áreas superiores a 1.000 hectares, sendo 44,32% em terras entre 1.000 e 10.000 hectares e 29,05% em áreas acima de 10.000 ha., no ano de 1995. Estima-se que esta estrutura se mantém e, de acordo com alguns estudos, até mesmo se concentrou ainda mais na atualidade.

Essa estrutura produtiva concentrada já suscita consequências importantes para a economia regional. Daí advém a concentração da renda, o afastamento dos pequenos agricultores do campo e suas repercussões negativas na cidade, enfim, uma série de problemas sociais têm origem nesta estrutura fundiária.

Aprofundando um pouco mais a análise, chega-se à conclusão de que as maiores faixas de terra estão nas mãos de grandes empresas, algumas multinacionais, como a Weisul Agrícola Ltda, e diversos grupos nacionais com participação de capital estrangeiro, como o CEAGRO agronegócios, a SLC Agrícola S.A. e a Fazenda Parnaíba, só para citar alguns. Estes grupos empresariais se confundem no processo de exportação. Quase todos estão diretamente envolvidos na exportação da soja, formando vários tipos de associação (*joint ventures*) com as “trading” exportadoras, a exemplo de Bunge S.A. e Cargill S.A. (E.U.A.) e Ceval Alimentos (BRA).

O gráfico abaixo mostra os grandes exportadores de soja do Maranhão para o ano de 2007 e suas respectivas participações nas exportações do produto primário de exportação.

Figura 23 – Principais empresas exportadoras do complexo soja Maranhão, 2007



Fonte: Schlesinger et al. (2008)

Como se pode observar, o somatório da participação dessas empresas na exportação da soja produzida no Estado do Maranhão chega a 100%, ou seja, toda a exportação está concentrada neste grupo seletivo de grandes empresas. Cabe ao agricultor apenas as funções básicas de plantar e colher a soja; as demais atividades, envolvendo transporte e comercialização etc., são realizadas por agentes estranhos ao processo produtivo nas lavouras.

5.2 Efeitos em cadeia como alternativa às teorias clássicas do desenvolvimento

Conforme explicitado, a teoria de Hirschman está voltada para a compreensão do desenvolvimento econômico a partir da análise de realidades concretas, com grande ênfase nas economias primário-exportadoras da América Latina. Seu enfoque fica entre os dois pontos extremos da Sociologia do Desenvolvimento elaborados até a década de 1950. Um dos extremos é a teoria pura do Comércio Internacional, apresentada em dois artigos clássicos, em 1948-49, por Paul Samuelson¹⁰. Os artigos demonstravam que, dados certos pressupostos longamente aceitos (ausência de mobilidade de fatores, custos de transporte igual a zero etc.), poder-se-ia confiar plenamente no livre comércio para equalizar os preços relativos e os

¹⁰ Paul A. Samuelson, “International Trade and Equalization of Factor Prices”, *Economic Journal*, 58, junho, 1948, pp. 163-84, e “International Factor-Price Equalization Once Again”. *Economic Journal*, 59, junho, 1949, pp. 181-97.

fatores determinantes dos preços absolutos nos vários países que mantivessem entre si relações comerciais.

Neste caso, o comércio poderia funcionar como um perfeito substituto para o movimento dos fatores de produção. Samuelson vai além dos ensinamentos da teoria clássica do Comércio Internacional e conclui ser o intercâmbio comercial benéfico, não só para os países participantes, mas uma força potencial que tende a equalizar os rendimentos em todos os diferentes países (HIRSCHMAN, 1976, p. 22).

Em tese contrária, surgem as teorias de Raul Prebisch, da CEPAL, e de Hans Singer, embora, segundo Hirschman, essas teorias fossem muito menos acabadas e logo contestadas com bases estatísticas analíticas. No entanto, foram bastante mencionadas, alcançando um certo grau de credibilidade, não só pela seriedade, mas pelo franco exposto e consequente vulnerabilidade da teoria clássica.

A teoria do crescimento, ainda em estágio infantil na versão de Harrod-Domar, foi adotada pela economia ocidental, livrando-a da acusação de incompetência para tratar dos problemas do desenvolvimento. Essa teoria preencheu por um longo período esse vazio, propondo um paradigma extraordinariamente necessário para compreender e, se possível, remediar a situação de pobreza da Ásia, África e América Latina. Que o crescimento dependia fundamentalmente da injeção de capital em doses apropriadas, fosse doméstico ou estrangeiro, tornou-se artigo de fé, e mais convincente ainda, sobretudo, ao levar-se em conta a rápida recuperação e crescimento da Europa oriental e ocidental no período pós- II Guerra Mundial (Idem, p.22).

Disseminou-se a crença, em toda uma geração de planejadores e representantes de organismos internacionais, de que seria possível manipular a propensão a poupar e a razão capital-produto. E nessa crença permaneceram por um longo tempo, de forma surpreendente, simplesmente para manter o “*status*” de “*experts*” como se este fosse “*the only game in town*” (HIRSCHMAN, 1976, p. 23).

Uma variante revolucionária ou radical dessa mesma teoria apareceu não muito tempo depois da formulação de Harrod-Domar. Paul Baran¹¹, em artigo de grande repercussão em 1952, argumentava que sem revolução social seria impossível o crescimento nesses países. Para Baran (1952), o capital estrangeiro privado era explorador, parasita, ou as elites consumidoras eram incapazes ou não desejavam fazer investimentos produtivos. Nessas circunstâncias, a ajuda estrangeira reforçava a estrutura de poder existente face a qual o

¹¹ Paul A. Baran, “On the Political Economy of Backwardness”, Manchester School of Economics and Social Studies. 20, janeiro, 1952, pp. 66-84.

crescimento seria impossível. A razão disso é que mesmo com a injeção de capital por parte dos estrangeiros, as estruturas sociopolíticas dos países periféricos e suas relações com o centro imperialista, tornava esse investimento de capital ao mesmo tempo inadequado e improdutivo.

Tem-se, desse modo, duas posições: a de que o desenvolvimento era inevitável, uma vez garantida a injeção de capital em quantidades adequadas; e a antítese, que tinha o desenvolvimento como algo impossível de ser atingido, devido às limitações do “*status quo*” político e social de uma determinada situação nacional. Desta forma, tem-se muito espaço para posições intermediárias. Na realidade, essas duas posições extremas não conseguiam mais explicar os acontecimentos reais que ocorreram no processo de desenvolvimento econômico dos países periféricos (HIRSCHMAN, 1976, p. 24).

Daí em diante surgiram novas teorias tentando explicar os rumos do desenvolvimento nas economias ditas periféricas. Mas a grande maioria delas privilegiava o fator renda da economia como variável principal de alavancagem do desenvolvimento econômico. Um rompimento mais radical com o paradigma ortodoxo principiou que outra influência determinante no crescimento poderia partir do lado da produção. Que o desenvolvimento é acelerado através de investimentos em projetos e indústrias com acentuadas repercussões em cadeia à jusante e a montante (termos originalmente criados por Hirschman), é uma outra sugestão na mesma linha. Ele argumentava que a tomada de decisões empresariais, tanto no setor público como no setor privado, não é unicamente determinada pela atração dos rendimentos e da demanda, responde também a especiais fatores de pressão, tais como os efeitos em cadeia originados do lado do produto, da produção.

“Repercussões retrospectivas e prospectivas”- ou efeitos à jusante e a montante- tornou-se parte da linguagem da economia do desenvolvimento. Sua expressão e uso foram bem sucedidos. Conceitos apresentados em íntima ligação com a análise insumo-produto (*input-output analysis*) associando-o ao já existente conjunto de conhecimentos técnico-econômicos. O conceito parecia mais operacional, menos complicado do que, por exemplo, o conceito de indústria propulsora, de Perroux ou o de setor de liderança, de Rostow (HIRSCHMAN, 1976, p. 26).

A análise insumo-produto é sincrônica por natureza, enquanto os efeitos em cadeia requerem tempo para manifestar-se. Essa diferença básica tem levado a vários estudos engenhosos na tentativa de chegar a uma medida compreensiva, em corte longitudinal (*cross-section*), dos efeitos em cadeia e, por essa via, chegar a “testar a hipótese dos efeitos em cadeia”. As mais esclarecedoras utilizações do conceito são as relacionadas com os estudos

historicamente orientados para a sequência do desenvolvimento em vários países diferentes (HIRSCHMAN, 1976, p. 27).

Hirschman, classifica os efeitos em cadeia em três tipos principais: efeitos em cadeia de natureza fiscal; efeitos de consumo e efeitos em cadeia de produção. Este último se divide em dois: efeitos retrospectivos (à jusante, ou para trás) e efeitos prospectivos (a montante, ou para frente). Far-se-á, em seguida, uma explanação sobre cada um deles, relacionando-os com a realidade concreta da economia da soja na região de Balsas-MA.

5.3 Consumo e efeitos em cadeia de natureza fiscal

O conceito de efeito em cadeia, além de ser amplamente e vulgarmente relacionado com a indústria e a industrialização, também tem proveitosas aplicações na produção primária, evidenciando sua íntima conexão com a tese do “produto primário de exportação”. Na forma original de Harold Innis e aprofundada por economistas e historiadores canadenses, tem tentado demonstrar como a experiência do crescimento econômico de um país “novo” é moldada de forma concreta pelos produtos primários específicos. É uma tentativa de descobrir como o processo produtivo se desenrola - como uma coisa leva à outra, por meio das pressões e influências do produto primário de exportação. Por exemplo, de facilidades de transporte a modelos de acordos e a criação de novas atividades econômicas (HIRSCHMAN, 1976, p. 28).

O conceito originário de efeito em cadeia apanha, naturalmente, só um aspecto desse processo total: o que está diretamente ligado à procura e elaboração do produto primário de exportação. No entanto, o conceito pode ser ampliado através da inclusão do aspecto renda no quadro geral. Por um lado, os novos rendimentos decorrentes das exportações podem ser despendidos inicialmente em importações. O avanço desse processo pode levar a implantação de indústrias domésticas substitutivas de importações, se assim for vantajoso para o país ou região. Essa situação tem sido chamada apropriadamente de efeito em cadeia do consumo (*consumption linkage*). Em contraste, os efeitos em cadeia retroativos e prospectivos mais diretos são chamados de efeitos em cadeia da produção.

Em relação à região em estudo, pode-se afirmar a existência do primeiro efeito considerado por Hirschman, ou seja, o relativo ao consumo. Parte da renda obtida pelos produtores da soja e outros produtos de exportação, como o milho, é destinada ao consumo de suas famílias, abastecidas pelo comércio e serviços locais. Este aspecto tem refletido no crescimento do comércio local e do setor de serviços, embora haja grande concentração no

comércio, por meio do maior grupo comercial do Estado que tem como origem a cidade de Balsas-MA.

Cabe observar que a quase totalidade dos produtos do comércio é importada de indústrias de outras regiões, sobretudo do Centro-Sul do Brasil. Este aspecto abre a possibilidade de implantação de indústrias voltadas para a produção de bens duráveis e não duráveis na região. No entanto, alguns fatores dificultam esse processo de industrialização, por exemplo, a grande distância da região de fornecedores de materiais intermediários industriais, a falta de qualificação da mão de obra local, o baixo potencial de mercado, tendo em vista que a população total da região gira em torno de apenas 200 mil pessoas, etc. O que é visivelmente mais viável e, talvez necessário, é a implantação de indústrias voltadas ao processamento da soja e outros produtos básicos, ainda inexistentes na região. Tem-se uma indústria esmagadora de soja, produzindo o óleo bruto de soja e farelo, no município de Porto Franco-MA, distante 300 km de Balsas, cuja produção é voltada tanto para o mercado interno, indústrias do Centro-Sul, como para o mercado externo, embora em menor quantidade.

Dentre as poucas indústrias existentes na região de Balsas, situam-se aquelas diretamente relacionadas com o produto básico de exportação, com destaque para a indústria extrativa mineral, com a produção de calcário dolomítico, essencial para correção do solo e preparação do plantio da soja, tendo em vista o alto índice de acidez, ou seja, do pH do solo da região. No entanto, são poucos os empregos gerados por essas indústrias, característica típica das indústrias de mineração em geral.

Uma forma importante de como uma coisa pode levar à outra é através da habilidade do Estado em regular o fluxo de rendimento decorrente do produto primário de exportação, orientando-o para os diversos grupos, particularmente proprietários de minas e latifundiários. Se o Estado taxa esses rendimentos e canaliza os proventos para investimentos produtivos, é possível falar em efeitos em cadeia fiscais do produto primário de exportação, a serem contrastados com os ainda mais diretos efeitos físicos (HIRSCHMAN, 1976, 29). A seguir, analisar-se-á os possíveis efeitos fiscais numa economia baseada em produtos primários de exportação.

5.3.1 Condições que favorecem os efeitos em cadeia de natureza fiscal

A mais favorável constelação seria aquela na qual em produtos primários de exportação fosse simultaneamente dotado de fortes efeitos em cadeia em toda a linha, isto é, com a produção, consumo e repercussões fiscais. Segundo Hirschman, isto é muito difícil de

ocorrer, pois sempre um ocorre às expensas do outro. Na prática, a ideia indica que, em se taxando fortemente uma indústria, por exemplo, tem-se um impacto negativo na produção e, em consequência, no consumo, através do aumento de preços.

Em se tratando de situações de enclave, Hirschman argumenta que é mais fácil taxar um enclave econômico do que uma atividade liderada por grupos nacionais, tendo em vista que os laços de amizade e de relações comerciais estabelecidas pelo grupo de base nacional ou local favorecem o recebimento de benefícios e incentivos fiscais do Governo. Em alguns casos, esses grupos chegam mesmo a controlar o Estado, fator este que tem diminuído sensivelmente através do avanço democrático na América Latina, mas que foi significativo nesses países desde o final do século XIX até meados da segunda metade do século XX. Creio que neste ponto, o Brasil, e o Estado do Maranhão em particular, tem favorecido em igual maneira, ou até mesmo com maiores benefícios, o capital estrangeiro em relação ao nacional. São inúmeros os exemplos de benefícios concedidos a grupos empresariais internacionais, como os incentivos já citados ao consórcio Alumar, no Maranhão, as indústrias automobilísticas da Bahia, e coroando tudo isso, tem-se a lei Kandir, que isenta de impostos todo o setor exportador, seja ele de base nacional ou estrangeira, em regime de enclave ou num grande centro de economia mais dinâmica.

O efeito de repercussão fiscal depende da prontidão e da habilidade dos governos, de base nacional ou municipal, em taxar ou reivindicar uma participação nos proventos originados das operações produtivas. No entanto, essa competência em arrecadar impostos não é condição suficiente para atingir um intenso crescimento econômico. Para que isso ocorra, a habilidade de taxar deve ser combinada com a habilidade de investir produtivamente. Este é precisamente o ponto fraco dos efeitos fiscais em relação aos mais diretos, de produção e consumo. Não se pode garantir que parte do fluxo de renda proveniente do enclave ou de outros tipos de economia, quando direcionado para alimentar outras áreas, tenha a mesma eficácia dos efeitos do consumo, em que as linhas de produção existentes, ou de importações a serem substituídas, já indicam as medidas a serem tomadas. Por falta de direcionamento adequado, pode ocorrer a possibilidade de investimentos mal aplicados ou de desperdício de recursos – por exemplo, os fundos assim acumulados podem simplesmente levar a uma ampliação do aparato burocrático.

Essa questão é de fundamental importância para o desenvolvimento econômico da região sul maranhense. Como a Lei Complementar 87/1996, conhecida como a Lei Kandir, isenta a atividade exportadora de produtos primários e semiacabados do pagamento de ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), e a quase totalidade dos produtos

agrícolas da região são exportados, o Estado e o município não obtêm receitas diretamente dessa atividade produtiva. Recebe, ao invés disso, compensações do Governo Federal, na forma de transferências, as quais nem sempre correspondem ao ressarcimento real das perdas ocasionadas por essa isenção fiscal (LEITÃO, et al. 2012). Este fato, além das dificuldades próprias do setor público em promover o crescimento econômico, apontadas por Hirschman, torna ainda mais complicado a ação dos Governos, estadual e municipais, no sentido de estimular a economia ou agir diretamente, investindo no setor produtivo, ficando assim limitados os efeitos de natureza fiscal.

Em casos em que o Governo mostra-se fraco em relação ao setor exportador, no sentido de taxá-lo diretamente, geralmente encontra forças indiretas de taxaço, por exemplo, dos insumos e equipamentos importados e direitos alfandegários, sobre as importações. Os recursos daí provenientes, geralmente, são utilizados para prover investimentos de infraestrutura para ulterior expansão dos produtos primários de exportação – a exemplo da região de Balsas; desse modo, tem acentuado o caráter dependente das economias em questão, enquanto os investimentos provenientes das repercussões fiscais diretas têm sido empreendidos com o propósito contrário, isto é, de diversificar a economia tornando-a menos dependente do produto primário de exportação (HIRSCHMAN, 1976, p. 35). Este aspecto, da infraestrutura, pode ser constatado na região sul maranhense. Já existe uma infraestrutura básica implantada, a respeito de estradas pavimentadas (embora precariamente), redes de energia elétrica e sistemas de telecomunicações nas principais cidades da mesorregião em estudo.

5.4 Cadeias de repercussões prospectivas como obstáculos

Enquanto os elos fiscais são complicados e incertos, nada garante, por outro lado, que os efeitos diretos de produção e consumo sejam totalmente diretos ou uniformemente seguros. Um dos fatores relevantes é o grau de estranheza que um novo empreendimento pode ter em relação aos já em andamento. No caso da agricultura, efeitos retrospectivos geralmente requerem grandes saltos tecnológicos e grandes necessidades de capitais, além de conhecimento do mercado e produção em escala. Tais aspectos dificultam a implantação de empreendimentos à jusante, limitando os efeitos em cadeia. Esses empreendimentos estariam relacionados à produção de insumos, fertilizantes e implementos agrícolas. A região de Balsas importa a totalidade desses produtos, necessários à produção agrícola e pecuária.

O mesmo se aplica a muitos efeitos prospectivos, os quais, potencialmente, são muito significativos para o desenvolvimento econômico baseado num produto primário de exportação. A moagem, refinação e outras indústrias de processamento (uma esmagadora de soja, por exemplo, na região de Balsas), são comumente estranhas do ponto de vista tecnológico para o produto primário de exportação. Talvez seja essa a principal razão pela qual é difícil definir atividades industriais que possuam efeitos em cadeia retrospectivos e prospectivos nesse tipo de economia (HIRSCHMAN, 1976, p. 36).

Portanto, são dois aspectos a considerar, de acordo com Hirschman: 1) os efeitos em cadeia são em número pequeno no setor agrícola em comparação com o industrial; 2) em sua maioria se orientam em direção às indústrias de tecnologia estrangeira, do ponto de vista do cultivador do produto primário de exportação. Por conta disso, essas atividades (industriais), foram desenvolvidas fora do país, por um longo período, no passado, e na atualidade várias atividades industriais, ainda são desenvolvidas fora das regiões produtoras de produtos primários na América Latina, a exemplo da região em epígrafe.

Outro ponto a considerar são as características ou exigências técnicas do produto primário de exportação. Em geral, essas características definem os tipos de empreendimentos e arranjos necessários à produção e comercialização do produto (HIRSCHMAN, 1976, p.37). Por exemplo, o fato de a soja poder ser transportada durante todo o seu trajeto, da lavoura em Balsas ao país de destino final, em grão, ou seja, sem necessitar de qualquer tipo de embalagem, durante o transporte via ferrovias ou rodovias, durante a armazenagem no porto, se necessário for, e o embarque no navio, contribui para a viabilização da sua exportação devido à grande redução de custos proporcionada por esta característica. Assim, toda uma logística foi desenvolvida para se adaptar a forma como o produto é transportado, que vai desde os arranjos técnicos feitos nas carretas e trens, até a adaptação de navios para este tipo de carga, que no caso é muito mais simples do que outros produtos que necessitam de embalagens e outros cuidados especiais.

No entanto, Hirschman (1976) alerta também para o fato de que as características técnicas do produto primário de exportação devam servir de base para alternativas de produção interna, na tentativa de se explorar oportunidades de tal modo simples, óbvias e úteis na direção dos elos prospectivos e procurar arranjos institucionais e incentivos econômicos que facilitem a percepção e utilização de tais oportunidades.

Existe, entretanto, uma outra moral que explica o porquê das operações de processamento e elos prospectivos em geral tendem a ser estranhos tecnologicamente ao produto primário de exportação. Essas operações, quando chegam a existir, são executadas

por grupos diferentes daqueles que cultivam ou exploram o produto primário de exportação, que são relegados mais firmemente ao seu papel agrícola. Desse ponto de vista, quanto menos existirem efeitos prospectivos, no caso de produtos primários de exportação, tanto melhor. Ou seja, o fato do cultivador ficar alijado do processo industrial, não promove um desenvolvimento cumulativo. Em caso contrário, se o agricultor tiver a oportunidade de desenvolver algumas atividades prospectivas, por exemplo, confecção de embalagens e transporte do seu produto, com o tempo pode acumular capital e desenvolver outras funções, que podem alçá-lo à condição de industrial, gerando assim maiores efeitos em cadeia, mais precisamente de consumo e fiscais (HIRSCHMAN, 1976, p. 38 e 39).

5.5 Efeitos em cadeia: uma definição mais ampla e uma nova subdivisão

A razão pela qual os efeitos em cadeia explicam uma porção considerável da história do desenvolvimento já foi sugerida: a memória do desenvolvimento é essencialmente o registro de como uma coisa leva à outra, e os efeitos em cadeia estão referidos de modo central a tal registro. Pergunta-se em que medida as atividades em andamento impulsionam ou, mais modestamente, convidam alguns operadores a enveredarem por novas atividades. Sempre que tal acontece, estamos diante de um efeito em cadeia, que parte da atividade já existente (em andamento) para outra atividade. Todos os outros efeitos mencionados cabem dentro desta definição.

Uma nova subdivisão a partir dessa generalização, é a seguinte: 1) quando os mesmos operadores econômicos são impelidos a assumir a atividade adicional, tem-se um “efeito em cadeia interior”; 2) Quando as atividades adicionais são exercidas por estrangeiros ou pelo Estado, tem-se o efeito em cadeia através de elementos externos ou efeitos em cadeia exterior” (HIRSCHMAN, 1976, p. 40).

Excetuando-se os efeitos fiscais, os quais são do tipo “exterior” por definição, a nova subdivisão atravessa todas as categorias anteriores de efeito em cadeia. Efeitos retrospectivos e prospectivos podem ser tanto de natureza interior como de exterior. No caso de efeitos em cadeia interior, estamos diante de um processo de integração vertical.

Se a nova atividade é tecnologicamente estranha àquela em andamento, os efeitos em cadeia interior enfrentarão dificuldades especiais.

Uma cadeia existe sempre que uma atividade em andamento dá origem a pressões econômicas ou de outra natureza que levam ao surgimento de uma nova atividade. O caráter de novidade é dado quando uma nova atividade é adicionada a que está em andamento ou

desenvolvida noutro lugar.

5.5.1 Repercussão exterior: provisão de bens públicos

Geralmente, o Estado atua dando assistência às atividades produtivas, no caso, em conexão com o setor agrário, que tem dificuldades para adquirir os serviços necessários ao seu crescimento de forma individual, ou mesmo na forma de cooperativas. Tais condições apontam para o domínio dos bens público, que devam ser suprimidos pelo Estado, desde que haja alguma entidade capaz de fazê-lo.

São muitas as variedades de serviços públicos que cabem nesta categoria: fornecimento de energia elétrica, transporte, irrigação, educação e saúde pública. São as chamadas infraestruturas, tidas como precondições para as atividades mais diretamente produtivas, proporcionando maiores lucros e ulterior expansão.

No caso de produtos primários, os mais importantes entre tais serviços públicos ou de infraestrutura são transporte, irrigação (em casos de regiões com baixos índices pluviais), controle de doenças e pestes. O último é particularmente típico de fenômenos de repercussão em cadeia aqui descrito; os produtos primários, por sua característica própria, estão suscetíveis às doenças e pragas. Quando esses problemas tomam grandes proporções, a ação do Estado faz-se necessário devido ao seu poder coercitivo e de ação (Idem, p. 46).

A estabilização dos preços é uma repercussão em cadeia particularmente interessante. Através da política da taxa de câmbio, o governo pode divorciar o preço internacional de um dado produto primário do seu preço doméstico; pode até mesmo manipular o preço internacional, se o país é um produtor suficientemente importante, relativamente à oferta total do produto, a ponto de assegurar-se algum poder monopolista nos mercados mundiais. No caso do produto ser cultivado por muitos produtores, há um clamor natural por uma intervenção do Estado sempre que os preços sofrerem uma baixa violenta no mercado internacional. Tais condições são mais peculiares aos produtos tropicais, tais como café, cacau, açúcar e, mais recentemente, a soja. De forma irônica e dialética, uma vez que o Estado tenha fornecido assistência para a estabilização de preços, ao mesmo tempo já estabeleceu as bases para futuras taxações do primário, quando os preços tiverem se estabilizado (HIRSCHMAN, 1976, p. 49).

5.6 Sobre a natureza da abordagem da repercussão em cadeia em geral

Neste item, Hirschman (1976) trabalha com a importante concepção na qual os produtos cultivados por uma nação, têm fortes influências nos rumos ou formas de seu desenvolvimento. É uma tentativa de olhar o outro lado dos produtos primários, tais como a cana-de-açúcar, o café, o arroz o milho e a soja, por exemplo, e identificar algumas características gerais desses produtos que influenciam e condicionam o tipo de desenvolvimento experimentado pelos países que neles se especializam. Essa tentativa já não era nova na década de 1950, alguns geógrafos econômicos e outros especialistas já agrupavam os produtos primários em diversas categorias, naturais ou botânicas, com o propósito de mostrar que certas diferenças no destino econômico ou sociopolítico de diversos países podem assim tornar-se inteligíveis. Esse tipo de esquema – produtos minerais, produtos agrícolas tropicais, produtos agrícolas de clima temperado – foi adotado também por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, a respeito do desenvolvimento econômico da América Latina.

5.7 A relação entre o produto primário de exportação e o desenvolvimento do subdesenvolvimento

O ensaio de Hirschman, embora seja uma tentativa confessa de compreender como pode acontecer o desenvolvimento, é também capaz de explicar a ausência dele ou a ocorrência de períodos de “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, ou no nosso caso, a reprimarização de uma economia, se entendermos nele a maneira implícita de encarar os fatos. Não ignora a possibilidade de empobrecimento e é, a esse respeito, bastante diferente da teoria clássica do Comércio Internacional, a qual pode conceber, no pior dos casos, uma ausência de ganhos (um ganho zero), decorrente das relações comerciais para qualquer país que participe do comércio mundial.

Para concluir, seguem algumas palavras do autor sobre o que aqui foi exposto e refletem muito bem as preocupações colocadas nesta pesquisa, servindo como um alerta para os agentes econômicos, políticos e intelectuais do Estado do Maranhão e da região de Balsas em particular.

Está implícito, no que foi dito, que o contato com o centro capitalista através da exportação de produtos primários pode, na verdade, ter como resultado, para os países periféricos, uma população empobrecida e a exaustão dos seus recursos

naturais. E tal seria o caso enquanto o produto primário específico não está ativando repercussões fiscais em cadeia, enquanto determina somente efeitos em cadeia prospectivos que dependem de tecnologia estrangeira e leva à importação de bens de consumo que competem com a indústria e artesanatos locais, provocando seu desaparecimento em lugar de efeitos de repercussão em cadeia na esfera do consumo. E mesmo nos casos em que ocorrem repercussões em cadeia de natureza fiscal, porém, o Estado mostra-se incapaz de investir produtivamente os proventos resultantes da taxação, a situação decorrente pode não ser melhor do que se as rendas geradas pelo produto primário fossem diretamente para os proprietários absenteístas. Muitas das proposições expressas neste ensaio apontam para a possibilidade de ocorrerem combinações de circunstâncias particularmente desafortunadas: enquanto a repercussão fiscal é baseada na ausência de repercussões prospectivas ou retrospectivas, é perfeitamente concebível que, durante um prolongado período, não surjam repercussões em cadeia de natureza física nem fiscal (HIRSCHMAN, 1976, p. 53).

No entanto, sempre é bom lembrar que a economia é uma ciência importante e emocionante, como disse Paul Samuelson, mas também é surpreendentemente dinâmica e metamorfoseia-se no tempo e no espaço. Assim como a região mineira do século XVIII foi um centro dinâmico, e atualmente várias regiões do Estado de Minas Gerais que têm como base de sustentação a mineração transformaram-se em típicas regiões de enclave, nossa crença é de que, apesar de todas as dificuldades e características discutidas nesta dissertação a respeito da região de Balsas, tida como economia de enclave, possa um dia transformar-se num centro dinâmico, avançada não só econômica e socialmente, mas em todas as áreas do conhecimento humano. Para tanto, como afirma Hirschman (1976), ações concretas e na direção correta são imprescindíveis.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa assumiu como objetivo demonstrar que o modelo de exploração agrícola implantado na região Sul do Maranhão possui características típicas de um enclave econômico, não proporcionando, como consequência, um desenvolvimento socioeconômico para a região à altura dos projetos implantados. Este modelo de desenvolvimento faz parte de uma renovada estratégia de geração de divisas, através das exportações de produtos primários, buscando superávits na Balança Comercial brasileira. Este processo é denominado de reprimarização das exportações. De acordo com os resultados da investigação, acredita-se que estes objetivos foram atingidos.

Conforme exposto, primeiramente procurou-se compreender o real significado de economias de enclave e suas principais características, utilizando-se, para tal fim, bibliografias clássicas sobre o tema. Através de confrontos entre diferentes economias em diferentes épocas, foi possível atribuir uma perspectiva dinâmica ao tema, o que abre espaços para ações concretas de correção de rumo nas regiões ou países que ainda convivem com economias encravadas, estranhas ao território e a sociedade em que estão implantadas.

A tese da reprimarização da pauta exportadora brasileira também foi comprovada. Através da demonstração e análise de dados da Balança Comercial, dentro de uma perspectiva histórica, constatou-se o crescimento substancial das exportações de produtos básicos e semimanufaturados, a partir da segunda metade da década de 1990, cuja soma já ultrapassa o valor das exportações de bens industrializados desde o exercício de 2008. Até a década de 1960, os produtos primários respondiam por mais de 80% da Balança Comercial. A partir dessa época, no entanto, começa a declinar à medida que a industrialização avança, chegando a uma participação de apenas 22% do valor total exportado em 1995. Nos anos seguintes observa-se um crescimento significativo das exportações do setor primário, chegando a representar 46% do total em 2011. É neste período que se constata uma reprimarização das exportações do Brasil, em linha com a estratégia de geração de divisas adotada, primeiramente, pelo novo-desenvolvimentismo (de essência neo-liberal) e, na sequência, pelo social-desenvolvimentismo.

Uma outra constatação da pesquisa está relacionada ao fato de que a estratégia de geração de receitas via saldos positivos da Balança Comercial está em risco. Como exposto, os superávits comerciais têm diminuído nos últimos anos. Devido ao *boom* das *commodities* a partir da segunda metade da década de 1990 e, notadamente, no período 2000-2006, atingiu-se um superávit de US\$ 46 bilhões em 2006, de acordo com dados do Ministério do

Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC). A partir desse ano, no entanto, começa a declinar, fechando o ano de 2012 com saldo superavitário 55% inferior, de US\$ 19,4 bilhões e de apenas US\$ 2,55 bilhões em 2013, 86% menor do que o ano de 2012, segundo a mesma fonte.

A tese de que a economia da soja desenvolvida na região de Balsas-MA apresenta características típicas de um enclave foi exposta a partir do Capítulo III. Apesar de extraordinária expansão tanto da área plantada como da produção, poucos foram os avanços sociais e insuficientes os efeitos em cadeia irradiados da principal atividade produtiva. A pesquisa de campo em tela revela as precárias condições em que vive a população de Balsas; baixos são os índices de escolaridade, emprego e renda da população. No tocante aos empregos diretos gerados pela agricultura, a ínfima quantidade de trabalhadores necessária ao processo produtivo aponta para um setor gerador de desemprego, altamente intensivo em capital e, desta feita, concentrador de renda.

Esta característica contribui para o entendimento da concentração espacial da população nas cidades, principalmente na cidade de Balsas, que é a mais importante do ponto de vista econômico e político da região. Como visto, a população de Balsas duplicou entre os anos de 1991 a 2010, enquanto as outras cidades ou permaneceram estagnadas ou tiveram decréscimo em suas populações. Esses dados sugerem que parte da migração ocorre no sentido campo cidade polo, e esta ainda atrai moradores das cidades periféricas da região. Conforme demonstrado pelo índice de Gini, há também uma concentração de renda considerável, principalmente nos municípios mais pobres. Assim, tem-se um modelo de exploração agrícola que é concentrador não só de renda, mais tende a concentrar espacialmente a população em cidades de maior envergadura, tendo em vista a inviabilidade da permanência das populações tradicionais no campo.

A base desses problemas está, sem sombra de dúvidas, na estrutura fundiária da região. Com as mudanças sofridas na agricultura regional, a partir da década de 1980, passando de cultivadora de produtos tradicionais baseada na pequena propriedade para uma agricultura “moderna”, com base na grande produção voltada para exportação, a produção em grandes faixas de terras (latifúndios) foi a alternativa encontrada para viabilizar os grandes projetos, comandados por grandes empresas, de capital nacional e estrangeiro, conforme visto.

Em relação aos efeitos de repercussão em cadeia, sejam à jusante ou a montante, conforme a teoria de Hirschman, viu-se as fracas ligações, ou elos de cadeia, entre o setor primário exportador e o restante da economia do sul do Maranhão. Baixos são os efeitos à jusante, ou retroprospectivos, tendo em vista a inexistência de indústrias de insumos,

defensivos e implementos agrícolas na região. A única indústria à jusante existente é de calcário dolomítico, utilizado na correção da acidez do solo da região. Em relação aos efeitos a montante, ou para frente, também inexistem de forma direta. Não há uma indústria de esmagamento de soja na região, por exemplo, o que limita o efeito multiplicador do emprego e da renda, tendo em vista que, em caso contrário, poder-se-ia vislumbrar uma série de novos negócios que poderiam surgir a partir dessa indústria – ressalvado o aspecto apontado por Hirschman, de que empreendimentos intensivos em capital, com produção em escala e tecnologicamente estranhos aos agricultores locais, tendem a comportar-se de maneira similar ao enclave.

Os efeitos em cadeia de natureza fiscal, que poderiam compensar a fraca repercussão dos efeitos de produção (à jusante e a montante), são prejudicados pela existência da Lei Kandir, que isenta a exportação de produtos primários e semimanufaturados do recolhimento do ICMS, comprometendo a aplicação desses recursos na economia local, por parte dos governos estadual e municipal. Embora exista o sistema de compensações desses tributos, estudos revelam a enorme disparidade de eficiência fiscal, quando comparado esse sistema com o de arrecadação direta de impostos. Todavia, há algum efeito de natureza fiscal, com recursos originados de outros impostos, que são investidos, geralmente pelo governo, em infraestrutura – construção e manutenção de estradas pavimentadas, telecomunicações e ferrovias-, e outros setores como irrigação e controle de pragas e doenças na agricultura.

Conforme analisado, um outro efeito em cadeia de largo alcance é o de estabilização de preços. Através da política da taxa de câmbio, o governo pode divorciar o preço internacional de um dado produto primário do seu preço doméstico, contribuindo, desta forma, para a manutenção das margens de lucro e acumulação de capital no setor exportador, o que pode aumentar os investimentos e o consumo, proporcionando efeitos em cadeia de produção e de consumo propriamente dito. No entanto, a existência desse efeito em cadeia tem beneficiado bem mais o próprio setor exportador do que os demais, alimentando o seu potencial de acumulação de capital.

Por fim, ampliando o conceito de efeitos em cadeia, incluindo a renda agregada, tem-se efeitos de consumo proporcionados não só pela atividade agrícola mas pelos outros setores da economia, incluindo o governo. Essa renda, logicamente, proporciona um consumo que movimenta o comércio, a indústria e os serviços da região. Entretanto, como exposto no Capítulo IV, a renda é significativamente baixa para a maioria da população, o que torna esse efeito limitado.

Por todas essas considerações, a conclusão é que a região em estudo realmente tem todas as características típicas de um enclave econômico, o que não proporciona oportunidades de crescimento para a maioria da população, comprometendo o futuro de várias gerações que estão surgindo. Este aspecto, no entanto, não significa o fim da história, muito pelo contrário, pode ser uma oportunidade que a sociedade dispõe para repensar a lógica na qual está submetida e prover ações que possam mudar o seu destino.

REFERÊNCIAS

- BARAN, Paul A., “On the Political Economy of Backwardness”, Manchester School of Economics and Social Studies. 20, janeiro, 1952, pp. 66-84.
- BATISTA, Paulo N. **O Consenso de Washington** - A visão neoliberal dos problemas latino-americanos, São Paulo, 1994. Disponível em: <www.fau.usp.br/graduação/.../nogueira94/nog94-cons-washn.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2013.
- BELLO, T.S. A volta do déficit em transações correntes: algumas considerações. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 21-26, 2010.
- BONELLI, R. PÊSSOA, S.A. **Desindustrialização no Brasil**: um resumo da evidência. FGV/IBRE. Texto para discussão nº 7. Março de 2010.
- CANO, Wilson. **A desindustrialização do Brasil**. Texto para discussão, IE/UNICAMP, Campinas, n.º 200, Jan. 2012.
- CANO, Wilson. **As raízes da concentração industrial em São Paulo**. UNICAMP, Campinas, 1975.
- CARDOSO, F.H. FALLETO, Enzo. “**Repensando dependência e desenvolvimento na América Latina**”(1978). In: Cardoso, F. H. Et al. **Economia e Movimentos Sociais na América Latina**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, 1985.
- CARNEIRO, R.M. **Velhos e novos desenvolvimentismos**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.
- CARVALHO, D.F. CARVALHO, A. C. Desindustrialização e reprimarização da economia brasileira contemporânea num contexto de crise financeira global: conceitos e evidências. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia (MG), 26 (1), p. 35-64, Jul./Dez. 2011.
- CARVALHO, M.A; SILVA, C.R. Vulnerabilidade do comércio agrícola brasileiro. **Rev. Econ. Sociol. Rural**. vol.43, nº.1 Brasília Jan/Mar. 2005.
- CASTRO, A. Barros de. **7 Ensaios sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro, 1972.
- COUTO, J.M. **O pensamento desenvolvimentista de Raúl Prebisch**. Economia e sociedade, vol.16, nº.1 Campinas: Apr. 2007.
- DINIZ, C. C. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Texto para discussão nº159. Cedeplar/face/UFMG. Belo horizonte, 2001.
- FERREIRA, M. G. R. **Dinâmica da expansão da soja e as novas formas de organização do espaço na região de Balsas** – MA. 2008. 272f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Geociências, Rio de Janeiro, 2008.

FERNANDES FILHO, J. F. BELIK, Walter. A Política de tributação na exportação do complexo soja pelo Brasil: Transformação e resultados. In: **48º Congresso da SOBER**, 25 a 28 de Julho de 2010.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Edição eletrônica, 2005.

GONÇALVES, Williams. **O Grande Debate**. Disponível em:
<www.cedep.ifch.ufrgs.br/Profwil.pdf>. Acesso em: 01 nov.2013.

GUDIN, Eugênio; SIMONSEN, Roberto. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3 ed. Brasília: IPEA, 2010.

HIRSCHMAN, Albert. “**Desenvolvimento por efeitos em cadeia: uma abordagem generalizada**”(1976). In: Cardoso, F. H. Et al. **Economia e Movimentos Sociais na América Latina**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, 1985.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA - Levantamento sistemático da Produção Agrícola. 2011/2012.

LEITÃO, Alejandro. Et al. Avaliação dos efeitos da Lei Kandir sobre a arrecadação de ICMS no Estado do Ceará. **Planejamento e políticas públicas**. n. 39 jul./dez. 2012.

MONTORO, André F. Uma visão global da dívida externa na América Latina. **Rev. Inf. Lesg**. Ano 27, nº 105, Brasília. 1990.

MOTA, F.L. **O rural e o urbano na cidade de Balsas(MA)**: Transformações socioespaciais no pós 1980. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia (UFU)-MG. 2011.

NASSIF, André. Há evidências de desindustrialização no Brasil. **Revista de Economia Política** vol. 28 nº 1, Janeiro a Março de 2008.

OLIVEIRA, Dannel M. V. Territórios da fronteira/fronteira dos territórios: O novo sertão de balsas, sul do Maranhão. In: **XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária**. Universidade Federal de Uberlândia (UFU)-MG. De 15 a 19 de Outubro de 2012.

PACHECO, C. A. **A Fragmentação da Nação**. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 1995.

SCHLESINGER, Sérgio. ET al. **Agricultura familiar da soja na região sul e o monocultivo no Maranhão**: duas faces do cultivo da soja no Brasil. Rio de Janeiro: FASE, 2008. 148p.

Bezerra, Júlio César Barbosa.

A expansão da soja numa economia de enclave: o caso da Região Sul do Maranhão 1996-2010. / Júlio César Barbosa Bezerra. – São Luís, 2014.

96 f.

Impresso por computador (fotocópia).

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Zimbão Affonso de Paula.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, 2014.

1. Desenvolvimento socioeconômico - Maranhão 2. Economia de enclave. 3. Exportação – Reprimarização 4. Soja. I. Título.

CDU: 332.146.2 (812.1)