



ARTIGO ORIGINAL

Karine da Silva Araújo^{1*}
Henrique dos Santos Pereira²

Políticas públicas e as fibras naturais: a experiência recente da cadeia produtiva da malva e juta amazônica

*Public policies and natural fibers: the recent
experience of the Amazonian malva and jute
production chain*

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ,
Instituto de Economia, Programa de Pós-
graduação em Políticas Públicas, Estratégias e
Desenvolvimento, Avenida Pasteur, 250, Sala
126, Botafogo, 22290-240, Rio de Janeiro, RJ,
Brasil

² Universidade Federal do Amazonas – UFAM,
Faculdade de Ciências Agrárias, Av. General
Rodrigo Octavio Jordão Ramos, 6200, Coroado
I, 69080-900, Manaus, AM, Brasil

*Autor Correspondente:

E-mail: karine.araujo30@gmail.com

PALAVRAS-CHAVE

Fibras naturais
Políticas públicas
Cadeia produtiva
Governança

KEYWORDS

Natural fibers
Public policies
Production chain
Governance

RESUMO: Neste estudo são analisados os fatores internos e externos que limitam o desenvolvimento da cadeia produtiva das fibras de malva e juta no estado do Amazonas-Brasil e são apresentadas soluções alternativas e as oportunidades de soerguimento dessa atividade, a partir da avaliação pelos grupos de interesse. Inicialmente, apresenta-se um breve panorama sobre como está estruturada essa cadeia produtiva e desenvolve-se uma análise da evolução nos dois últimos decênios, para um balanço dos problemas e das potencialidades. Dados secundários foram obtidos mediante pesquisa documental e bibliográfica, e os dados primários a partir da aplicação da matriz FOFA em workshops com grupos focais com agricultores e em entrevistas semiestruturadas individuais com gestores públicos e das indústrias têxteis. São apresentados os maiores desafios e oportunidades, e destacadas as principais políticas públicas de fomento à cadeia segundo a visão dos grupos de interesse. Maior ênfase é dada a duas questões estratégicas: a produção de sementes e a política de proteção ao mercado das fibras regionais, aspectos cruciais atualmente nas discussões para o desenvolvimento da competitividade da cadeia produtiva da fibra de malva amazônica. Constatou-se que como outras cadeias de fibras vegetais no Brasil, a cadeia de malva/juta apresenta baixo nível tecnológico, predomínio de pequenas propriedades familiares, mercado oligopsônio e baixa governabilidade. Verificou-se que as políticas públicas são incipientes e que os agentes enfrentam a precariedade de infraestrutura e crédito inadequado. No entanto, os atores têm uma perspectiva positiva quanto às possibilidades futuras e identificam formas de superação das limitações impostas à cadeia.

ABSTRACT: *In this study, the internal and external factors that limit the development of the malva and jute fiber production chain in the state of Amazonas-Brazil are analyzed and alternative solutions and emerging opportunities for this activity are presented, based on the stakeholders evaluation. Initially, a brief overview is presented on how this production chain is structured and an analysis of the evolution in the last two decades is developed, for a balance of problems and potentialities. Secondary data were obtained through documentary and bibliographic research and the primary data from the application of the SWOT matrix in workshops focused on farmers, and in individual semi-structured interviews with public managers and the entrepreneurs of textile industries. The main challenges and opportunities are presented, and the main public policies of promotion to the chain, according to the vision of the interest groups, are highlighted. Greater emphasis is placed on two strategic issues: seed production and the policy to protect the regional fiber market, which is currently crucial to the development of the competitiveness of the Amazonian natural fiber production chain. It was found that, like other vegetable fiber chains in Brazil, the malva/jute chain has a low technological level, a predominance of small family properties, oligopsony market and*

Recebido: 10 mar. 2016

Aceito: 05 maio 2017

low governability. It was verified that the public policies are incipient and that the agents face the precariousness of infrastructure and inadequate credit. However, the actors have a positive outlook as future possibilities and identify ways of overcoming the constraints imposed on the chain.

1 Introdução

Pode-se entender uma cadeia produtiva como uma sequência de operações que levam um insumo a ser transformado em um produto final, até a sua distribuição e consumo no mercado (Castro & Lima, 2004). Atualmente, as operações de uma cadeia produtiva, principalmente quando implicam o trabalho que depende diretamente do meio ambiente, devem considerar em seu *modus operandi*, assim como em seus custos, alguns dos conceitos de sustentabilidade, tais como de recuperação ambiental, ou aproveitamento e/ou tratamento de resíduos, por exemplo. Ressalte-se que, devido ao cada vez maior interesse por alternativas de desenvolvimento sustentável, atualmente são muito mais valorizadas as atividades econômicas de base orgânica que possam promover a conciliação entre a conservação do ambiente e a utilização econômica sustentada dos recursos naturais.

Neste sentido, a produção da fibra natural de malva (*Urena lobata* L.) tem uma relevância diferenciada para a região Amazônica, pois se trata de uma cultura que, conjuntamente com a juta (*Corchorus capsularis* L.), introduzida pelos japoneses na década de 1930, tem uma contribuição histórica para o desenvolvimento da região Norte do país, mais especificamente, dos estados do Amazonas e Pará. Ademais, pode-se afirmar que, no caso da Amazônia, o fator mais importante conferido à produção dessas fibras naturais é o da sustentabilidade socioambiental.

Constata-se que a poluição proveniente de produtos plásticos é um dos maiores problemas ambientais enfrentados nos dias de hoje, e a busca por produtos alternativos que sejam renováveis, biodegradáveis, reutilizáveis, tem aumentado significativamente em todo o mundo. Esse esforço tem se tornado um objetivo concreto para a sociedade civil e, também, em muitos segmentos industriais e comerciais. Para Brandão (2012), ambas as culturas têm incorporadas as três pilas da economia sustentável: baixo carbono, uso racional dos recursos naturais e socialmente inclusiva, revelando o enorme potencial de desenvolvimento socioeconômico que a cultura da malva e da juta pode apresentar à Amazônia e ao Brasil, mais além do que já têm apresentado nos últimos trinta anos.

Parte das características socioambientais positivas conferidas ao cultivo da malva e juta são comuns à agricultura familiar, e como afirma Pereira et al. (2015), essa agricultura caracterizada pela pluriatividade representa a metade das riquezas produzidas pelo setor primário do Amazonas.

Cabe destacar que nos últimos 15 anos diversas ações no sentido de se elevar a produção nacional dessas fibras foram realizadas, em sua maioria através de iniciativas do Governo do Estado do Amazonas, e ainda assim o país não alcançou uma eficiência produtiva mínima compatível com suas enormes potencialidades. Contudo, a produção de malva e de juta (atualmente ínfima) ainda é uma atividade que se apresenta como uma das principais alternativas de geração de renda nas regiões de várzeas amazônicas, com reais perspectivas de

expansão, e mesmo de mercado. Apesar de todos os percalços, as indústrias regionais de embalagem de produtos agrícolas (sacaria) resistem até hoje à pressão das indústrias de sacaria de plástico e à entrada de sacaria de fibra importada.

Assim, este artigo busca analisar os principais fatores limitantes à expansão da produção da fibra natural de malva – não descartando o resgate da produção da juta – no estado do Amazonas, identificados por meio de métodos mistos de pesquisa – qualitativo e quantitativo –, o que permitiu levantar o funcionamento dessa cadeia produtiva, apontar as oportunidades percebidas por seus principais agentes atuantes, assim como analisar o atual cenário frente às políticas públicas apontadas como imprescindíveis para a revitalização dessa atividade. Para isso, ele foi organizado em quatro partes. A primeira apresenta um panorama atual da estrutura dessa cadeia produtiva e desenvolve uma análise da evolução recente, buscando produzir um primeiro balanço dos problemas e potencialidades identificados. A segunda aborda os principais desafios e oportunidades identificados pelos atores dos 3 grupos estudados. A terceira aponta as principais políticas públicas de fomento ao setor, dando especial ênfase a duas questões estratégicas: a produção de sementes e a abertura do mercado para fibra importada, questões primordiais que devem pautar as discussões atuais para o desenvolvimento da competitividade da cadeia produtiva da fibra de malva amazônica. Por fim, a última parte apresenta as principais conclusões e as lacunas de pesquisa identificadas.

2 Material e Métodos

Para atender aos objetivos deste estudo, adotaram-se métodos mistos de pesquisa: qualitativos e quantitativos. Mertens (2013) aponta que métodos mistos têm grande potencial para aumentar a credibilidade das evidências que os avaliadores podem oferecer à comunidade sobre a efetividade, propriedade e sustentabilidade de projetos, programas sociais e políticas públicas. Uma preocupação ao adotar métodos mistos é representar de maneira mais fiel possível os interessados menos favorecidos ou representados de maneira pouco fiel nas avaliações.

A partir da conciliação de métodos qualitativos e quantitativos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes dos grupos de interesse: agricultores, gestores públicos e indústrias; oficinas para a aplicação da ferramenta SWOT/FOFA com grupos de agricultores para identificar as políticas públicas de maior impacto; e sistematização dos dados com uso de frequência e análise de correspondência.

2.1 Área de estudo e participantes da pesquisa

A pesquisa com o grupo agricultores/produtores foi realizada em 03 municípios do Estado do Amazonas, todos localizados na área denominada pelo IBGE de Médio Amazonas. Os principais critérios utilizados na escolha de tais municípios foram: (a) Parintins: por se tratar do município onde se iniciou o cultivo

de fibras vegetais no Estado; (b) Itacoatiara: por apresentar uma dinâmica histórica de produção com maior amplitude e; (c) Manacapuru: por ser o maior e mais constante produtor de fibras do Estado do Amazonas atualmente.

Do grupo 1 (agricultores) participaram 67 agricultores ribeirinhos, sendo: 10 de Manacapuru, 37 de Itacoatiara e 20 de Parintins. A participação de agricultores em Manacapuru teve um número menor, porém com representantes e lideranças de comunidades produtoras de fibras que detinham informações diferenciadas. Em Itacoatiara, o público foi integralmente de produtores do sexo masculino. Já em Parintins, a oficina foi realizada na própria comunidade, conferindo uma participação mais significativa devido à não necessidade de deslocamento, e contando com a participação de 8 mulheres agricultoras, uma particularidade dessa oficina que a diferenciou das demais.

Do grupo 2 (gestores públicos) participaram os seguintes órgãos estaduais: Secretaria de Estado da Produção Rural (SEPROR), Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal do Amazonas (IDAM), Agência de Desenvolvimento Sustentável (ADS), Agência de Fomento do Estado do Amazonas (AFEAM), e os órgãos federais: Superintendência Regional da CONAB, Banco da Amazônia e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). Estes órgãos participam diretamente da execução de políticas e programas para a cadeia da malva e juta.

Do grupo 3 (indústrias de anagem) participaram as empresas Jutal e Brasjuta, ambas situadas em Manaus. A Companhia Têxtil de Castanhal (CTC), a maior indústria de anagem atualmente, não respondeu aos contatos do pesquisador para participar da pesquisa. Para a seleção dos entrevistados dos grupos 2 e 3,

levou-se em consideração na escolha do informante a sua posição estratégica interna no órgão em relação ao tema estudado.

Nas oficinas realizadas, apenas com o grupo 1 (agricultores) utilizou-se a ferramenta de análise SWOT ou FOFA que vêm sendo empregada em empresas e estudos de cadeias produtivas para verificar a situação em que a cadeia produtiva se encontra, sua posição estratégica nos ambientes em questão, além de permitir que se definam estratégias futuras a serem aplicadas (WIKIPEDIA, 2012a). O termo SWOT (sigla inglesa) é um acrônimo de Forças (Strengths), Fraquezas (Weaknesses), Oportunidades (Opportunities) e Ameaças (Threats), adotadas em português com a sigla FOFA (RAPIDBI, 2010).

Utilizaremos o termo malva/juta para expressar a atividade de produção dessas fibras vegetais, pois apesar de serem duas plantas de espécies diferentes, ambas produzem fibras bastante similares, são cultivadas no mesmo sistema de produção e utilizadas de forma conjunta na indústria de transformação.

3 Resultados e Discussões

3.1 Panorama da cadeia produtiva de malva e juta

Analisando o período de 2000 a 2014, a produção média anual dessas fibras no Brasil ficou em torno de 10 mil toneladas, ressaltando que mais de 95% dessa matéria-prima tem origem no Amazonas, e que mais de 95% desse total é de Malva (*Urena lobata* L.). É possível analisar cinco anos de produção (Figura 1), desde a última cheia histórica do Rio Negro que ocorreu em 2012 – a maior já registrada até hoje, quando as águas alcançaram 29,97m –, quando a produção dessas fibras caiu consideravelmente, agravada ainda pela crise da falta de sementes, o que levou à safra de 2013/2014 a atingir a menor

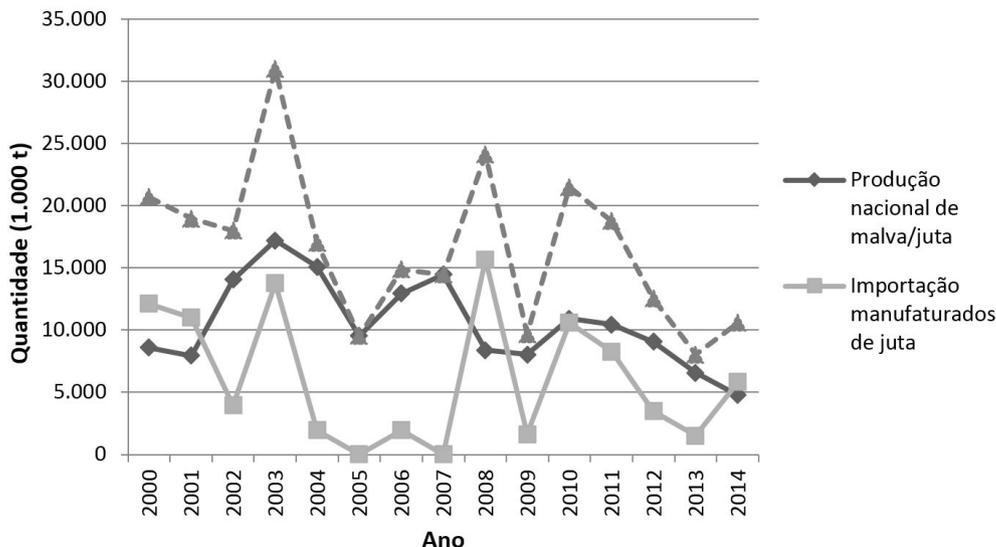


Figura 1. Produção e consumo nacional, em toneladas, de fibras de malva/juta em comparação à entrada, em toneladas, de manufaturados de fibra de juta importados no período de 2000 a 2014. Fonte: SIFTAM (2014) e IFIBRAM (2014)¹.

Figure 1. Malva and jute national production and consumption (ton) in relation to imported jute manufactured products. Source: SIFTAM (2014); IFIBRAM (2014).

¹ Dados obtidos de relatórios internos cedidos pelo Sindicato das Indústrias de Fiação e Tecelagem do Amazonas (SIFTAM) e do Instituto de Fomento à Produção de Fibras Vegetais da Amazônia (IFIBRAM).

produção já registrada, totalizando cerca de 4.200 toneladas, apenas.

As indústrias de aniagem têm somadas uma capacidade instalada em torno de 27 mil toneladas/ano de manufaturados. Entretanto, hoje o setor opera com a capacidade de aproximadamente 22 mil toneladas de manufaturados/ano (Tabela 1). A queda na produção tem se acentuado nos últimos anos e comprometido o trabalho das indústrias de aniagem. Na tentativa de suprir essa menor capacidade de oferta, as empresas têm sido obrigadas a importar fibra e manufaturados de juta oriunda da Índia e Bangladesh, visando principalmente atender ao mercado interno. Esse quadro geral configura uma instabilidade de produção e de comercialização do setor, que não vem apresentando condições adequadas para responder às necessidades dessas fibras no Brasil.

Tudo indica que no médio e no longo prazo, a estabilidade, o crescimento e a rentabilidade do setor têxtil de aniagem da Amazônia (malva/juta) dependem de uma modernização dos sistemas de produção. A introdução de técnicas modernas de preparo do solo, plantio, adubação, tratamentos culturais e, principalmente, da mecanização das fases de corte, desfibramento e maceração da fibra, são impositivas para que se superem os baixos índices de produção do processo tradicional, que chega a absorver 45% da mão de obra, em condições ainda bastante adversas para o agricultor.

Os diagnósticos levantados com referência à produção agrícola da malva/juta nas várzeas amazônicas, e em terras firmes da região nordeste paraense, desde a década de 1940, têm sempre em comum a indicação de problemas básicos e conjunturais. Muitos desses problemas são conhecidos por todos os elos da cadeia produtiva e corroborados nessa pesquisa, mesmo passadas mais de oito décadas da introdução dessa atividade nas várzeas amazônicas. Entretanto, podemos identificar outros aspectos inerentes à atual conjuntura econômica, ambiental e tecnológica sob a percepção dos diferentes atores envolvidos nessa cadeia produtiva, o que nos possibilita conferir um maior grau de detalhamento e riqueza de informações, como veremos a seguir.

3.2 Fatores limitantes e oportunidades da cadeia produtiva de malva/juta no Amazonas

A partir da matriz FOFA, realizada com os três grupos de interesse, os resultados da pesquisa identificaram 58 elementos internos e externos que atuam na cadeia produtiva de malva. Destes 58 elementos, encontraram-se 21 fraquezas do ambiente interno e 11 ameaças do ambiente externo, que podem estar

contribuindo para a decadência dessa atividade. Porém, em contrapartida, foram encontradas 11 fortalezas do ambiente interno e 15 oportunidades no ambiente externo dessa cadeia produtiva que devem ser consideradas estratégicas para tomadas de decisão de ações de incentivo à retomada do setor (Tabela 2).

Nessa matriz, os fatores limitantes são expressos pelos elementos identificados como fraquezas e ameaças, e os que mais se destacaram de um modo geral, apontados pelos três grupos entrevistados foram (Tabela 3).

Dos fatores limitadores da cadeia, o baixo nível tecnológico do sistema de produção, também chamado de “sistema de produção rudimentar”, pode ser considerado uma fotografia do sistema de produção de fibras de malva/juta na Amazônia, e representa a realidade de como são conduzidas as diversas etapas do processo produtivo no campo, totalmente carente de pesquisas no âmbito tecnológico. Esse elemento chama atenção nessa análise, pois além de ser relatado igualmente pelos três grupos de interesse, obteve 83% de frequência relativa das respostas, seguida do ponto fraco “carência de pesquisas no âmbito tecnológico”, com 58% (Tabela 2). Esse tema é retratado por Homma (2007), ao afirmar que a regra geral é de que, quando as atividades econômicas começam a entrar em estagnação ou em declínio, há um decréscimo também do interesse pela pesquisa para analisar essas causas.

Diagnósticos realizados por alguns órgãos já extintos do Estado do Amazonas relataram que o maior problema da jiticultura visualizado naquela época – década de 1970 – era a falta de mecanização, essencialmente na etapa de beneficiamento, chamado de descorticação. O trabalho com essas fibras exige muita mão de obra, obrigando o trabalhador a permanecer dentro da água por várias horas, exposto ao sol, sem nenhuma proteção, o que normalmente acarreta inúmeros problemas de saúde. Nesse sentido, o diagnóstico das épocas passadas apontava para a necessidade de uma mudança imediata nos processos de produção, através do desenvolvimento de novas

Tabela 2. Resumo dos resultados da matriz FOFA.

Table 2. Summary of the SWOT matrix results.

Fatores	Matriz FOFA	Nº de elementos
Internos	Fraquezas (pontos fracos)	21
	Fortalezas (pontos fortes)	11
Externos	Ameaças	11
	Oportunidades	15
Total de elementos		58

Tabela 1. Capacidade instalada das indústrias de aniagem, 2014.

Table 1. Installed capacity of the burlap industries, 2014.

EMPRESA	Capacidade instalada (kg)		Localização
	Ano	Ano	
Brasjuta da Amazônia	6.000.000	4.800.000	Manaus – AM
Empresa industrial de Juta S/A – Jutal	3.600.000	2.880.000	Manaus – AM
Amazonjuta têxtil Ltda.	3.600.000	2.880.000	Manaus – AM
Companhia Têxtil de Castanhal – CTC	14.400.000	11.520.000	Castanhal – PA
TOTAL	27.600.000	22.080.000	

Fonte: SIFTAM (2014).

Tabela 3. Pontos fracos (fraquezas) da cadeia produtiva de malva/juta e a frequência dos elementos.**Table 3.** Weakness points of malva/jute value chain and elements frequency.

Elemento	Frequência (%)	Elemento	Frequência (%)
Baixo nível tecnológico do sistema de produção	83	Atraso no pagamento da subvenção estadual	33
Carência de pesquisas no âmbito tecnológico	58	Valor do financiamento insuficiente	33
Baixo índice de organização social dos produtores	58	O governo não faz planejamento participativo	25
Insalubridade do trabalho	42	Distribuição de semente sem critérios ou planejamento	25
Dificuldade de acesso dos produtores a documentos básicos	42	Baixa qualidade das sementes	25
Infraestrutura insuficiente	42	Subutilização das fibras	25
Assistência técnica insuficiente e ineficiente	42	Questão fundiária problemática na várzea	25
Infraestrutura de ATER pública precária	42	Dificuldades operacionais nas ações de crédito	17
Abandono da atividade pelos agricultores mais jovens	33	Falta de Zoneamento Agrícola	17
Atraso na distribuição de sementes	33	Alta incidência de carga tributária sobre as indústrias	17
		Preço alto das sementes	8

tecnologias, visando aumentar a produtividade e viabilizar o processo de descorticação mecânica (Junqueira, 1972).

O baixo nível tecnológico do sistema de produção tanto da fibra como das sementes de malva/juta tem como consequência mais observável o “*abandono da atividade pelos trabalhadores mais jovens, ou dos filhos dos produtores de juta*”, considerado um ponto fraco (33%) (Tabela 3). Dos agricultores entrevistados, 42% estão há mais de 25 anos trabalhando nessa atividade. Desse público, o tempo mínimo na atividade foi de 5 anos e a máxima de 64. Estes dados em parte validam a afirmação dos produtores com relação à limitação de mão de obra. Muitos relatam que seus filhos não veem expectativas de mudanças nessa atividade agrícola, particularmente ao compararem avanços constatados em outras atividades agrícolas menos insalubres.

A “baixa organização social dos produtores”, fator considerado um dos mais importantes aspectos limitadores (58%), ressalta a necessidade de uma melhor gestão e governança da cadeia. A desorganização pode ser comprovada pela irregularidade na oferta do produto, na falta de controle dos padrões de qualidade da fibra e na presença perniciososa, ainda que parcial, da figura do atravessador. A modificação dessas condições de trabalho, consagradas há muito tempo em virtude da falta de uma organização mínima dos agentes de produção, dependem de uma ainda inexistente coordenação de processos e de uma cooperação ordenada na participação dos seus agentes. A ausência de interação entre esses agentes da cadeia desfavorece a formação de uma estratégia de mercado, resultando em perda de produtividade, queda na oferta e desvantagem na competitividade com a fibra importada, aspectos esses fundamentais para serem considerados no ambiente econômico e social para revitalização dessa atividade.

Conforme Diniz (1995), a necessidade de aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente,

envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública. Neste sentido, é possível constatar tais características em vários momentos deste estudo, tanto na relação horizontal e interdependente vivenciada pelos atores dessa cadeia produtiva, pela interação das instituições com as políticas públicas levantadas, como das implicações que a falta de uma visão mais abrangente impõe na governança estatal.

Outros pontos importantes levantados na matriz FOFA foram as políticas públicas em curso, mencionadas indiretamente em sua maioria por meio de elementos limitadores ou impulsores da cadeia. As políticas abordadas pelos grupos que mais se destacaram foram: a) sobretaxa de importação; b) distribuição de sementes; c) subvenção econômica; d) crédito rural; e) assistência técnica. E em menor escala, mencionaram-se as políticas: f) fundiária; g) garantia de preço mínimo; h) seguro agrícola; i) tributária.

3.3 As ameaças: o que pode comprometer a atividade das fibras de malva e juta?

As ameaças são fatores externos ao objeto analisado, circunstâncias sobre as quais os agentes envolvidos têm pouco ou nenhum controle direto. No entanto, quando se trabalha com a “percepção”, nem todos os pontos levantados como ameaças podem se refletir de fato fatores externos, até pela própria relação dos agentes com esses elementos e a forma com que são tratados. Foram levantados 11 elementos considerados ameaças à cadeia de malva/juta de um modo geral (Tabela 4).

A concorrência externa, ou seja, a entrada de produtos manufaturados de juta oriundos da Índia e Bangladesh, foi apontada como uma grande ameaça à cadeia de malva/juta nacional, obtendo o maior percentual – 67% das respostas. Entretanto, o que se desenha nos últimos cinco anos é que, com a queda acentuada da safra de fibras de malva/juta nacional, a entrada de fibras importadas tornou-se um “mal necessário”,

Tabela 4. Ameaças levantadas na matriz FOFA da cadeia produtiva de malva/juta e a frequência relativa dos elementos.**Table 4.** Threats of the malva/jute value chain pointed in the SWOT matrix and elements relative frequency.

Elemento	Frequência (%)
Concorrência externa (importação)	67
Produção de sementes limitada	42
Desestímulo dos produtores de fibras com a atividade	42
Carência de pesquisas de âmbito tecnológico voltadas para o sistema de produção	42
Mudanças climáticas	33
Entradas ilegais de produto de juta manufaturado	17
Retirada do subsídio	17
Assistência técnica insuficiente e pouco especializada	17
Surgimento de novas tecnologias de embalagens para o café	17
Questão fundiária indefinida	8
Valor elevado da matéria-prima local para a indústria	8

contrapondo-se às próprias iniciativas das indústrias para barrar a importação.

Na sequência, a “produção limitada de sementes” também é percebida pelos atores como uma significativa ameaça a essa atividade. É provável que nas últimas três décadas, a redução das áreas de cultivo, somada à descontinuidade das pesquisas e do acompanhamento dos órgãos de fomento agrícola e assistência técnica a partir dos anos 1980, tenha provocado uma profunda erosão genética das culturas, especialmente da juta, que praticamente deixou de ser cultivada. Esse declínio da atividade produtiva resultou na consequente descontinuidade da pesquisa científica sobre estas espécies, assim como de possíveis programas de melhoramento genético e da produção de sementes certificadas.

Atualmente não há cultivares ou variedades registradas de malva e de juta, nem há produtores de sementes certificadas. Essas condições são essenciais para a legalização das atividades de comercialização de sementes e para uma futura expansão das áreas de cultivo. Como este tipo de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia não é de curto prazo, tudo indica que este quadro ainda permanecerá crítico nos próximos anos. Apesar do anúncio de iniciativas e ações voltadas à produção deste importante insumo em território amazonense nos últimos anos, pouco foi realizado, e ainda persiste a dependência da produção de sementes do estado vizinho, o Pará, que produz este insumo de forma praticamente extrativa.

Outras iniciativas, como a da Universidade Federal do Amazonas em conjunto com outros órgãos governamentais e de pesquisa, vêm, desde 2010, discutindo medidas para solucionar o problema da produção de semente de malva e desenvolvendo pesquisas agrônomicas e socioeconômicas voltadas a buscar respostas às necessidades mais urgentes vividas atualmente por essa cadeia produtiva (Witkoski et al., 2010).

3.4 Fortalezas e oportunidades da cadeia produtiva de malva e juta

Os pontos fortes, ou fortalezas levantadas na pesquisa, são aspectos positivos endógenos da cadeia produtiva de malva/juta, e neste estudo foram apontados 11 pontos fortes e 15 oportunidades (Tabela 5). Tais características positivas podem e devem ser usadas em prol do fortalecimento da cadeia, assim como as oportunidades devem ser exploradas e

Tabela 5. Pontos fortes (fortalezas) levantados na matriz FOFA e a frequência relativa dos elementos.**Table 5.** Strength of the malva/jute value chain pointed in the SWOT matrix and elements relative frequency.

Elemento	Frequência (%)
Garantia de compra da fibra	58
Subvenção econômica	58
Políticas de fomento (PGPM, Carteira do produtor, etc.)	17
Manutenção do conhecimento tradicional	17
Atividade e produto de baixo impacto ao meio ambiente	33
Atuação de cooperativas	8
A fibra é orgânica	17
Apelo de mercado mundial do nome “Amazônia”	17
Durabilidade do produto	8
Presença das indústrias de anagem na região	17
Oferta de crédito	42

mais bem aproveitadas utilizando esses pontos fortes, podendo ser um importante balizador na ocasião de um planejamento estratégico para o soergimento do setor.

No quadro geral da matriz FOFA, o número de elementos levantados como oportunidades foram maiores que o número de ameaças, sendo 15 elementos positivos exógenos à cadeia, segundo a percepção dos 3 grupos de interesse, o que sinaliza que seus agentes têm uma perspectiva positiva com relação aos rumos dessa atividade (Tabela 6).

Desses 15 elementos, 11 foram citados pelo grupo 2, 10 foram citados pelo grupo 3, e apenas 6 foram citados pelo grupo 1. Dentre esses, podemos destacar que (i) demanda do mercado por produtos biodegradáveis e (ii) produção de sementes no Amazonas foram comuns aos três grupos e que demonstram a existência de um caminho cujo traçado coincide com as aspirações de todos os agentes do processo produtivo. Pode-se inferir ainda que o grupo 1 (agricultores) percebe menos oportunidades que os demais grupos em virtude de ser mais dependente das políticas e, em consequência, o que mais sofre

Tabela 6. Oportunidades levantadas na matriz FOFA e a frequência relativa dos elementos.**Table 6.** Opportunities of the malva/jute value chain pointed in the SWOT matrix and elements relative frequency.

Elemento	Frequência (%)
Demanda do mercado por produtos biodegradáveis	67
Produção de sementes no Amazonas	67
Fortalecimento de cooperativas	42
Ampliação das políticas governamentais para a cadeia de fibras	33
Incentivo do governo a pesquisa e tecnologia	17
Uso de georreferenciamento para planejamento da cadeia	17
Novos mecanismos governamentais de gestão da cadeia	17
Registro orgânico da sacaria	17
Novas aplicações da fibra	17
Criação de um PPB (Processo Produtivo Básico) para juta e malva	17
Parceria das indústrias e cooperativas na operacionalização das políticas	17
Ponte Rio Negro (escoamento e acesso)	17
Participação da sacaria de juta em outras políticas públicas	8
Potencial de uso dos subprodutos	8
Levantar o chamado “sequestro de carbono” dessa cultura	8

com a descontinuidade decorrente das mudanças de governo, no âmbito estadual. No entanto, os grupos 2 e 3 apresentaram diversas opiniões que levam a considerar que a cadeia de fibras tem aspectos reconhecidamente positivos e capazes de eliminar as ameaças.

3.5 Políticas públicas voltadas à cadeia de malva e juta

As políticas públicas ao princípio têm uma dupla função: instituir direitos sociais e exteriorizar a função planejadora do Estado. Pode-se considerar que as políticas públicas tenham como sua razão principal de existência os próprios direitos sociais, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, o que justificaria a sua criação, e que se concretizaria por meio de prestações de serviço de qualidade por parte do Estado.

O principal objetivo desse tópico é ressaltar os aspectos que levaram certas políticas públicas voltadas para a cadeia produtiva de fibras de malva/juta a serem apontadas como importantes num processo de revitalização da atividade. Nesse sentido, as políticas identificadas neste estudo vão ao encontro dos anseios e perspectivas dos atores pesquisados, e para cada grupo estas políticas desempenham um papel diferenciado: política de distribuição gratuita de sementes; política de subvenção econômica estadual da fibra de malva/juta; política estadual de crédito rural; e política de proteção de mercado: sobretaxa de importação e antidumping. Essas são percebidas pelos diferentes agentes da cadeia como instrumentos estratégicos no planejamento de revitalização da malvicultura/juticultura, uma vez que são políticas consolidadas e que, quando bem conduzidas, podem impactar positivamente o futuro da atividade. No entanto, faremos uma análise mais profunda de duas políticas consideradas mais estratégicas para a revitalização do setor, a curto e médio prazo, segundo os resultados da matriz FOFA.

3.6 A política de distribuição gratuita de sementes

A Política de Distribuição Gratuita de Sementes de malva/juta tem por objetivo principal subsidiar esse insumo ao produtor para que possa reduzir seu custo de produção. O governo do Estado

do Amazonas distribuiu gratuitamente mais de 765 toneladas de sementes no período de 2004 a 2014 (Tabela 7), sendo que neste período dois anos não foram registradas distribuições, devido a problemas enfrentados na aquisição de sementes pelo governo, ocasionados pela baixa oferta e pela burocracia que a Legislação de Sementes e Mudanças brasileira. Tal legislação impõe inúmeras condições que impõe inúmeras condições de produção, distribuição, armazenagem e comercialização que não condiz com a realidade dos pequenos agricultores familiares, muito menos dos agricultores ribeirinhos.

Apesar da quantidade de sementes distribuídas, o objetivo da política não tem sido atingido com eficácia, e alguns dos principais problemas apontados pelo grupo 1, nesse caso beneficiários diretos da política, foram: i) distribuição gratuita da semente sem critérios ou planejamento; ii) atraso na distribuição de sementes, não acompanhando o calendário agrícola da cultura; iii) baixa qualidade das sementes, com poder germinativo insatisfatório. Já o grupo 2, executores dessa política, aponta as seguintes dificuldades: i) logística de distribuição complexa e de alto custo; ii) limitação na oferta do produto devido ao alto grau de desorganização e falta de governança do mercado produtor dessas sementes concentrada na região nordeste do estado do Pará; iii) a semente comercializada atualmente não atende à legislação de produção de sementes e mudas nacional, Lei n. 10.711, de 05/08/2003, sendo consideradas sementes crioulas, o que dificulta a sua aquisição através de pregão eletrônico por parte do Governo do Estado.

Vale salientar que, devido à limitação da oferta de sementes, o governo do Estado a cada ano foi diminuindo a quantidade adquirida, e conseqüentemente diminuindo a quantidade doada a cada produtor. A média doada por produtor é de 20 kg de sementes, o que equivale a 1 hectare plantado. Uma vez que cada produtor cultiva no mínimo 2 hectares, essa quantidade se diminuída não atinge a principal finalidade de fomento.

A irregularidade na distribuição de sementes, e a sua eventual escassez, já se apresentava como fator limitante da produção de fibras de juta na década de 1960, apontado por Bonfim (1968), que observou que sua baixa lucratividade, assim como a

Tabela 7. Quantidade de sementes de malva distribuídas pelo governo do Estado do Amazonas no período de 2004 a 2014.**Table 7.** Jute and malva amounts of seed distributed by Amazonas state government in 2004-2013 period.

Sementes (ton)	Ano										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Juta	7,5	21,5	25,0	4,0	10,5	2,9	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Malva	120,4	106,6	165,6	83,8	56,1	61,0	7,5	29,0	0,0	55,0	0,0
Total	128,0	128,1	190,6	87,8	66,6	70,0	10,4	29,0	0,0	55,0	0,0

Fonte: SEPROR/AM (2014)

própria crise na produção de fibras, desencadeou o desinteresse na produção desse insumo. Em década mais recente, Homma (2007) constatou em seus estudos que as crises da juta, e posteriormente da malva, sempre estiveram relacionadas com o descompasso entre o calendário agrícola da produção dessas sementes no estado do Pará e o calendário agrícola do cultivo dessas plantas nas várzeas do estado do Amazonas, para a produção de fibra. Ocorre que no período em que se colhem e disponibilizam as sementes para comercialização, o período do plantio no Amazonas já passou, fazendo-se necessária a formação de um estoque regulador. Essa falta de sincronização entre a disponibilização dos insumos básicos – as sementes – e a sua utilização para o plantio prejudicam o manejo, aumentam os custos pela necessidade de estocagem e dificultam sobremaneira a política de distribuição de sementes do governo estadual.

Pelo fato de serem os maiores consumidores, agricultores e gestores públicos do Amazonas sempre entenderam que o estado deveria ser autossuficiente, colocando como solução a criação de campos de produção de sementes de juta e, posteriormente, de malva, o que até os dias de hoje, passados mais de 40 anos das primeiras tentativas, ainda não se tornou uma realidade. Atualmente, a cadeia enfrenta uma das mais sérias crises de falta de sementes, e mais, de sementes de qualidade, pois não há fomento e nenhum tipo de incentivo específico para a produção de sementes.

3.7 Política de proteção de mercado: sobretaxa de importação e antidumping

Existem algumas formas legais de proteger o mercado interno, tais como a Sobretaxa de Importação e Direitos *Antidumping*. O *dumping* é uma prática desleal de comércio, que consiste na venda de um produto em outros mercados por um preço extraordinariamente abaixo do praticado no país de origem, mesmo não cobrindo seus custos de produção e venda, com o intuito de quebrar o mercado para o qual está exportando, visando dominá-lo posteriormente. Direito *antidumping*, portanto, é um acréscimo de valor de natureza compulsória e não tributária aplicado às importações realizadas a preços de *dumping*, com a finalidade exclusiva de neutralizar prejuízos à indústria nacional (WIKIPEDIA, 2012b).

A demanda nacional por essas fibras gira em torno de 25 mil toneladas, volume que não consegue ser atendido pela produção local (Amazonas e Pará), que mantinha uma média de 12 mil toneladas por safra. Esse número despencou nas duas últimas safras, pelos motivos aqui já relatados, e por essa razão as indústrias de aniagem acabaram tendo que buscar uma solução na importação da fibra bruta, a fim de produzir a sacaria demandada.

Apesar de a constituição estadual do Amazonas – Capítulo III, Art. 170, parágrafo 6º – prescrever: “qualquer importação de juta e malva do exterior, só será autorizada em casos excepcionais, ouvidos a Assembleia Legislativa, órgãos competentes de âmbito estadual e federal e órgãos representativos dos juticultores e malvicultores”, houve necessidade de se adaptar uma solução, ainda que provisória. Atualmente, havendo essa demanda, estabelece-se um processo formal, que é analisado pela Assembleia Legislativa do Amazonas – ALE/AM e também pela SUFRAMA e SEPROR/AM. Esse parágrafo da lei está sendo revisto, pois, numa situação de falta de matéria-prima, as indústrias de aniagem do Amazonas sofrem sérias limitações para importar esse produto, enquanto a indústria instalada no Pará não enfrenta essas restrições, caso necessite adquirir essa matéria-prima do exterior, levando vantagem sobre as indústrias amazonenses.

É importante destacar que a política cambial é o cerne da política de sobretaxa de importação, pois o recuo do dólar acentua a desvantagem competitiva das indústrias têxteis do Estado, já que as importações se intensificam nessa situação. Conforme a alteração da cotação do dólar estadunidense, os rumos da política de importação podem tomar outras proporções. Com isso, se o dólar estiver em baixa, o produto importado poderá sair mais barato que o produto nacional, mesmo com as taxas adicionais. Se compararmos os valores de importação dos últimos cinco anos, os números demonstram que o mercado de aniagem nacional não tem como competir com o produto manufaturado de juta da Índia e Bangladesh, pois seus produtos chegam ao Brasil com preços bem abaixo dos praticados internamente, o que muitos analistas atribuem ao custo de produção.

Bonfim (1968) já discutia os custos de produção da fibra de juta na Índia em comparação com os do Brasil, tendo verificado que correspondiam a um terço do custo do mesmo produto produzido na Amazônia. Constatou-se nesse estudo que 80% do custo de produção da fibra se deve ao fator “mão de obra”, e a Índia utilizava intensamente o trabalho humano para produzir sua juta, aproveitando enormemente a disponibilidade desse fator, valendo-se da extrema necessidade das populações das regiões produtoras dessa fibra, que eram e ainda são muito pobres.

Atualmente, esse cenário continua apresentando uma considerável parcela de desempregados nos países produtores de juta, em especial Índia e Bangladesh, e essa mão de obra de baixo custo ainda é utilizada intensivamente, além do largo emprego de menores de idade nesse tipo de atividade. Esse quadro pouco favorável é agravado pelo fato de que nesses países o trabalhador não é amparado por leis trabalhistas. Tais práticas asseguram ao fator mão de obra um peso significativo e

reduzem os custos de produção a um nível dificilmente atingido em uma economia de mercado regida por leis trabalhistas, lançando-se no mercado internacional produtos com preços quase impossíveis de serem iguais em uma concorrência comercial (Souza, 2008).

Apesar da grande pressão por medidas protecionistas aos produtos de malva/juta nacionais, o que tem se presenciado é que nos dois últimos anos esse volume de importação aumentou significativamente. Mesmo com todas essas medidas, o DECEX (Departamento de Operações e Comércio Exterior), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, autorizou em 2011 a importação de sacaria devido à articulação de algumas indústrias, o que levou as importações de produtos de manufaturados de juta (fios, tecidos, sacos) a apresentarem um salto de 354% em relação ao ano anterior.

Para Homma (2007), a crise na oferta de fibras de malva/juta, a despeito do Ifibram, levou os industriais a conseguirem do governo autorização para as importações de fibras de juta, a partir de 1970, na modalidade de *draw-back*². Segundo o autor, durante o governo Fernando Collor, em 1991, promoveu-se a abertura da economia brasileira ao mercado externo, o que facilitou as importações e o ingresso do capital estrangeiro no país, tendo passado as importações de sacarias, telas e fios de juta a se constituir no caminho mais racional para as indústrias de aniagem. Em vista das facilidades em se obter esses produtos via importação, as indústrias passaram a ter a possibilidade não só de obter preços mais reduzidos, mas também de importar fibras de melhor qualidade, o que poderá ocasionar o completo abandono das culturas de malva e juta no Brasil.

4 Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo discutir os dados levantados em um estudo que analisou a cadeia produtiva das fibras vegetais de malva/juta no Amazonas, e as políticas públicas de maior importância, segundo seus agentes.

À luz dos resultados obtidos, pode-se constatar, primeiramente, que a cadeia produtiva de malva/juta apresenta uma estrutura semelhante à de outras cadeias de fibras vegetais no Brasil, que se caracterizam como uma atividade de baixo nível tecnológico; com o predomínio de pequenas propriedades familiares; sendo um mercado oligopsônio (predomínio de muitos vendedores e poucos compradores); encontrando concorrência com as fibras sintéticas; distribuindo desigualmente a renda gerada; apresentando inexistência de estatísticas confiáveis; e com baixa governabilidade da cadeia.

Verificou-se que as políticas públicas implementadas ao longo do período analisado mostraram-se incipientes e irregulares em termos de continuidade. A não superação de gargalos importantes da gestão pública, tais como a precariedade de infraestrutura (principalmente relacionada ao transporte), o crédito inadequado à atividade (em termos de valores, carências, burocracias e alcance) e a regularidade no fornecimento de insumos (principalmente sementes) comprovadamente atuaram

como restrições, e mesmo como impedimento, à expansão produtiva dessas fibras na Amazônia.

Ainda assim, mesmo com todos esses visíveis obstáculos de toda ordem, que tendem a moldar um cenário atual e futuro próximo como pouco promissor, os atores consultados nessa pesquisa têm uma perspectiva positiva quanto às possibilidades futuras da atividade. Este aspecto é evidenciado quando estes convergem para posicionamentos que identificam com clareza suas as limitações, assim como perfeitamente expressam através da matriz FOFA como poderiam superá-las.

Nesse sentido, torna-se evidente o papel protagonista que a atividade produtiva da malva/juta ainda podem desempenhar na microeconomia do estado do Amazonas, reafirmando a sua potencialidade econômica para o desenvolvimento e a sustentabilidade de uma região que cobre a área de 12 municípios, onde vivem em torno de 7 mil agricultores/produtores de fibra. Também ficou patente que é necessário investir em tecnologia e gestão pública para que seja possível alcançar a competitividade e a sustentabilidade dessa atividade, em todos os estágios da cadeia produtiva na região. Para tanto, são impositivas medidas conjunturais e estruturais pautadas em ações coordenadas entre o setor produtivo, as indústrias e o poder público, requerendo diferentes estruturas de governança.

Referências

- BONFIM, R. F. S. *As fibras sintéticas e o futuro da economia da Juta*. Rio de Janeiro: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia / Ministério do Interior, 1968.
- BRANDÃO, E. B. *Malva e Juta: a microeconomia verde do Amazonas*. 2012. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/malva-e-juta-a-microeconomia-verde-do-amazonas/64134/>>. Acesso em: 22 fev. 2016.
- CASTRO, A. M. G.; LIMA, S. M. V. *Curso sobre prospecção de demandas de cadeias produtivas*. Brasília: EMBRAPA, 2004. 26 p.
- DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.
- HOMMA, A. K. O. *A imigração japonesa na Amazônia: sua contribuição ao desenvolvimento agrícola*. Belém: EMBRAPA Amazônia Oriental, 2007.
- INSTITUTO DE FOMENTO À PRODUÇÃO DE FIBRAS VEGETAIS DA AMAZÔNIA – IFIBRAM. *Relatório*. Capitão Poço, 2014. Relatórios diversos. Mimeografado.
- JUNQUEIRA, M. R. A. *Desarrollo y perspectivas de la estructura económica del yute em Amazonas*. 1972. Dissertação (Mestrado) - Instituto Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agrária, Bogotá, 1972.
- MERTENS, D. M. Métodos mistos de avaliação: aumentando a efetividade do investimento social privado. In: FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL – ITAÚ et al (Orgs.) *Avaliação para o investimento social privado: metodologias*. Rio de Janeiro: Fundação Santillana, 2013.
- PEREIRA, H. S.; VINHOTE, M. L. A.; ZINGRA, A. F. C.; TAKEDA, W. M. A multifuncionalidade da agricultura familiar no Amazonas: desafios para a inovação sustentável. *Terceira Margem*, v. 1, p. 59-74, 2015.

² O regime aduaneiro *Drawback* foi instituído em 1966, através do Decreto-Lei nº 37, de 21 de novembro de 1966.

RAPIDBI. *SWOT analysis* [software]. 2010. Hounslow: RAPIDBI. Disponível em: <<http://rapidbi.com/created/SWOTanalysis.html#Definition>>. Acesso em: 25 out. 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DA PRODUÇÃO RURAL DO AMAZONAS – SEPROR/AM. *Relatório*. Manaus, 2014. Relatórios diversos. Mimeografado.

SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DE FIAÇÃO E TECELAGEM DO AMAZONAS – SIFTAM. *Relatório*. Manaus, 2014. Relatórios diversos. Mimeografado.

SOUZA, N. M. C. *A trajetória da companhia têxtil de Castanhal: a mais pura fibra amazônica*. 194 f. Dissertação (Mestrado) - Núcleo

de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

WIKIPEDIA. *Análise SWOT*. 2012a. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/An%C3%A1lise_SWOT>. Acesso em: 05 fev. 2016.

WIKIPEDIA. *Dumping*. 2012b. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Dumping>>. Acesso em: 05 fev. 2016.

WITKOSKI, A. C.; FERREIRA, A. S.; HOMMA, A. K.; FRAXE, T. J. P. (Org.). *A cultura de juta e malva na Amazônia Ocidental: sementes de uma nova racionalidade*. São Paulo: Annablume, 2010. 466 p.

Contribuição dos autores: O trabalho é parte da pesquisa de mestrado da primeira autora, sob a orientação do segundo autor.

Fonte de financiamento: A pesquisa de campo recebeu apoio financeiro da Secretaria de Produção Rural do Estado do Amazonas.

Conflito de interesse: Os autores declaram não haver conflitos de interesse.