

A QUESTÃO REGIONAL NO BRASIL: O NORDESTE (ALGUNS TÓPICOS)

MARCOS ANTONIO DE MELO*

1. *Introdução*; 2. *Perda do dinamismo do setor primário*;
3. *Menor crescimento industrial em relação ao país como um todo*; 4. *Transferências de renda do Nordeste para outras regiões.*

“Seriam necessários 45 anos a fim de que a economia nordestina, crescendo à elevada taxa anual de 12%, atingisse o valor do produto interno do Brasil, caso a economia brasileira mantivesse a média anual de crescimento do período 1960-81, que foi de 6,9%.”

1. *Introdução*

Uma avaliação objetiva do desenvolvimento econômico e social do Nordeste, nos últimos 20 anos, mostra que as políticas implementadas pelo Governo federal na Região não foram suficientemente eficazes ao tentar reduzir a distância, em termos econômicos, que separa o Nordeste do resto do país. Ao contrário, a disparidade se elasteceu. Segundo informações da insuspeita Sudene, o produto bruto regional cresceu a uma taxa geométrica média anual de 6,3% ao ano no período 1960-81, ao passo que, neste mesmo período, o Brasil como um todo se expandiu anualmente em 6,9%. Por conseguinte, a participação do produto interno nordestino, que representava 13,8% do PIB nacional em 1960, decresceu para 12% em 1980. Por sua vez, neste mesmo espaço de tempo, a renda por habitante do Nordeste, que atingia 43,5% em relação à média brasileira em 1960, involuiu para 41,3% em 1980.

Este menor crescimento econômico apresentado pelo Nordeste em relação à economia brasileira, nos últimos anos, tem suas causas determinantes nos seguintes aspectos:

- a) perda do dinamismo do setor primário, como conseqüência não apenas das periódicas secas que assolam o semi-árido da região mas, também, em razão da crescente tendência ao esgotamento da expansão agrícola baseada na agricultura de subsistência;
- b) menor crescimento industrial em relação ao país como um todo;
- c) transferências de renda do Nordeste para outras regiões, e ações governamentais insuficientes, visando a redução do *gap* inter-regional.

* Economista e mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) da Fundação Getúlio Vargas (Endereço do autor: Confederação Nacional da Indústria — Edifício De Paoli — Av. Nilo Peçanha, 31.º and. — Rio de Janeiro, RJ).

2. Perda do dinamismo do setor primário¹

No que diz respeito à perda de dinamismo do setor agrícola, convém assinalar, primeiramente, que entre 1960 e 1982 o Nordeste foi atingido por 10 anos de rigorosa estiagem, atravessando, atualmente, uma inclemente seca que já se arrasta por mais de quatro anos consecutivos. Desnecessário aqui dizer dos grandes prejuízos que a ausência de chuvas causa à agropecuária no semi-árido.

Vale enfatizar, entretanto, que não é apenas o fenômeno das secas o principal fator pela crescente perda de dinamismo da produção agrícola, quase que exclusivamente praticada, na região, por pequenos agricultores. Na verdade, a questão se localiza no cada vez mais difícil acesso à terra do pequeno agricultor que, alicerçado na força de trabalho familiar é, na realidade, o grande responsável pela agricultura de alimentos que se realiza no Nordeste, no âmbito dos pequenos estabelecimentos agrícolas com área inferior a 10 hectares.

Nesses estabelecimentos, segundo o Censo Agropecuário de 1970, estavam concentrados aproximadamente 4.300 mil trabalhadores rurais, ou seja, 57,3% do contingente da força de trabalho ocupada no setor primário regional. Em 1975, essa concentração já se aproximava dos 60%, equivalendo a 5.100 mil trabalhadores. Vale dizer que em 1950 este percentual era de apenas 35% e equivalia a 1.500 mil trabalhadores. Vê-se, dessa forma, que entre 1950 e 1975 a população rural ocupada na agricultura se expandiu em 102%, ao tempo em que a fração ocupada nos estabelecimentos com menos de 10 ha se expandiu em 240%, portanto, mais que triplicando.

Por outro lado, ao examinar-se o tamanho médio do pequeno estabelecimento agrícola com menos de 10 ha, de acordo ainda com os censos agropecuários, observa-se que, entre 1950 e 1975, houve na área média desses estabelecimentos uma redução correspondente a 28%, uma vez que de 3,6 ha, em 1950, reduziu-se para 2,6 ha, em 1975.

Esta significativa redução na área desses pequenos estabelecimentos, associada ao vertiginoso crescimento da força de trabalho no interior dos mesmos vem provocando, por conseguinte, um substancial aumento da pressão demográfica sobre esses estratos de área. De fato, em 1950 havia 1,08 ha para cada trabalhador rural; em 1975 esta relação havia caído para 0,84 ha. Estes dados informam-nos que a dotação de área por agricultor, no âmbito do pequeno estabelecimento agrícola no Nordeste, reduziu-se em 28% entre os anos de 1950 e 1975.

De outro ângulo, constata-se que está praticamente esgotada a fronteira agrícola regional, com exceção apenas da pré-Amazônia maranhense e do oeste da Bahia, cuja ocupação vem sendo realizada com base na grande empresa/propriedade voltada para a criação bovina. Ademais, as grandes e médias propriedades dedicadas à pecuária, que até pouco tempo eram viabilizadas através de relações de trabalho calcadas na parceria, arrendamento, morador etc., vêm-se utilizando, em substituição a estas relações, do trabalho assalariado na formação de pastagens. Ao fazê-lo, elimina o antigo sistema do consórcio ou do "pedaço" de terra que era oferecido pelo proprietário à família do trabalhador

¹ O exame deste tópico foi feito com base nas informações constantes dos Censos Agropecuários realizados pela Fundação IBGE, e se referem aos anos de 1950, 1970 e 1975. Convém esclarecer que, até a elaboração deste artigo, os dados relativos ao Censo de 1980 não haviam sido publicados.

para o plantio (roça) de subsistência (milho, feijão, mandioca etc.). Para que se tenha uma idéia dessa transformação, basta dizer que em 1950 o número de parceiros no Nordeste ascendia a 326 mil. Em 1970 esta quantidade já havia sido reduzida para 160 mil, isto é, menos da metade do número verificado 20 anos antes.

A conjunção dos quatro aspectos anteriormente mencionados, quais sejam, a concentração de 60% da força de trabalho rural no interior dos pequenos estabelecimentos com menos de 10 hectares (menos de 6% do total da área da agropecuária nordestina); a redução do tamanho médio desses estabelecimentos; a incorporação das terras restantes de forma concentrada e a introdução do trabalho assalariado pelos médios e grandes proprietários, permitem-nos concluir que o processo extensivo de crescimento da agricultura nordestina, historicamente baseado na incorporação de mais terras e mão-de-obra, dá sinais de nítido esgotamento. Assim, o produto agrícola regional, que crescera a uma taxa média anual de 6,3%, na década de 50, decresceu para 4,8% nos anos 60, caindo perigosamente para 1,9% no período 1969-75. Esta queda na expansão do produto agrícola em anos recentes reflete, sem dúvida nenhuma, a reduzida ampliação da área destinada à prática da agricultura de subsistência através da mão-de-obra familiar. De fato, a área utilizada nas lavouras pelos pequenos estabelecimentos com menos de 10 ha, que havia crescido em 102% na década dos 50, caiu para 45% nos anos 60, tendo sido reduzido para 11,6% no período 1970-75.

Considerando a baixa fertilidade dos solos que são utilizados pelos pequenos agricultores em suas lavouras, e a quase total ausência de moderna tecnologia no processo produtivo, estes fatores, associados à redução do ritmo de incorporação de novas terras à produção, obviamente que vêm redundando na queda da oferta de alimentos básicos na região, oferta esta já insuficiente para suprir as necessidades de uma população em contínuo crescimento. Dessa forma, a cada ano que passa o Nordeste vem ampliando suas importações de gêneros agrícolas produzidos sobretudo no Centro-Sul. Para que se tenha uma idéia da gravidade do problema, basta mencionar que, em 1973, cerca de 27% do valor da comercialização do feijão-mulatinho nas Ceasas de Fortaleza, Natal, João Pessoa e Maceió diz respeito ao produto importado do Sul do país. Deve-se observar que 1973 foi, no Nordeste, um ano agrícola normal, isto é, sem estiagem, e que a região sempre foi, no passado, um grande exportador de feijão. Evidentemente que hoje a gravidade da situação é bem maior.

Concomitantemente ao arrefecimento do crescimento agrícola em razão dos aspectos já explicitados, uma outra questão que se coloca é o problema do desemprego e, como conseqüência direta, a identificação do chamado êxodo rural. Como se pode deduzir das observações precedentes, tanto o aumento da pressão demográfica, a nível do pequeno estabelecimento agrícola com menos de 10 ha, como o baixo uso de mão-de-obra no âmbito dos médios e grandes estabelecimentos vêm contribuindo aceleradamente para o aumento da população desempregada no meio rural. Está bastante claro que a questão se resume na dificuldade cada vez maior de acesso à terra pelo pequeno agricultor. Em suma: o pequeno estabelecimento já se encontra superpovoado e os médios e grandes, ao dedicarem-se mais à pecuária bovina, reduzem violentamente o emprego de trabalho humano. Com relação a este último aspecto, basta dizer que entre 1950 e 1975 a força de trabalho ocupada nos grandes estabelecimentos (mais de 100 ha) apresentou um crescimento negativo igual

a 6%, ou seja, caiu de 1.150 mil pessoas para 1.080 mil pessoas, ao passo que no pequeno, com menos de 10 ha, verificou-se, no mesmo período, um explosivo crescimento da ordem de 240%. Deduz-se, por conseguinte, que a origem do êxodo rural reside basicamente na explosão demográfica em processo de agudização a nível do pequeno estabelecimento agrícola e na liberação de mão-de-obra nos grandes estabelecimentos

Quanto ao êxodo rural, já são conhecidas as suas conseqüências sobre as cidades nordestinas, principalmente as capitais. Por exemplo, a população urbana no Nordeste, que representava 34% da população total da região em 1960, passou a representar 42% em 1970 e se elevou para mais de 50% em 1980. Quanto aos efeitos desses fluxos migratórios campo-cidade, a característica predominante tem sido a formação de grandes legiões de desempregados/subempregados e o crescimento de amplos setores informais de trabalho. Segundo cálculos do Banco do Nordeste, realizados com base na PNDA/IBGE, em 1972, para uma força de trabalho urbana de 4.300 mil pessoas, existia 1.300 mil desempregados/subempregados, ou seja, quase 30% do total. Vê-se, dessa forma, que a pobreza urbana se reproduz na pobreza rural e por esta é alimentada.

Pelo visto até agora, pode-se perfeitamente afirmar que o setor agrário nordestino está a exigir uma transformação estrutural profunda, com o objetivo abrangente de elevar a oferta de alimentos, absorver produtivamente amplos contingentes da mão-de-obra estruturalmente subempregados e elevar a renda no meio rural. Obviamente que, para a consecução deste objetivo, necessário se torna a implementação de um extenso programa de reestruturação fundiária à base de projetos de colonização técnica e economicamente viáveis. A modificação no uso e posse da terra no Nordeste assume decisiva importância, pois, segundo conclusão de uma pesquisa realizada em 1976 pelo Banco Mundial juntamente com a Sudene, o produto agrícola aumentaria mais de quatro vezes se todos os trabalhadores tivessem acesso à terra. E uma combinação ótima de terra e mão-de-obra resultaria na quintuplicação do produto bruto, tudo isso sem que se fizesse necessária a introdução de qualquer inovação tecnológica.

Estamos completamente convencidos de que a melhoria global das precárias condições de vida da população nordestina está a depender de urgentes e profundas mudanças estruturais no setor agrário regional. Essas mudanças, como aliás sugeria o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) há 25 anos, permitiriam um desenvolvimento mais acelerado e consistente do setor urbano, notadamente a indústria, em vista da expansão do mercado regional e de uma maior oferta de matérias-primas de origem agrícola.

3. Menor crescimento industrial em relação ao país como um todo

O histórico e competente diagnóstico sobre a problemática nordestina, elaborado há 25 anos pelo GTDN, colocava a industrialização como o motor capaz de propiciar o *take off* necessário ao crescimento econômico regional. Assim, afirmava que: "Se para o Centro-Sul do Brasil a industrialização é uma forma racional de abrir o caminho ao desenvolvimento, para o Nordeste ela é, em certa medida, a única forma de abrir esse caminho. Caso se demonstrasse que a solução é inviável, não restaria ao Nordeste senão a alternativa entre despovoar-se ou permanecer como região de baixíssimo nível de renda." Ademais, propunha uma política de industrialização que visava "o tríplice objetivo de dar

emprego a essa massa populacional flutuante, criar uma classe dirigente nova, imbuída do espírito de desenvolvimento, e fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas que atualmente tendem a emigrar”.

Quando estas colocações foram feitas pelo GTDN, o valor da transformação industrial do Nordeste representava 9% em relação ao país. Em 1974, portanto 17 anos depois, este percentual havia declinado para 6,5%, segundo informações categorizadas do Banco do Nordeste. Admitindo-se que a taxa média anual de crescimento do produto industrial do Nordeste, a partir de 1974, tenha sido superior à do país como um todo, sobretudo em face do arrefecimento das atividades industriais no Centro-Sul, causada pela recente e atual recessão econômica que se abate sobre o Brasil, é de se supor que o valor da transformação industrial do Nordeste elevou ligeiramente sua participação relativamente ao país. Todavia, não o suficiente para alcançar, por exemplo, o valor correspondente ao ano de 1949, quando representava 11% da transformação industrial brasileira.

Na realidade, o setor industrial nordestino, desde as formulações do GTDN até os dias de hoje, cresceu menos que a indústria brasileira em seu conjunto. E não poderia ser diferente, muito embora benefícios fiscais, a partir de 1965, tivessem sido criados com o fito de acelerar a industrialização do Nordeste. Em primeiro lugar, porque nos anos 60 e grande parte dos 70 foram acelerados, no Centro-Sul, os programas de substituição de importação da indústria básica de bens de capital, demandando vultosos financiamentos oficiais a juros subsidiados, e alicerçados no protecionismo cambial. Por exemplo, do total dos financiamentos a projetos industriais concedidos pelo BNDE entre 1971 a 1977, 85,8% se destinaram ao Centro-Sul, sendo que apenas 13,5% para o Nordeste. E, em segundo lugar, porque os incentivos fiscais concedidos ao Nordeste, além de insuficientes, praticamente não foram incrementados desde 1965, quando foram criados. A preços de 1981, o principal fundo do Nordeste, o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), anteriormente 34/18, no período 1965-70, teve seu volume de aplicações aumentado geometricamente em 28,8%, isto é, 4,3% ao ano. Mais recentemente, entre 1970-81, estas aplicações sofreram um brusco decréscimo de 21%, ou seja, 2,3% anuais. Se, no entanto, considerarmos as aplicações *per capita* do Finor a preços de 1981, com relação à população urbana, constataremos que no ano de 1970 a média foi de Cr\$ 2.938,00, ao passo que, em 1980, atingiu apenas a cifra de Cr\$ 1.609,00, portanto 45% a menos. Caso se mantivesse o índice *per capita* de 1970, as aplicações do Finor em 1980 deveriam ter alcançado, a preços de 1981, o montante de Cr\$ 51 bilhões. Em realidade, esta cifra atingiu apenas a casa dos Cr\$ 29 bilhões, assim mesmo menor que as aplicações de 1970, que foram de Cr\$ 34 bilhões.

No que se refere à função de criar novos empregos, o setor secundário nordestino, como é de amplo conhecimento, não tem atingido essa finalidade. Com relação ao país, e segundo dados da Sudene, a participação do Nordeste no conjunto dos empregos industriais decresceu sensivelmente, visto que entre 1960 e 1974 a parcela correspondente reduziu-se de 12,4% para 8,2%.

Estima-se que os novos empreendimentos industriais implantados a partir de 1960 tenham criado, no Nordeste, o total de 400 mil novos empregos. Segundo alguns especialistas, esta é que seria a quantidade necessária a ser criada por ano. Não é sem razão o vertiginoso crescimento do desemprego e subemprego urbano na região nos últimos anos, em face da intensificação do êxodo rural e do precário crescimento industrial.

Se se quer, efetivamente, criar um centro manufatureiro autônomo no Nordeste, como preconizava o GTDN há 25 anos, com o objetivo de reduzir o desemprego, aumentar a produtividade global da economia regional e diminuir as disparidades regionais, mister se faz a definição de uma política de industrialização baseada num tratamento altamente diferenciado. Essa política poderia contemplar quatro pontos essenciais:

- a) aumento substancial dos incentivos fiscais e creditícios;
- b) estímulos à implantação de agroindústrias processadoras de matérias-primas regionais, através de atraentes benefícios fiscais e creditícios;
- c) aproveitamento industrial, de forma integrada, do potencial mineral da região;
- d) intensificação dos investimentos federais na montagem da infra-estrutura básica da região.

4. *Transferências de renda do Nordeste para outras regiões*

A região nordestina caracteriza-se, historicamente, como transferidora de recursos para as outras regiões do país, notadamente para o Sul/Sudeste. Dessas transferências, a mais significativa é, sem dúvida alguma, o superávit da balança comercial obtido através das exportações do Nordeste, que a cada ano vem conseguindo incrementos substanciais. Em 1980, o superávit foi de US\$ 915,5 milhões; em 1981, atingiu a casa de US\$ 1.624,4 milhões. Considerando que este saldo positivo é utilizado para financiar as importações das regiões mais desenvolvidas e também colaborar com o equacionamento do balanço de pagamentos do país, compreende-se que o Nordeste, a despeito do seu subdesenvolvimento, vem contribuindo com o desenvolvimento nacional, principalmente neste crucial momento em que o Brasil encontra-se às portas da moratória.

Outra forma já conhecida de transferência de recursos do Nordeste para o Sul/Sudeste ocorre através da tributação do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM). Na condição de grande consumidor dos produtos dessa região, o Nordeste, além de ser um importante mercado, é, também, financiador do setor público dos estados mais industrializados do país. Em 1976, segundo a Sudene, "graças apenas às transações por vias internas, o Nordeste transferiu para o Sul/Sudeste Cr\$ 4,2 bilhões correspondentes ao ICM pago pelas compras ali feitas. Desse total, Cr\$ 3,8 bilhões foram recolhidos pelo Sudeste, cabendo Cr\$ 2,7 bilhões ao estado de São Paulo. Abatida a receita do ICM recolhido pelo Nordeste em função de suas vendas para o Sul/Sudeste, tem-se que a transferência líquida de recursos para essas duas regiões, via ICM, totalizou Cr\$ 2,9 bilhões".

Esta perda de recursos do Nordeste, por sua vez, não tem sido compensada através de transferências do Governo federal para a região. Na verdade, de acordo com estimativas da Sudene, a participação do Nordeste nos tributos federais representa a metade do que é destinado para outras regiões do país. Este aspecto fica evidente quando se observa que o grosso dos investimentos federais se destina ao Sul/Sudeste (ferrovia do aço, programa energético, programa siderúrgico, metrô, programa portuário etc.). Da mesma forma o crédito especializado e geral. A este respeito basta mencionar que em 1975 a contribuição do Nordeste no produto agrícola do Brasil foi de 25,7%, ao passo

que, relativamente ao crédito rural, a sua participação foi de apenas 12,7%. Nesse mesmo ano, as regiões Sul e Sudeste, que conjuntamente contribuíram com 65,7% do produto agrícola do país, utilizaram-se de 75,9% de todo crédito rural ofertado. Estes dados mostram a concentração da oferta do crédito rural nas regiões mais prósperas do país.

Quanto aos principais recursos destinados ao Nordeste, através do governo da União, consubstanciados nos incentivos fiscais e nos programas especiais, vêm os mesmos decrescendo o seu valor real anualmente. De acordo com o Relatório anual de 1981, da Sudene, a preços desse ano, os fundos fiscais — Finor, Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset) — que em 1975 totalizaram cerca de Cr\$ 84,3 bilhões, caíram para Cr\$ 69,9 bilhões em 1981. Nesse período, o decréscimo real acumulado foi de 19,8%, ou seja, 3,3% em média ao ano, tomando-se por base o ano de 1975. Da mesma forma, os recursos provenientes da arrecadação do PIN/Proterra, alocados a programas especiais na região, decresceram cumulativamente em 24,6% (média de 4,1% ao ano), isto é, caíram de Cr\$ 90,1 bilhões, em 1975, para Cr\$ 77,6 bilhões, em 1981. Quanto ao Finor, já enfatizado neste trabalho, além de vir envolvendo em termos reais, sua participação relativa no total dos incentivos e programas especiais atualmente é inferior a 20%. Convém lembrar que este é o principal instrumento financeiro visando acelerar o desenvolvimento econômico da região.

Um balanço realista entre a entrada e a saída de recursos do Nordeste mostra, de fato, que o saldo tem sido extremamente negativo para a região e, por consequência, o fosso que separa o Nordeste pobre e subdesenvolvido das regiões mais prósperas vem-se aprofundando perigosamente. Necessário, pois, uma intervenção mais consistente do governo federal na região, alicerçada não apenas numa maior e substancial transferência de recursos e medidas protecionistas, mas também promovendo modificações estruturais capazes de acelerar o desenvolvimento regional.

Summary

In sum, this paper has intended to show the widening of economic disparities between the Northeast and the country's more developed regions, emphasizing its main causes, as well as some structural prevailing impasses, and indicating also some measures to overcome them.

It is to be taken finally into account the fact that the implementation of a new policy aiming at the development of the Northeast and conducive to a shortening of the interregional economic distance must necessarily be based upon political and institutional decentralization. That means that a provision of political power to the Sudene is needed for the coordination of federal investment in the region, starting from an autonomous administrative and financial conception. On the other hand, it is fundamentally important to begin anew the elaboration of Directive Plans (Planos Diretores) and that such plans be approved by the National Congress.

We believe that planning as an instrument of change may still provide the region with developmental choices, not the type of planning based on a supposed technical neutrality, but a pluralistic planning, capable of mobilizing the entrepreneurial and political classes, the unions, the university and so on, in

short, planning to create a collective conscience around regional problems and to promote their linkage to the national universe.

In this way the Sudene should be revitalized, to perform its leading role in the equating of socio-economic problems, supported by the governments of member-states. We mean, by that, that decentralization of planning, especially in the present stage of democratic opening, is an eminently political issue, presuming a deconcentration of power at national level, since this condition and an equalitarian distribution of income are interdependent phenomena.

In this sense, the Northeastern issue transcends the regional field, to become a national problem.

Bibliografia

- Costa, Antonio Vieira. *A Política de crédito rural e os pequenos agricultores. Brasil, 1969-1975*. (Fundação Getulio Vargas, EBAP, 1978. (Tese.)
- Fundação IBGE. *Censos agropecuários do Brasil, 1940 e 1975*.
- Melo, Marcos Antonio. Considerações sobre a tendência ao esgotamento do modelo de crescimento da agricultura nordestina baseado nas atividades de subsistência. *Revista Econômica do Nordeste*, Banco do Nordeste, 3(13), jul./set. 1982.
- . Centralização do poder, concentração econômica e disparidades regionais. 1978. (Monografia). mimeogr.
- Sudene. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2. ed. GTDN, 1967.
- . *Medidas de política do interesse do desenvolvimento do Nordeste*. Recife, 1980.
- . Relatório anual de 1981.