



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONSELHO DO DESENVOLVIMENTO
GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PARA O NORDESTE

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
Rio de Janeiro — Brasil — 1959



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONSELHO DO DESENVOLVIMENTO
GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PARA O NORDESTE

BNDES/PA
ES/DESENVOLVIMENTO REGIONAL
5034

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
Rio de Janeiro — Brasil — 1959

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUÇÃO	7
I — O NORDESTE NA ECONOMIA BRASILEIRA	13
1. Disparidades de níveis de desenvolvimento	13
2. Disparidades de ritmo de crescimento	17
3. Relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul	22
II — ELEMENTOS DINÂMICOS DA ECONOMIA DO NORDESTE	33
1. Comportamento de setor externo	35
2. Comportamento do setor público	44
3. Comportamento do setor industrial	48
III — ASPECTOS ECONÔMICOS DO PROBLEMA DAS SÊCAS	63
1. A seca como crise de produção	65
2. O combate aos efeitos das secas	69
3. Os dados fundamentais do problema	72
4. A questão do excedente de mão-de-obra	76
5. A colonização maranhense num plano de desenvolvimento para o Nordeste	78
IV — PLANO DE AÇÃO	81
1. Reformulação da política de aproveitamento de solos e águas na região semi-árida	81
2. Reorganização da economia da região semi-árida e abertura de frentes de colonização	83
3. Intensificação dos investimentos industriais	86
4. Solução para o problema da oferta de energia elétrica no Ceará e Rio Grande do Norte	90
5. Aproveitamento de conquistas tecnológicas recentes	90
6. Aumento da oferta de alimentos nos centros industriais ...	91
7. Assistência técnica aos governos estaduais	92
83. Articulação geral da execução do plano	93

INTRODUÇÃO

O presente documento compreende uma análise sucinta do problema que representa o Nordeste, no quadro do desenvolvimento econômico nacional, e um conjunto de recomendações concretas que, levadas à prática, poderão modificar os dados desse problema e encaminhar uma solução definitiva do mesmo. Enumeraremos a seguir os pontos centrais dessa análise e as diretrizes que orientam as referidas recomendações.

1. A disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro-Sul do país constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento econômico nacional. Essa disparidade é maior que a observada entre as economias do Centro-Sul e a dos países industrializados da Europa ocidental. O Nordeste brasileiro se singulariza no Hemisfério ocidental como a mais extensa e populosa zona de nível de renda inferior a cem dólares por habitante. A renda média do nordestino é menos de uma terça parte da do habitante do Centro-Sul. Sendo a renda muito mais concentrada no Nordeste, a disparidade de níveis de vida da massa populacional ainda é bem maior.

2. O ritmo de crescimento da economia nordestina, nos últimos decênios, vem sendo substancialmente inferior ao da economia do Centro-Sul. No decorrer do período que se inicia em 1948, a diferença tem sido, aproximadamente, de 1 para 2. Projetadas essas tendências, chegaremos a 1970 com uma renda *per capita* de menos de 120 dólares no Nordeste e de cerca de 440 no Centro-Sul. Como os processos econômicos desse tipo, são cumulativos e de difícil reversão, cabe deduzir que a solução do

problema nordestino enfrenta obstáculos que se irão avantajando com o tempo. A experiência histórica indica que as desigualdades regionais de níveis de vida, quando assumem características de sistemas econômicos isolados, tendem a institucionalizar-se: os grupos sociais das economias de mais elevado padrão de vida tendem a articular-se na defesa dos níveis de salário e da própria estrutura do mercado criada por esses níveis salariais. A persistirem as tendências atuais, há o risco real de que se diferenciem cada vez mais os dois sistemas econômicos já existentes no território nacional, e de que surjam áreas de antagonismo nas relações entre os mesmos.

3. A experiência do último decênio constitui clara indicação de que a ausência de uma compreensão adequada dos problemas decorrentes da disparidade regional de níveis de renda tem contribuído para que a própria política de desenvolvimento agrave o problema. As causas profundas que respondem pela tendência secular ao atraso da economia nordestina — escassez relativa de terras aráveis, inadequada precipitação pluviométrica, extrema concentração da renda na economia açucareira, predominância do setor de subsistência na pecuária do *hinterland* semi-árido — vieram adicionar-se outras, de tipo circunstancial, decorrentes da própria política de industrialização seguida no último decênio. A escassez de divisas, criada pela política de desenvolvimento, e os maciços subsídios aos investimentos industriais, decorrentes da política de controle das importações, favoreceram amplamente a região Centro-Sul, cujas possibilidades de industrialização eram mais imediatas. Parte da renda gerada pelas exportações nordestinas — aquela parte que é dispendida nos mercados do Centro-Sul — sofreu sério processo de erosão. Estima-se que, entre 1948 e 1956, houve uma transferência média anual de recursos correspondente a cerca de 24 milhões de dólares, do Nordeste para o Centro-Sul, causada por esses fatores.

4. Independentemente das transferências de recursos reais provocadas pela política cambial e de seleção de importações, a que se fez referência no item anterior, as relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul caracterizam-se por um duplo fluxo de renda, operando o setor privado como instrumento de transferência

contra o Nordeste e o setor público (o governo federal) em sentido inverso. A análise do período 1948-56 revela que esses dois fluxos se têm, aproximadamente, contrabalançado. As transferências por intermédio do governo federal avolumam-se nos anos secos e, em grande parte, diluem-se em obras assistenciais. O setor privado transfere recursos do Nordeste principalmente nos anos bons; recursos que saem da região em busca das melhores oportunidades de investimento oferecidas pelo Centro-Sul.

5. O desenvolvimento da economia nordestina tem recebido seu impulso básico, até o presente, do setor exportador. Foram as exportações de açúcar, algodão, cacau, fumo, couros e peles, algumas oleaginosas e uns poucos minérios que lhe permitiram alcançar o atual grau de limitado desenvolvimento. No período aqui analisado, as flutuações da economia nordestina acompanharam de perto os movimentos do *quantum* de suas exportações, consideradas conjuntamente vendas para o exterior e para outras regiões do país. As exportações para o exterior foram seriamente prejudicadas, até 1953, pela política cambial. As exportações para o Centro-Sul, não só cresceram com intensidade maior, como também apresentaram muito mais estabilidade. No conjunto do período considerado, o valor destas últimas exportações aumentou com a mesma intensidade que a renda monetária do Centro-Sul. Contudo, como as vendas para o exterior tiveram pequena expansão, o impulso criado pelas exportações não foi suficiente para que a economia do Nordeste acompanhasse o crescimento da do Centro-Sul.

6. Se bem que o elemento dinâmico fundamental da economia nordestina, venha sendo o *quantum* de suas exportações, o setor público também desempenha nela um papel básico. O governo federal despende na região uma soma de recursos muito superior ao que ali arrecada. Essas transferências provocadas pelo setor público compensam, formalmente, a saída de capitais pelo setor privado. Mas não se pode elidir o fato de que os recursos transferidos pelo setor privado são capitais em busca de melhores oportunidades de aplicação e, se invertidos na região, criariam oportunidades de emprego permanente para a população, ao passo que as transferências do governo federal tem em grande parte o

caráter de simples gastos assistenciais. Estas transferências se avolumam nos anos secos; as do setor privado ganham maior expressão nos anos bons.

7. A regressividade do sistema tributário federal, e mais ainda a do estadual e municipal, faz que a carga tributária do Nordeste seja maior, dentro do conjunto da Federação, do que seria de se esperar dado o seu nível de renda. A regressividade se deve também ao fato de a referida carga se ter mantido estável, tanto no Nordeste, como no Centro-Sul, embora a renda desta última região haja crescido com intensidade muito maior. Fosse o sistema tributário progressivo, e a região, cujo nível de renda mais aumentou, veria crescer sua carga tributária. Mas esse fenômeno não se observa nem mesmo com respeito à carga tributária federal. Como prova da maior regressividade da arrecadação estadual, a carga representada pelo imposto de renda passou a ser 150 por cento mais elevada no Centro-Sul, enquanto que a diferença do imposto de vendas e consignação não excede 40 por cento. Assim, se do lado do dispêndio o setor político opera como elemento dinâmico na economia do Nordeste, do lado da arrecadação tributária contribui para agravar a tendência às disparidades regionais de níveis de desenvolvimento.

8. Aumentar as exportações de produtos primários é, seguramente, a forma mais «barata» de uma economia crescer. Ocorre, entretanto, que nem sempre essa linha de desenvolvimento está aberta, ou apresenta as dimensões requeridas. Se a população aumenta com intensidade e a constelação de recursos naturais não é muito favorável, tal possibilidade torna-se difícil ou mesmo impraticável. Sendo assim, o desenvolvimento só é factível mediante a diversificação da própria produção interna, ou seja, pela industrialização. Sem prejuízo de um esforço sistemático no sentido de ampliar as linhas de exportação do Nordeste, a análise da presente situação econômica dessa região indica, nitidamente, que o seu atraso relativo só poderá ser superado mediante uma política de industrialização. Nas regiões urbanas do Nordeste, há hoje em dia uma massa de desemprego disfarçado que não será inferior a meio milhão de pessoas em idade de trabalhar. Esse exército de subempregados vem crescendo com intensidade igual ou maior

que o do total da população urbana. A política de industrialização visa ao triplice 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.

9. A economia da zona semi-árida do Nordeste define-se por um complexo de pecuária extensiva e agricultura de baixo rendimento. Do ponto de vista do conjunto da população trabalhadora, a atividade mais importante é a agrícola. Mas para a classe proprietária, a pecuária apresenta, quase sempre, maior significação econômica. Na fazenda típica da região a criação de gado e a cultura de alguma xerófila (quase sempre o algodão mocó), atividades que dão origem a renda monetária, combinam-se com uma agricultura de subsistência produtora de gêneros alimentícios. E' exatamente este último setor o mais afetado pelo regime irregular e a redução da precipitação pluviométrica, que determinam o fenômeno periódico das secas... O colapso de uma produção de alimentos organizada como agricultura de subsistência assume, necessariamente, dimensões de calamidade social. Para que se tenha uma idéia da magnitude desse colapso, basta indicar que, no Ceará, a produção de arroz baixou, em 1958, com respeito ao ano anterior, 82 por cento; a de feijão, 86%, a de milho, 83% e a de batata doce, 76%. Como crise de produção, a seca é muito mais grave do que a crise típica da economia capitalista. Esta última decorre de um colapso da demanda efetiva, e por isso mesmo sua carga tende a distribuir-se por todo o sistema econômico. No caso da seca, o impacto concentra-se no segmento mais frágil do sistema: a agricultura de subsistência. As repercussões sociais são, por conseguinte, muito mais profundas.

10. O combate aos efeitos das secas tem consistido, até o presente, de medidas de curto prazo — principalmente de caráter assistencial — e de longo prazo, concentrando-se estas últimas na construção de uma rede de açudes. Por motivos diversos, nenhuma dessas medidas conseguiu ainda modificar o curso dos acontecimentos. Sendo a seca uma crise da produção determinada por fatores físicos, as medidas de curto prazo não podem, evidentemente, atacar a raiz do problema. Limitam-se a criar, artificial-

mente, uma demanda de alimentos, que só pode ser satisfeita através do suprimento externo. As medidas de longo prazo têm sido orientadas no sentido da criação de uma importante rede de açudes, mera etapa preliminar na execução de uma política de melhor aproveitamento de terras e águas na região. Tanto as medidas de curto como as de longo prazo têm contribuído, indiretamente, para fixar na região um excedente demográfico crescente, sem modificar em nada os dados fundamentais do problema. Com efeito: estima-se *grossa modo* que, nas zonas semi-áridas dos Estados mais afetados, metade da população em idade de trabalhar foi reduzida à indigência, por ocasião da última seca. Pode-se afirmar com segurança que a seca não é hoje problema social menos grave do que quando se iniciou o combate sistemático aos seus efeitos.

11. O Plano de Ação apresentado neste documento está estruturado em torno de quatro diretrizes básicas:

a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;

b) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;

c) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e

d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida.

I. O NORDESTE NA ECONOMIA BRASILEIRA

1. DISPARIDADES DE NÍVEIS DE DESENVOLVIMENTO

O Nordeste brasileiro, — considerada como tal a região que se estende da Bahia ao Piauí, — produziu em 1956, último ano com respeito ao qual se dispõe de estatísticas macroeconômicas detalhadas, uma renda de 102 bilhões de cruzeiros (1). A cada um dos 18,7 milhões de habitantes da região corresponderam, nesse ano, cerca de 5,5 mil cruzeiros. Em confronto com a região Centro-Sul do país (2), a população do Nordeste, equivalendo a 50 por cento do efetivo demográfico, auferia uma renda *per capita* da ordem de 32 por cento.

QUADRO 1
POPULAÇÃO E RENDA DAS PRINCIPAIS REGIÕES DO BRASIL
EM 1956

REGIÃO	População (Mil hab.)	RENDA TOTAL		RENDA PER CAPITA	
		(Bilhões de Cr\$)	(Milhões de US\$)	(Cr\$)	(US\$)
Norte.....	3 958	25,0	440,9	6 316	111
Nordeste.....	18 714	102 2	1 802,5	5 461	96
Centro-Sul.....	37 135	636,9	11 232,8	17 151	303
BRASIL.....	60 080	764,1	13 476,2	12 718	224

(1) Renda bruta ao custo dos fatores, conforme as estimativas da Fundação Getúlio Vargas.

(2) A região Centro-Sul, referida no presente trabalho, compreende os Estados litorâneos, do Espírito Santo ao Rio Grande do Sul, e os Estados mediterrâneos (Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás).

A renda *per capita* do Nordeste, convertida a uma taxa adequada de câmbio, não alcançava 100 dólares, em 1956, (3) o que indica que essa região se inclui entre as menos desenvolvidas do hemisfério ocidental. Na verdade, o Nordeste brasileiro constitui a mais extensa área de baixo nível de desenvolvimento do continente americano. Com renda *per capita* similar encontram-se, na América do Sul, a Bolívia e o Paraguai; na América Central, Honduras, e, no Caribe, o Haiti. Entretanto, a significação do Nordeste, no quadro do subdesenvolvimento latino-americano, salta à vista se se tem em conta que a população de todos êsses países, considerada em conjunto, não alcança metade da nordestina.

Comparada com a do Centro-Sul, a renda *per capita* do Nordeste é inferior a um terço. Esta diferença é mais chocante que a existente entre o nível de renda *per capita* do Centro-Sul e a de países altamente industrializados, como a Alemanha Ocidental. Com efeito: a diferença de grau de desenvolvimento entre o Nordeste e o Centro-Sul supera a que se observa entre esta última região e a média das nações industrializadas da Europa Ocidental. Demais, como o esforço exigido pelo desenvolvimento é relativamente maior nas primeiras etapas, depreende-se que o problema do Nordeste, dentro da economia brasileira, apresenta maior gravidade que o do próprio Brasil, no conjunto das economias do mundo ocidental.

Uma análise comparativa da economia do Nordeste com a do Centro-Sul, à base dos dados censitários mais recentes, põe em evidência os seguintes pontos significativos:

1.º) Uma proporção menor da população ativa no total da população: 31,1 contra 33,9 por cento;

2.º) Uma proporção muito maior da população ativa ocupada na agricultura: 71,7 contra 51,1 por cento;

3.º) Uma quantidade muito menor de terra por homem ocupado em trabalhos agrícolas: 1,3 contra 2,4 hectares;

(3) O *per capita*, em 1958, foi seguramente inferior a êste montante, em razão da seca.

4.º) Uma quantidade bem inferior de capital invertido na agricultura (excetuado o valor das terras); em 1950, para cada hectare de terra cultivada no Nordeste, havia 6.300 cruzeiros de capital imobilizado, contra 27.300 no Centro-Sul;

5.º) Um grau muito menor de capitalização nas indústrias, o que se pode aferir pelo fato de que, em 1950, a cada operário nordestino correspondia 1,55 C.V. instalado nas indústrias, contra 2,34 no Centro-Sul.

Observadas na sua totalidade, essas diferenças estruturais levam a concluir que duas causas básicas respondem pelo mais baixo nível da renda do Nordeste: escassez relativa do fator terra e menor acumulação de capital. Sem embargo, como a acumulação de capital é, por si mesma, sintoma do estágio de desenvolvimento, infere-se que a verdadeira causa do atraso da economia nordestina, em face da do Centro-Sul do Brasil, está na pobreza relativa do seu suporte físico. E' este um dado fundamental do problema, e a ele teremos de voltar mais adiante.

No Quadro 2 reunimos alguns dados sobre a renda gerada, por pessoa ocupada nos principais grupos de atividades produtivas, em 1950.

QUADRO 2
POPULAÇÃO ATIVA (A) E RENDA POR PESSOA OCUPADA (B) EM 1950

	NORDESTE		CENTRO-SUL	
	(A)	(B)	(A)	(B)
Agricultura.....	664	3,7	5 617	10,6
Indústrias.....	493	8,9	1 963	19,4
Comércio.....	244	25,4	778	30,3
Outros Serviços.....	699	12,7	2 548	24,4
Total.....	5 100	6,6	10 906	16,5

(A): mil habitantes (B): mil cruzeiros

Os dados do quadro acima indicam que, em 1950, a renda média por pessoa ocupada era, aproximadamente 2,5 vezes maior no Centro-Sul. Essa diferença, entretanto, aumentava para 2,8 no setor agrícola, como confirmação de que nesse setor é mais acentuada a desvantagem relativa do Nordeste. Já observamos

que a baixa produtividade da agricultura nordestina tem duas causas fundamentais: menor quantidade de terra por pessoa ocupada e mais reduzida dotação de capital por unidade de terra. A quantidade de terra por pessoa ocupada no Centro-Sul, em 1950, superava a do Nordeste em 85 por cento. E a dotação de capital por unidade de terra, em 57 por cento. Combinando êsses dois efeitos obtemos, para o Centro-Sul, uma vantagem de 190 por cento, que se aproxima muito da diferença observada nos níveis da renda agrícola por pessoa ocupada (181 por cento).

Não se considerando a menor quantidade de terra, depreende-se que a produtividade da agricultura no Centro-Sul é cêrca de 52 por cento maior que no Nordeste. Essa diferença muito se aproxima — embora seja, na verdade, algo inferior — da que se observa no conjunto das demais atividades econômicas, que é de 63 por cento. Confirma-se, assim, a observação anterior de que a causa básica da baixa renda da agricultura nordestina está na sua pobreza relativa de recursos naturais, e não, principalmente, no grau de capitalização.

A diferença de produtividade observada no setor industrial, a favor do Centro-Sul, alcança 118 por cento, parecendo ser muito superior à média do setor não agrícola. Deve-se isto à inclusão, no setor industrial, de um grande número de artesãos, categoria esta de trabalhadores que, no Nordeste, tem muita expressão. Se computamos, no setor industrial, não o total das pessoas «ocupadas em indústrias» — segundo o Censo Demográfico — mas apenas os operários registrados pelo censo manufatureiro, comprovamos que a renda gerada por trabalhador eleva-se a 36,8 mil cruzeiros no Centro-Sul e a 21,3 no Nordeste. A diferença, a favor do Centro-Sul, passa a ser apenas de 70 por cento, comparável portanto à média do setor não agrícola. O principal fator responsável por essa diferença é a maior densidade de capital por operário, que pode ser observada, indiretamente, pelo grau de mecanização. Tendo em vista o número de CV por operário, deduz-se que algo mais de duas têrças partes da diferença de produtividade decorre da maior densidade de capital, cabendo a fração restante

a fatores tipicamente econômicos: economias de escala de produção, economias externas, etc.

A elevada renda por pessoa ocupada, verificada no comércio, constitui clara indicação da posição privilegiada que, numa economia de baixo grau de desenvolvimento, ocupam os intermediários. Com efeito: a renda média no setor comercial é, no Nordeste, 6,7 vezes maior que a do setor agrícola, enquanto no Centro-Sul a diferença é de 2,8. Estes dados revelam, além do mais, que a diferença de níveis de bem-estar entre o Centro-Sul e o Nordeste é ainda muito maior que a existente entre os níveis de renda *per capita*.

2. DISPARIDADES DE RITMO DE CRESCIMENTO

A extraordinária diferença de níveis de desenvolvimento, a que acabamos de fazer referência, teria significação limitada se a tendência fôsse no sentido de sua redução. Não é este, entretanto, o caso. Estudos anteriores, baseados em estatísticas fragmentárias, haviam indicado que, no decênio compreendido entre os dois censos econômicos (1939 e 1949), aumentou a disparidade de níveis de renda das duas grandes regiões econômicas do país. No presente estudo, limitou-se a análise desta matéria ao último decênio, isto porque as estatísticas macroeconômicas são mais completas, com respeito a esse período, cujas tendências, por serem recentes, assumem maior significação para nós, do ponto de vista da formulação de uma política de desenvolvimento.

As estimativas de renda, referentes a 1948 e 1956, reunidas no Quadro 3, indicam, de maneira clara, que a participação do Nordeste se reduziu, no período referido, de 15,5 para 13,4 por cento da renda total do país (3). Nessa conformidade, a renda *per capita* do nordestino que, em 1948, alcançava 37,3 por cento da do habitante do Centro-Sul, descera a 32 por cento, em 1956;

(3) Estime-se que, em 1939, a participação do Nordeste na renda do país não deveria ser inferior a 30 por cento.

tendo em conta que 1958 foi um ano de sêca, pode-se dar por certo que, no momento presente (começos de 1959), não alcançará sequer 30 por cento da do seu compatriota da região Centro-Sul.

QUADRO 3
RENDAS DAS PRINCIPAIS REGIÕES DO PAÍS EM ANOS ESCOLHIDOS

DISCRIMINAÇÃO E ANO	NORTE	NORDESTE	CENTRO-SUL	TOTAL
Renda (em milhões de cruzeiros)				
1948.....	5 766	25 523	133 387	164 676
1956.....	25 023	102 000	637 005	764 028
Idem (percentagens)				
1948.....	3,50	15,49	81,01	100,00
1956.....	3,27	13,35	83,38	100,00
Renda per capita (em cruzeiros)				
1948.....	1 764	1 627	4 358	3 323
1956.....	6 322	5 450	17 029	12 718

Para dar uma idéia mais precisa da disparidade de ritmos de crescimento, entre o Nordeste e o Centro-Sul, elaboramos um índice da produção real para a região nordestina, tomando por base os indicadores da variação do volume físico da produção agrícola e industrial e dos principais serviços. Comparando-o com o do produto real do conjunto do país, estimamos por diferença o crescimento desse produto na região Centro-Sul, fazendo caso omissa da região Norte, de peso demasiadamente pequeno para modificar o movimento do índice global. No Quadro 4 podem-se ver esses dados.

QUADRO 4
ÍNDICES DA PRODUÇÃO REAL (1948 = 100)

	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Nordeste.....	102,1	106,8	101,1	106,1	110,7	122,3	129,8	137,2
Centro-Sul.....	104,8	112,4	121,6	129,2	132,0	141,8	147,2	151,0
BRASIL.....	104,4	111,5	121,4	125,6	128,7	138,8	144,6	149,0

No período compreendido entre 1948 e 1956, a produção real do Nordeste cresceu 37 por cento, o que corresponde a uma taxa acumulada de 4,0 por cento anual. No Centro-Sul o crescimento foi de 51,2 por cento, ou seja, a uma taxa anual de 5,3 por cento. Se se tem presente que o aumento da população foi quase o mesmo nas duas regiões, deduz-se que, em termos *per capita*, a taxa correspondente ao Nordeste alcançou 1,5 por cento e, ao Centro-Sul, 2,7. A disparidade de ritmos de crescimento da renda real foi, entretanto, muito maior, em razão da grande melhoria havida na relação de preços do intercâmbio externo — como decorrência do aumento do preço do café — que beneficiou a região Sul do país. Assim, o índice da renda real do Brasil cresceu 61 por cento, entre 1948 e 1956, contra 49 por cento da produção real. Pode-se, portanto, assegurar que a renda *per capita* do Centro-Sul aumentou a uma taxa de cerca de 3,5 por cento, ao passo que o aumento da renda *per capita* do Nordeste não terá superado 1,5.

Mesmo que se limite a análise aos dados relativos à produção real, comprova-se que o ritmo de crescimento do Nordeste corresponde a pouco mais de metade do observado no Centro-Sul. Uma projeção de tendências para os próximos anos põe em evidência a verdadeira significação dessa disparidade. De fato, supondo-se que tal tendência se mantenha até fins do próximo decênio, a renda *per capita* do Nordeste seria em 1970 de 118 dólares (ao nível de preços de 1956), ao passo que a do Centro-Sul alcançaria 440 dólares.

Esses dados mostram de maneira insofismável que o principal problema econômico do Brasil, na atual etapa de seu desenvolvimento, é o da disparidade regional de ritmos de crescimento. Constitui equívoco apresentar a economia brasileira como um só sistema, comparável a outras economias subdesenvolvidas de nível de renda *per capita* similar. Mas as economias do Nordeste e do Centro-Sul, se bem que articuladas, não constituem, propriamente, um sistema econômico, pois as condições prevalecentes não são de molde a permitir uma adequada mobilidade do fator mão-de-obra. A economia da região Centro-Sul, dado o nível de renda já alcançado, o ritmo de crescimento que tem mantido nos últimos decênios, e, principalmente, o grau de diversificação de seu parque industrial,

onde já tem relativamente grande expressão a produção de bens de capital, encontra-se em condições de poder apoiar-se em si mesma para crescer. Por maiores que sejam as dificuldades com que ainda depare o desenvolvimento do Centro-Sul, pode-se admitir como certo que êsse desenvolvimento prosseguirá, e que, no fim do próximo decênio, a economia da região terá atingido um grau de autonomia no seu abastecimento de bens de capital que a habilitará a superar os sérios problemas de balanço de pagamentos que atualmente enfrenta. O panorama da economia do Nordeste é totalmente diverso: ao término do próximo decênio, se permanecerem as tendências atuais, sua população será superior a 26 milhões, a pressão sobre a terra aumentará, a vulnerabilidade às secas será maior, e nenhuma modificação de importância terá ocorrido em sua estrutura econômica. Então, mais do que hoje, o Nordeste figurará como a mais extensa e a mais populosa zona subdesenvolvida dêste continente.

E' comum o argumento de que a disparidade de níveis de renda não poderá agravar-se, na forma indicada nos parágrafos anteriores, pois o barateamento relativo dos transportes fomentará a migração espontânea, em direção às regiões de mais altos salários. A êsse respeito, convém lembrar a experiência de outros países, de dimensões muito menores que o nosso, onde a disparidade de níveis de renda tendeu a cristalizar-se, dando lugar a barreiras institucionais, e não a diluir-se. A tendência nesses países tem sido no sentido de uma aliança das organizações sindicais e patronais das zonas mais desenvolvidas, com o objetivo de conquistar e defender mais altos salários, dificultando a absorção de novos contingentes de mão-de-obra. Para que os salários reais possam acompanhar a evolução da produtividade e para que o mercado interno se diversifique, é necessário impedir uma situação de permanente excesso de oferta de trabalho, que redunde na criação de barreiras institucionais aos deslocamentos de população. Explica-se, assim, que em certos países — a Itália é um exemplo — o excedente de população tenha ficado represado na região menos dotada de recursos, cristalizando-se a disparidade de níveis de vida.

Observando mais detidamente os dados do Quadro 4, vemos que, no primeiro quadriênio (1948-52), a produção real do Nordeste cresceu menos que a população. O aumento, nesse período, foi de 6,1 por cento, enquanto a população deve haver aumentado cerca de 10 por cento. Esse período difícil se estende, na verdade, até 1953. O crescimento *per capita* ocorrido, no período considerado, teve lugar nos três últimos anos (1954-56), o que é significativo, por evidenciar a importância que para a economia da região assume o impacto dos anos de poucas chuvas, como os do triênio 1951-53. Por outro lado, esses dados nos mostram a excepcional força de recuperação que caracteriza a economia nordestina. E' certo que para o intenso crescimento do período 1954-56, contribuíram, também, fatores de outra ordem, ligados à modificação da política cambial, conforme veremos mais adiante.

No Quadro 5 foram reunidos os índices de produção dos dois setores principais de atividade produtiva — agropecuária e indústrias — no Nordeste e no Centro-Sul. Bem se pode observar que o descompasso de ritmos de crescimento é algo maior no setor industrial. No conjunto do período referido, a agropecuária nordestina cresceu a uma taxa anual de 2,8 por cento, ou seja, pouco mais da metade da taxa correspondente ao setor industrial, que alcançou 5,2 por cento. No Centro-Sul a taxa de aumento da agropecuária foi de 3,6, ou seja, menos da metade da do setor industrial: 7,7 por cento.

QUADRO 5
ÍNDICES DA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA E INDUSTRIAL

ANOS	AGROPECUÁRIA		INDÚSTRIAS	
	NORDESTE	CENTRO-SUL	NORDESTE	CENTRO-SUL
1948	100,0	100,0	100,0	100,0
1949	102,3	104,1	101,1	105,3
1950	107,5	107,8	103,9	118,8
1951	88,2	114,3	110,5	132,3
1952	95,9	123,5	113,0	141,9
1953	98,0	121,1	121,3	148,2
1954	114,1	129,6	128,6	160,7
1955	118,7	137,5	142,5	168,0
1956	125,2	132,4	149,8	181,2

Os dados relativos à produção agropecuária, no triênio 1951-1953, põem em evidência a amplitude do impacto das secas. Em 1951, a produção agropecuária declinou 18 por cento, no conjunto da região. Nos dois anos subsequentes — também caracterizados por secas parciais — a recuperação foi mínima. Dessa forma, entre 1948 e 1953, embora a população tivesse aumentado cerca de 10 por cento, a produção agropecuária diminuiu. Nos três anos subsequentes houve uma recuperação substancial; ainda assim, a taxa para todo o período (2,8%) supera relativamente pouco o crescimento demográfico. O pequeno aumento da renda *per capita* ocorrido no Nordeste, entre 1948 e 1956 (cerca de 7 por cento), deve-se em sua quase totalidade ao aumento da produção fora do setor agropecuário.

A produção industrial cresceu cerca de 50 por cento, no período referido: correspondendo a uma taxa anual de 5,2 por cento. Se bem seja menos intenso que o do Sul do país, esse crescimento é uma clara indicação de que as indústrias nordestinas conservam algum vigor e estão lutando para sobreviver. Em capítulo subsequente consideraremos mais de perto os fatores que vêm dificultando o desenvolvimento industrial do Nordeste.

3. RELAÇÕES ECONÔMICAS DO NORDESTE COM O CENTRO-SUL

Assinalamos que a discrepância de ritmos de crescimento entre o Nordeste o Centro-Sul encontra suas causas profundas em fatores reais, seja a disponibilidade relativa de recursos naturais, tais como água e terra arável. Contudo, a agravação do fenômeno, em anos recentes, deve-se ao fato de que a essas causas primeiras vieram adicionar-se outras, de natureza econômica, ligadas à própria política de desenvolvimento do país.

A fim de abordar este problema com objetividade, trataremos inicialmente de quantificar as relações externas da economia nordestina, vale dizer, o fluxo dos recursos reais que entram e saem da região. Este fluxo apresenta certa complexidade, em razão de seu caráter triangular: intercâmbio direto com o exterior e com o Centro-Sul, e indireto com esta última região, através do exterior. Analisemos, inicialmente, o intercâmbio externo.

No Quadro 6 estão reunidos dados relativos ao intercâmbio externo do Nordeste, em dólares e cruzeiros, no período 1948-1956. Medidos em dólares, tanto o valor das exportações como o das importações têm flutuado de maneira irregular. O valor médio das exportações subiu de 165 milhões de dólares, em 1948-49, para 201 milhões, em 1955-56. No mesmo período o valor médio das importações declinou ligeiramente, de 97 para 92 milhões de dólares. Assim, o saldo das exportações subiu de 42 para 54 por cento do valor destas. No conjunto do período, o saldo positivo da balança comercial do Nordeste ascendeu a 638 milhões de dólares. Foi suficiente, portanto, para cobrir o *deficit* da balança comercial do resto do país (552 milhões de dólares), sobrando ainda 74 milhões para atender a outras contas do balanço de pagamentos.

Se se observa a evolução da taxa média de câmbio de importação e exportação, não há as discrepâncias fundamentais a assinalar, durante o período considerado. Exceto em 1954, não se pode afirmar que o mecanismo de câmbio tenha operado, diretamente, como um instrumento de transferência de renda. Em 1955 e 1956, as bonificações pagas aos exportadores nordestinos corresponderam, praticamente, ao nível médio dos ágios pagos pelos importadores da região.

Ocorre, entretanto, que o Nordeste não utilizou em sua totalidade as divisas geradas pela exportação. Cerca de 40 por cento dessas divisas foram transferidas para outras regiões do país. A causa da transferência é clara: sendo mais intenso o ritmo de desenvolvimento no Centro-Sul, as modificações estruturais nesta última região têm sido também mais rápidas. Assim, a procura de equipamentos e produtos semi-elaborados, que as indústrias requerem — em grande parte artigos não produzidos no país — cresceu com intensividade muito maior no Centro-Sul. Os efeitos dessa procura mais intensa de divisas no Centro-Sul foram agravados pela política de controle das importações, que em razão de seu caráter seletivo favorecia as importações sem equivalente nacional, muito menos freqüentes na fôlha de compras do Nordeste que na do Centro-Sul. E' este um caso típico de medidas que,

QUADRO 6
COMÉRCIO EXTERIOR DO NORDESTE

ESPECIFICAÇÕES	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
EM MILHARES DE DÓLARES									
Valor das exportações do Nordeste.....	197.003	133.041	174.110	197.631	114.620	169.622	235.390	238.513	183.966
Valor das importações do Nordeste.....	83.217	100.306	86.917	106.491	173.291	95.315	86.959	86.203	97.708
Saldo.....	+ 104.356	+ 32.735	+ 87.193	+ 31.230	+ 58.771	+ 74.307	+ 148.431	+ 152.310	+ 86.258
EM MILHARES DE CRUZEIROS									
Valor das exportações do Nordeste.....	3.699.137	2.480.530	3.259.342	3.699.660	2.143.808	3.567.856	7.188.215	10.047.427	7.830.936
Valor das importações do Nordeste.....	1.745.581	1.877.721	1.627.090	3.115.027	3.244.010	1.784.293	3.557.481	3.784.768	4.887.471
Saldo.....	+ 1.953.556	+ 612.809	+ 1.632.252	+ 584.633	+ 1.100.202	+ 1.783.563	+ 3.630.734	+ 6.262.659	+ 2.943.465
Taxa média das exportações.....	18,72	18,72	18,72	18,72	18,72	21,03	31,97	42,12	47,75
Taxa média das importações.....	18,72	18,72	18,72	18,72	18,72	18,72	40,91	43,90	50,02
Índice de preços das importações (US\$).....	100	—	—	—	—	100	86	87	90
							84	85	88
Índice de preços das importações (C+§).....	100	80	78	96	106	101	141	207	255
						100	140	205	272

embora orientadas no louvável sentido de fomentar a industrialização do país, redundaram em prejuízo direto da região menos desenvolvida.

Não tendo acesso à totalidade das divisas que produzem suas exportações, o Nordeste era induzido a despender a renda correspondente a essas divisas em compras no Sul do país. Logo, não admira que o saldo negativo do intercâmbio do Nordeste com o resto do país fôsse substancial, durante o período considerado, conforme se depreende dos dados reunidos no Quadro 7. Representou, aproximadamente, a quarta parte das compras do Nordeste realizadas nas outras áreas do país. Esse saldo constituiu a contrapartida do valor das divisas geradas pela economia nordestina e utilizada pelos importadores do Sul.

Duas conclusões de significação já se impõem, a esta altura da análise. A primeira é que o Nordeste, fornecendo divisas ao Centro-Sul, tem contribuído para o desenvolvimento desta última região com o fator nela mais escasso: capacidade de importação. Pagando com divisas parte substancial do que adquire no Centro-sul, o Nordeste vem contribuindo para dar maior flexibilidade à oferta nessa região. A segunda conclusão é que o Nordeste constitui um mercado de maiores proporções para o Centro-Sul, que a inversa; em outras palavras, o Centro-Sul vende no Nordeste quantidade substancialmente maior de mercadorias do que compra. De resto, como as exportações do Centro-Sul para o Nordeste se compõem principalmente de manufaturas, pesando nas exportações nordestinas muito mais as matérias-primas, cabe concluir que a discrepância a favor do Centro-Sul ainda é maior se se mede o intercâmbio em termos da massa de emprêgo criado nas duas regiões.

Não existe, porém, nenhuma razão necessária para que um comércio triangular entre o Nordeste, o Centro-Sul e o exterior acarrete desvantagem econômica àquela região. Caso não houvesse intervenção de outros fatores, poder-se-ia argumentar que, se o Nordeste despense no Centro-Sul divisas adquiridas no exterior, é porque deriva daí uma vantagem econômica. A razão seria idêntica à que assiste a um país, que despense em outro o saldo do comércio mantido com um terceiro. Não é, entretanto,

QUADRO 7

VALOR DO INTERCÂMBIO DO NORDESTE COM O EXTERIOR E COM O CENTRO-SUL

(Em milhões de cruzeiros)

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
IMPORTAÇÕES									
Total.....	7 384	8 608	8 768	11 413	11 402	12 577	16 429	20 262	24 669
Do interior.....	5 541	6 630	7 141	8 298	8 169	10 792	12 871	16 477	19 692
Do exterior.....	1 843	1 878	1 627	3 116	3 243	1 785	3 658	3 785	4 877
EXPORTAÇÕES									
Total.....	7 768	7 070	8 644	10 542	8 830	11 543	17 992	23 542	27 676
Para o interior.....	4 069	4 579	5 349	6 843	6 687	7 975	10 804	13 495	19 845
Para o exterior.....	3 699	2 491	3 295	3 699	2 143	3 568	7 188	10 047	7 831
SALDO									
Total.....	+ 384	- 1 438	- 124	- 871	- 2 572	- 1 035	+ 1 663	+ 3 280	+ 3 107
Com o interior.....	- 1 472	- 2 051	- 1 792	- 1 455	- 1 472	- 2 817	- 2 067	- 2 982	+ 153
Com o exterior.....	+ 1 856	+ 613	+ 1 668	+ 584	- 1 100	+ 1 783	+ 3 530	+ 6 262	+ 2 954

essa a situação do Nordeste, pois a possibilidade alternativa de importar do estrangeiro é quase inexistente, seja porque as divisas já foram absorvidas pelos importadores do Sul, seja porque as mercadorias de que necessita o Nordeste estão, praticamente, excluídas das importações do país, mediante tarifas suficientemente altas, ou outros impedimentos do tipo cambial. Dessa forma, a política protecionista, cujo louvável objetivo é proteger as indústrias nacionais, tem provocado importantes transferências internas de recursos, em desfavor da região potencialmente mais pobre, aumentando, assim, a disparidade de níveis de desenvolvimento.

Vejamos até que ponto é possível medir a magnitude da transferência de recursos implícita no comércio triangular do Nordeste com o Centro-Sul e o exterior. No Quadro 8, fizemos uma tentativa de medição da relação de intercâmbio do Nordeste com a região Centro-Sul, aplicável ao saldo de divisas que aquela região despense desta última. Comparamos, inicialmente, em dólares, o índice de preços de importação do Brasil com o índice de preços por atacado (excluído o café). Se o Nordeste, ao invés de despender suas divisas no exterior, aplicasse em compras no Centro-Sul a renda gerada pelas mesmas, em condição de estabilidade cambial, sofreria uma perda de poder de compra da magnitude indicada pelo índice que traduz essa relação. Entre 1948 e 1953, período de estabilidade cambial, verifica-se que a queda de poder de compra das divisas não utilizadas em impor-

QUADRO 8

ESTIMATIVA DA RELAÇÃO DE PREÇOS DO INTERCÂMBIO APLICÁVEL
AO SALDO DE DIVISAS QUE O NORDESTE DESPENDE NO CENTRO-SUL

ANOS	(A) Índice de preços de importação (em dólares)	(B) Preços por ata- cado (excluído o café)	(C) Relação A/B	(D) Índice da taxa de câmbio (*)	(E) (C) corrigido por (D)
1948....	100	100	100	100	100
1949....	86	105	82	100	82
1950....	78	108	72	100	72
1951....	96	130	74	100	74
1952....	106	147	72	100	72
1953....	98	169	58	112	65
1954....	84	213	39	169	66
1955....	85	252	34	225	77
1956....	88	307	29	255	74

(*) Média da taxa de câmbio paga ao exportador nordestino, conforme quadro 6.

tações do exterior foi da ordem de 42 por cento. Entretanto, a mudança da taxa de câmbio, a partir de 1953, veio modificar essa situação. Com efeito: o exportador nordestino, que recebia, em 1952, 18,72 cruzeiros por dólar entregue às autoridades monetárias, recebeu, em média, 31,57 e 47,75, em 1954 e 1956. Como a depreciação da moeda foi muito maior que a elevação do nível de preços no Centro-Sul, a renda real do exportador aumentou, a partir de 1954. No mesmo Quadro 8, faz-se a correção da relação de preços do intercâmbio, com base na elevação da taxa de câmbio. Não fôra a depreciação cambial, a baixa na relação do índice de preços do intercâmbio, entre 1948 e 1956, teria sido de 100 para 29, quando na realidade foi apenas de 100 para 74.

O índice da coluna (E) do Quadro 8 demonstra que as divisas que o Nordeste deixou de despendar em importações e utilizou em compras no Centro-Sul tiveram uma quebra de poder de compra da magnitude indicada. Para traduzir essa quebra, em termos de transferência de recursos, é necessário levar em conta o montante do saldo de divisas. No Quadro 9, tenta-se esse cálculo. Deflacionando o saldo do intercâmbio externo do Nordeste (em dólares) pelo índice da coluna (E) do Quadro 8, estimamos o poder de compra real desse saldo, expresso em compras efetuadas no Centro-Sul. A diferença entre o saldo (coluna A) e o poder de compra real do mesmo (coluna C) constitui o montante da transferência.

QUADRO 9
ESTIMATIVA DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PELO COMÉRCIO
TRIANGULAR DO NORDESTE, A PARTIR DE 1948

ANOS	(A) Saldo das exportações nordestinas para o exterior (milhões de dólares)	(B) Índice do poder de compra do saldo, no Centro-Sul	(C) Poder de compra utilizado $\left[\frac{(A) \cdot (B)}{100} \right]$	(D) Transferência de recursos (A — C)
1948....	104,4	100	104,4	—
1949....	32,7	82	26,8	5,9
1950....	87,2	72	62,8	24,4
1951....	31,2	74	23,1	8,1
1953....	74,3	65	48,3	26,0
1954....	148,4	66	97,9	50,5
1955....	152,3	77	117,3	35,0
1956....	66,3	74	49,1	17,2

Nota: Não se inclui o ano de 1952, por não ter havido saldo positivo no comércio exterior do Nordeste.

Nos sete anos incluídos no quadro, a transferência total de recursos foi de 167 milhões de dólares, ou seja, uma média anual de 24 milhões. A transferência de recursos assim calculada diz respeito a uma situação criada a partir de 1948. Reflete uma piora relativamente à situação que prevalecia nesse ano. Se o preço a que o Nordeste vendia o seu saldo de divisas tivesse evoluído paralelamente ao nível de preços das mercadorias que comprava com esse saldo no Centro-Sul, não teria havido nenhuma transferência de recursos. Está implícito nesse cálculo que, em 1948, havia paridade entre o poder de compra interno e externo da moeda brasileira, ao câmbio oficial. Ora, é sabido que nesse ano a moeda brasileira estava obviamente sobrevalorizada no exterior. Destarte, o cálculo aqui apresentado antes subestima que exagera a transferência de recursos ocorrida no período considerado.

A transferência a que se faz referência nos parágrafos anteriores é do mesmo tipo da que decorre de um perda na relação de preços do intercâmbio. Portanto, não se expressa em fluxo monetário. A rigor não se trata de uma transferência de renda, e sim de uma baixa de produtividade de caráter econômico. Por esta razão só é possível medi-la em termos relativos, com respeito a um ano base arbitrário. Esse tipo de transferência não provoca disparidade entre o dispêndio e a renda. Quando existe tal disparidade, o total de recursos que entram na região é maior ou menor que o montante dos recursos saídos.

No Quadro 7 apresentamos o saldo total do intercâmbio do Nordeste, incluídos o comércio com o exterior e com o resto do país. Dos dados ali apresentados se depreende que o Nordeste tem-se beneficiado, em alguns anos, de uma entrada líquida de recursos, enquanto que em outros anos tem sido prejudicado por uma saída. Transformando esses saldos positivos e negativos em cruzeiros de poder aquisitivo de 1948 (mediante o deflator implícito da renda); conclui-se que a saída líquida de recursos alcançou 3.638 milhões de cruzeiros, e a entrada montou a 4.250 milhões. Houve, portanto, um saldo negativo de 612 milhões.

A conclusão a tirar é que não existe tendência definida à transferência de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul do país. Por outras palavras: posta de lado a perda de recursos decorrente da piora na relação de preços do intercâmbio, não existe nenhum fluxo importante de recursos entre o Nordeste e o resto do país. O que naquela região se consome e inverte é mais ou menos igual ao que ali se produz. Contudo, se observarmos mais de perto os dados do Quadro 7, comprova-se que os saldos negativos do Nordeste (correspondentes à entrada líquida de recursos) ocorreram exatamente no período em que a economia nordestina não se desenvolveu, marcado por dificuldades climáticas. Como nesses anos aumentam os dispêndios do governo federal na região, é de supor que a entrada líquida de recursos reflete transferências de renda provocadas pelo setor público. Realmente, um estudo preliminar realizado por economistas do Banco do Nordeste demonstrou que, em 1953, o governo federal dispendeu, no Nordeste, mais 1.630 milhões de cruzeiros do que ali arrecadou. Como a entrada líquida de recursos reais, na região, foi de pouco mais de um bilhão, nesse ano, deduz-se que houve uma importante transferência de recursos, para fora da região, pelo setor privado. A transferência foi superior à que, em sentido inverso, o governo federal provocou.

As informações relativas aos gastos do governo federal no Nordeste ainda não puderam ser levantadas completamente. A estimativa preliminar referente ao ano de 1953, contudo, indica que esses gastos excederam a receita, auferida na região, em 67 por cento. Tratando-se de um ano sêco, é de supor que, no conjunto do período, o excesso da despesa sobre a receita regional não seja tão grande. Cabe deduzir, portanto, que existe um permanente fluxo de recursos no Nordeste para o Centro-Sul, através do setor privado. No conjunto do período considerado, esse fluxo foi bastante intenso para contrabalançar as transferências realizadas através do governo federal, cuja ação resulta apenas suficiente para contrapesar, no Nordeste, a permanente saída de recursos através do setor privado.

Em síntese: na forma como foram conduzidas, no último decênio, as relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul têm sido prejudiciais à região mais pobre de recursos e de menor grau de desenvolvimento. No que respeita a transferência de renda, a ação do governo federal tem-se limitado a compensar a tendência imigratória dos capitais privados nordestinos para a região que oferece melhores oportunidades.

II — ELEMENTOS DINAMICOS DA ECONOMIA DO NORDESTE

Da análise apresentada na primeira parte dêste trabalho depreende-se que, não obstante a ação de fatores negativos, ligados à irregularidade do clima, à constelação menos favorável de recursos naturais e à transferência oculta ou aberta de recursos para fora da região, a economia nordestina alcançou, no período em estudo, uma taxa de crescimento algo superior à da população. E' justo, inferir dessa observação que, anulados certos efeitos negativos, para a região, da política nacional de desenvolvimento, e proporcionada uma ajuda razoável na etapa inicial, pode-se contar com uma melhora substancial do ritmo de crescimento da economia nordestina.

Ainda que se ignore a perda, acarretada ao Nordeste, pelo agravamento na relação de preços do intercâmbio com o Centro-Sul, impõe-se a conclusão de que são importantes as transferências de renda operadas pelo setor privado, em detrimento da região. E' verdade que o setor público compensa em termos absolutos — considerado um ciclo de anos bons e maus — aquela transferência. Sem embargo, é necessário ter em conta que os gastos do governo federal se avolumam, relativamente, nos anos secos e assumem a forma de assistência aos grupos de população mais afetados pela calamidade. Devido ao seu caráter assistencial, são gastos que quase nenhum efeito têm na estrutura econômica e na capacidade de produção do sistema. Por outro lado, os recursos que saem da região constituem, em sua maior parte, capitais em busca de colocação. Se lá permanecessem, esses capitais iriam criar capacidade produtiva, elevar o nível médio de produtividade, absorver parte do excedente

populacional, elevar, enfim, o nível de vida da população nordestina. Quando o governo federal, nos anos secos, aumenta seus gastos no Nordeste fá-lo sem reduzir o volume da atividade no Centro-Sul, pois é nesta região que são adquiridos os gêneros de primeira necessidade, os implementos agrícolas e outros instrumentos de trabalho enciados ao Nordeste. Já as transferências de renda do setor privado assumem a forma de redução das inversões na economia nordestina, em benefício do Centro-Sul.

Ainda que não se disponha de dados relativos ao montante das inversões realizadas na região, faremos algumas comparações com o objetivo de dar uma idéia da importância relativa da saída de recursos pelo setor privado. No período 1948-1956, a taxa média de inversão bruta no Brasil alcançou 15,1 por cento; a de inversão líquida, 10,1 por cento. Como a taxa média anual de crescimento da produção real foi de 5,1 por cento, infere-se que a relação marginal produto-capital, isto é, a relação entre o aumento de renda e o da capacidade produtiva, situou-se em torno de 0,5. Supondo-se, para o Nordeste, relação idêntica, e tendo em conta que a taxa média de crescimento na região foi de 4 por cento, deduz-se que a taxa média anual de inversão líquida foi da ordem de 8 por cento. Sendo assim, a inversão líquida total realizada na região, nos nove anos considerados, teria alcançado 20,7 bilhões de cruzeiros, aos preços de 1948. Ora, a saída líquida de recursos pelo setor privado foi de, pelo menos, 3,6 bilhões de cruzeiros, (1) aos preços daquele mesmo ano. Somando a saída de recursos à inversão líquida, obtém-se uma taxa de 9,4 por cento, que se aproxima da de 10,1 observada no conjunto do país.

Os dados do parágrafo anterior constituem uma indicação de que provavelmente a economia nordestina vem realizando um esforço de poupança comparável ao que realiza o Centro-Sul, se bem que seu nível de renda *per capita* seja muito mais baixo. Sem embargo, parte dessa poupança é desviada da região, em

(1) Nos anos de 1948, 1954, 1955 e 1956 houve uma saída líquida de recursos de 3.638 milhares de cruzeiros, aos preços de 1948. No período 1949-53 houve uma entrada de 4.250 milhares. Admitindo-se que, naqueles anos, não houve entrada líquida pelo setor público e que, nestes últimos anos, não houve saída pelo setor privado, infere-se que a exportação de capitais pelo setor privado teria alcançado um mínimo de 3,6 bilhões de cruzeiros.

razão das melhores oportunidades de inversão que oferece o Sul do país. Portanto, há razão para supor que, caso se criem, na região, condições mais favoráveis à absorção de capitais privados, o Nordeste poderá firmar-se em sua própria poupança para alcançar um ritmo de crescimento similar ao do Centro-Sul.

Uma melhora das oportunidades de inversão depende, seja de um impulso dinâmico originado de fora, seja de modificações estruturais que permitam crescer apoiando-se na própria procura interna. No primeiro caso, o elemento dinâmico do desenvolvimento são as exportações; no segundo, é a industrialização. Consideremos, por separado, cada uma dessas duas ordens de fatores.

1. COMPORTAMENTO DE SETOR EXTERNO

No Nordeste, como em tôda economia de baixo nível de desenvolvimento, o setor externo — isto é, as exportações e as importações — ocupa posição fundamental. Com efeito: quanto menos desenvolvida é uma economia, menos diversificada é sua estrutura produtiva, e, portanto, maior é a dependência do exterior para o suprimento de todos aqueles bens (de consumo ou de inversão) cuja produção apresenta maior complexidade tecnológica. Não é por outra razão que, para aumentar a oferta desses bens, mister se torna aumentar as exportações, ou diversificar a estrutura produtiva pela industrialização. A vantagem que apresentam as exportações, nas primeiras etapas do desenvolvimento, como meio de diversificação da oferta, deriva de que, via de regra, exigem menor esforço de capitalização por unidade de produto, permitindo usar mais amplamente recursos e fatores, tais como mão-de-obra e terra, geralmente abundantes nos países subdesenvolvidos.

O índice do *quantum* (2) das exportações do Nordeste, no período que estamos analisando, pode ser observado no Quadro 10. De 1948 a 1953, as exportações têm flutuado irregularmente, com certa tendência à baixa. A partir de 1954, observa-se uma acentuada recuperação, que coincide com a do produto real.

(2) O índice do *quantum* das exportações mede as variações no valor do intercâmbio a preços constantes.

Vê-se, por aí, claramente, a importância do comportamento das atividades exportadoras na dinâmica da economia da região.

Os dados do mesmo Quadro 10, permitem comparar o comportamento das exportações para o Centro-Sul e para o exterior. Estas últimas apresentam-se mais instáveis e não crescem tanto como as vendas para o Centro-Sul do país. No triênio 1948-50, 49 por cento do total das exportações dirigiu-se ao exterior, percentagem que se reduziu a 44 por cento, em 1954-56. Por outro lado, a queda máxima observada em um ano nas vendas para o Centro-Sul (17 por cento, em 1952) foi equivalente a menos da metade do máximo de contração observado em um só ano nas exportações para o exterior (38 por cento, em 1951). Cabe concluir, portanto, que o Centro-Sul constitui um mercado mais estável e em mais rápida expansão que o exterior. Sem embargo, uma análise da evolução dos preços de exportação do Nordeste indica que essa conclusão deve ser tomada com cautela.

QUADRO 10
ÍNDICES DO QUANTUM DAS EXPORTAÇÕES DO NORDESTE

ANOS	PARA O EXTERIOR	PARA O CENTRO-SUL	TOTAL
1948.....	100,0	100,0	100,0
1949.....	111,9	96,0	103,5
1950.....	103,8	98,9	101,2
1951.....	88,2	101,4	95,2
1952.....	55,1	85,7	70,2
1953.....	95,2	113,4	104,9
1954.....	99,5	122,5	111,6
1955.....	132,7	118,4	125,1
1956.....	115,8	146,8	132,1

No Quadro 11, aparecem os índices de preços das exportações nordestinas para o exterior e para o Centro-Sul. Entre 1948 e 1953 — etapa de estabilidade cambial — os preços médios das mercadorias vendidas ao exterior mantiveram-se estacionários, ao passo que os preços das mercadorias vendidas no Centro-Sul subiam cerca de 70 por cento. O efeito dessa política cambial foi extremamente negativo para as exportações, em particular no que respeita aos pequenos produtos. No Quadro 12, apresentamos a evolução do *quantum* das vendas ao exterior, destacando, do total, o cacau e o açúcar. O cacau, como se sabe, é um produto de oferta pouco elástica, em razão de sua elevada

QUADRO 11

ÍNDICES DE PREÇOS DAS EXPORTAÇÕES DO NORDESTE

ANOS	PARA O EXTERIOR	PARA O CENTRO-SUL	TOTAL
1948.....	100	100	100
1949.....	61	115	87
1950.....	86	130	109
1951.....	115	163	142
1952.....	106	193	161
1953.....	102	170	141
1954.....	196	213	206
1955.....	204	276	241
1956.....	182	327	267

rentabilidade, do caráter permanente da cultura e da inexistência de uso alternativo para a mão-de-obra na região. Dentre os grandes produtos da exportação brasileira é, possivelmente, o de oferta menos elástica, a curto prazo. As bruscas oscilações da oferta devem-se a fatores naturais e, não, a fatores econômicos. Tratando-se, além disso, de produto com a comercialização organizada e financeiramente protegido, os efeitos negativos da política cambial só se fazem sentir, em sua plenitude, a médio ou longo prazos. As exportações de açúcar também devem ser consideradas à parte, dado o tipo de organização que prevalece no mercado desse produto. Na etapa em que a política cambial mais desencorajava as exportações, o açúcar pôde ser vendido ao exterior por preços inferiores aos do mercado interno, seja mediante subsídios diretos, seja por meio de operações vinculadas.

Eliminados cacau e açúcar, as exportações do Nordeste, para o exterior, caíram persistentemente no período compreendido entre 1948 e 1953, reduzindo-se a menos da terça parte. Dessa forma,

QUADRO 12

ÍNDICES DO QUANTUM DAS EXPORTAÇÕES DO NORDESTE

ANOS	TOTAL	EXCETUANDO CACAU	% DO CACAU NO VALOR DA EXPORTAÇÃO	EXCETUANDO CACAU E AÇÚCAR
1948.....	100	100	27	100
1949.....	112	45	38	63
1950.....	104	54	42	73
1951.....	82	54	33	80
1952.....	55	36	34	48
1953.....	95	49	41	32
1954.....	100	81	56	97
1955.....	133	130	36	133
1956.....	116	65	36	98

uma política de câmbio, cujo objetivo — altamente louvável — era defender os preços do café no mercado internacional, pelo simples fato de não haver considerado as peculiaridades da economia nordestina, causou sérios malefícios à região menos desenvolvida do país. Esse quase colapso das exportações para o exterior, somando-se às duas sêcas de 1951 e 1953, provocou o declínio da renda *per capita*, assinalado no período que estamos observando.

A reforma cambial, iniciada em fins de 1953, permitiu uma recuperação dos preços das exportações nordestinas para o exterior. Entre aquele ano e 1956, o índice desses preços aumentou cerca de 80 por cento. É interessante observar que a elevação é da mesma ordem de grandeza da que se observa nos preços das exportações para o Centro-Sul e no das importações provenientes dessa região. Em outras palavras, terminou o declínio relativo, mas não houve recuperação do terreno perdido, pelo menos até 1956. Sem embargo, isso foi suficiente para que as exportações voltassem a crescer, mais que triplicando, de 1953 a 1956, o *quantum* das vendas de produtos menores.

QUADRO 13
ÍNDICE DA RELAÇÃO DE INTERCÂMBIO DO NORDESTE
COM O CENTRO-SUL

ANOS	(A) PREÇOS DE EXPORTAÇÃO	(B) PREÇOS DE IMPORTAÇÃO (*)	(A) (B)
1948.....	100	100	100
1949.....	115	105	110
1950.....	130	108	120
1951.....	163	130	125
1952.....	193	147	131
1953.....	170	169	101
1954.....	213	213	100
1955.....	276	252	110
1956.....	327	307	108

(*) Preços por atacado no conjunto do país, excluído o café.

As exportações para o Centro-Sul evoluíram de forma bem mais favorável. Comparando a evolução de seu índice de preços com a dos preços por atacado (café excluído), estimamos a relação de intercâmbio que consta no Quadro 13. A tendência geral não foi desfavorável ao Nordeste, o que explica o aumento do

quantum das vendas nordestinas, da ordem de 47 por cento, no referido período. Esse aumento corresponde a uma taxa anual de 5 por cento, bem superior ao incremento médio do produto real do Nordeste.

Nos Quadros 14 e 15 reunimos dados relativos a dois importantes produtos das exportações nordestinas, destacando as vendas ao exterior das que se dirigem ao Centro-Sul. E' patente a grande estabilidade do mercado que o Nordeste encontra no próprio país. No caso do açúcar, a queda máxima do volume das vendas para o Centro-Sul foi de 24 por cento, observada em 1952. No concernente às vendas para o exterior, essa variação assume grandes proporções: entre 1955 e 1956, caíram 95 por cento. Observação idêntica pode ser feita com respeito ao algodão.

QUADRO 14
EXPORTAÇÕES DE AÇÚCAR DO NORDESTE
(1000 toneladas)

ANOS	PARA O CENTRO-SUL	PARA O EXTERIOR	TOTAL
1948.....	340	318	658
1949.....	459	38	497
1950.....	403	24	427
1951.....	455	18	473
1952.....	346	43	389
1953.....	362	256	618
1954.....	402	162	564
1955.....	324	399	723
1956.....	585	19	604

QUADRO 15
EXPORTAÇÕES DE ALGODÃO DO NORDESTE
(1000 toneladas)

ANOS	PARA O CENTRO-SUL	PARA O EXTERIOR	TOTAL
1948.....	75	21	96
1949.....	50	3	53
1950.....	53	8	61
1951.....	50	15	65
1952.....	34	1	35
1953.....	42	—	42
1954.....	73	25	98
1955.....	77	37	114
1956.....	104	6	110

Tendo em conta que não houve desestímulo do lado dos preços, caberia indagar por que as exportações do Nordeste para o Centro-Sul não aumentaram mais intensamente. No Quadro 16 apresentamos dados relativos ao valor das exportações do Nordeste para o Centro-Sul, discriminando os itens mais importantes. O aumento do valor total dessas exportações alcançou 388 por cento, sendo praticamente idêntico ao aumento da renda monetária no Centro-Sul: 378 por cento. Assim, o Nordeste conseguiu, durante êsse período, manter sua participação no mercado em expansão do Sul do país, embora houvesse perdido terreno na primeira etapa do período estudado. Essa participação, que em 1948 era de 3,0 por cento (importações provenientes do Nordeste sobre renda do Centro-Sul), alcançava, em 1956, 3,1 por cento, depois de declinar para 2,7 em 1952.

QUADRO 16

ÍNDICE DO VALOR DA EXPORTAÇÃO DO NORDESTE PARA O CENTRO-SUL E DA RENDA MONETÁRIA NESTA ÚLTIMA REGIÃO

ANOS	AÇÚCAR	ALGODÃO	MANUFATURAS.	OUTROS PRODUTOS	TOTAL	RENDA NO CENTRO-SUL.
1948.....	100	100	100	100	100	100
1952.....	146	108	179	212	164	187
1956.....	562	391	431	564	488	478

O algodão, cuja oferta está na dependência de fatores naturais e foi seriamente prejudicado na primeira etapa pela política cambial, perdeu muito terreno entre 1948 e 1952, terreno êsse apenas parcialmente recuperado nos anos subseqüentes. O açúcar, afetado na primeira etapa pela grande expansão da produção sulina, desviou-se para os mercados externos nos anos 1953-55, conforme se pôde ver no Quadro 14. Em 1956, o mercado interno absorveu a quase totalidade da produção de açúcar do Nordeste, cessando, praticamente, as exportações para o exterior. Mas a exportação total do açúcar nordestino, em 1956, foi inferior à de 1948.

O valor das exportações nordestinas de manufaturas, para o Centro-Sul, cresceu menos que o total das exportações, menos

mesmo que a renda monetária nesta última região. Como a procura de manufaturas cresce mais intensamente que a renda, infere-se que as indústrias manufatureiras nordestinas deixaram de acompanhar a expansão do mercado sulino e, ademais, perderam parte do mercado que ali detinham. É um fato de muita significação e a ele voltaremos, ao tratar dos problemas industriais do Nordeste.

O grupo de «outros produtos», constituído principalmente de matérias-primas, se expandiu com grande intensidade, indicando com clareza que o aumento da renda e a industrialização do Centro-Sul podem ter efeito altamente dinâmico na economia do Nordeste. A participação desse grupo no valor das exportações para o Centro-Sul, elevou-se de 29 para 35 por cento, entre 1948 e 1956, tendo alcançado 39 por cento, em 1955.

Comparando o valor das exportações totais do Nordeste com a renda monetária da região, constata-se que o coeficiente de exportações reduziu-se na etapa em que ficou estagnada a renda real, recuperando-se quando a mesma se elevou. No Quadro 17 calculamos esse coeficiente, destacando as exportações para o exterior e o Centro-Sul. As vendas para o exterior, que em 1948 representaram 14,5 por cento da renda regional, estavam reduzidas, em 1952, a 5,1 por cento. Houve recuperação nos anos

QUADRO 17

ESTIMATIVA DO COEFICIENTE DE EXPORTAÇÃO DO NORDESTE

ANOS	REND A PREÇOS CORRENTES	EXPORTAÇÕES			COEFICIENTES (*)		
		EXTERIOR	INTERIOR	TOTAL	EXTERIOR	INTERIOR	TOTAL
		(em milhões de cruzeiros)			(em percentagem)		
1948.....	25.523	3.699	4.069	7.768	14,5	15,9	30,4
1949.....	28.551	2.491	4.679	7.070	8,8	16,0	24,8
1950.....	33.799	3.295	5.349	8.644	9,8	15,8	25,6
1951.....	37.721	3.699	6.843	10.542	9,8	18,1	27,9
1952.....	42.220	2.143	6.687	8.830	5,1	15,8	20,9
1953.....	48.969	3.568	7.975	11.543	7,3	16,3	23,6
1954.....	62.410	7.188	10.804	17.992	11,5	17,3	28,8
1955.....	76.587	10.047	13.495	23.542	13,1	17,6	30,7
1956.....	102.000	7.831	19.845	27.676	7,6	19,5	27,1

(*) O coeficiente de exportação é a razão, expressa em percentagem, do valor da exportação sobre a renda.

subseqüentes — por efeito da reforma cambial — mas, em 1956, assinala-se nova baixa. O declínio foi compensado pela elevação do coeficiente de exportações para o Centro-Sul, que subiu de 15,9 para 19,5 por cento, no período considerado.

O cálculo do coeficiente de exportação a preços constantes — conforme mostra o Quadro 18 — revela uma estabilidade mais acentuada que a preços correntes. Excetuando-se o ano de 1952 — assinalado por um colapso das exportações — o coeficiente se situa em torno de 29 por cento, sendo a variação máxima entre os extremos (31,1 em 1949 e 28,0, em 1954) de cerca de dez por cento. Essa observação é muito importante e põe em evidência a elevada correlação que existe entre as exportações do Nordeste e o nível global da renda da região. A correlação é ainda maior quando se relaciona a preços constantes, como no Quadro 18, o *quantum* das exportações com a renda, o que indica que a região é muito mais afetada pela queda no volume das exportações que pela contração dos preços destas. Sendo uma região pobre, sem uso alternativo para a mão-de-obra, não tem outra saída senão vender, nem que seja pelos mais baixos preços.

QUADRO 18
ESTIMATIVA DO COEFICIENTE DE EXPORTAÇÃO DO NORDESTE
(a preços constantes)

ANOS	EXPORTAÇÃO PARA O EXTERIOR	EXPORTAÇÃO PARA O CENTRO-SUL	TOTAL
1948.....	14,5	15,9	30,4
1949.....	15,9	15,2	31,1
1950.....	14,0	15,0	29,0
1951.....	12,5	16,3	28,8
1952.....	7,5	12,8	20,3
1953.....	12,4	16,6	29,0
1954.....	11,8	16,2	28,0
1955.....	14,7	14,8	29,5
1956.....	12,3	17,2	29,5

Pelos dados que acabamos de apresentar vê-se que o crescimento da economia nordestina, no período considerado, foi, basicamente, induzido pelo setor externo. Nos anos em que houve queda do *quantum* das exportações totais, reduziu-se tam-

bém a renda real, quase em idênticas proporções. A mesma correlação positiva se observa na etapa de expansão, iniciada em 1953. Entre êsse ano e 1956, o *quantum* das exportações aumentou 26 por cento; a renda real, 24. Em outras palavras: o sistema se expandiu concomitantemente com seu setor externo. Sendo esta a forma mais «barata» de crescer, para uma economia de baixo grau de desenvolvimento, cabe perguntar se o Nordeste não poderia tirar maior partido da grande expansão do mercado do Centro-Sul. Entre 1948 e 1956, as exportações nordestinas aumentaram, em termos reais, 47 por cento, enquanto o produto no Centro-Sul crescia 51 por cento. Entretanto, 1956 foi um ano favorável excepcional. Comparando-se as médias correspondentes a 1955-56 e 1948-49, o crescimento das exportações não foi além de 35 por cento. No mesmo período, a renda real do Centro-Sul aumentou 46 por cento. Essa incapacidade do Nordeste para manter sua participação no mercado do Centro-Sul deve-se, conforme já salientamos, à estagnação das exportações de açúcar e algodão. Contudo, mesmo que as exportações para o Centro-Sul tivessem acompanhado a expansão do mercado nesta região, o *quantum* total das exportações nordestinas cresceria mais lentamente, em razão do comportamento das vendas para o exterior. Dependendo o crescimento da renda do Nordeste do *quantum* de suas exportações, é necessário que as vendas no mercado do Centro-Sul cresçam mais intensamente que a renda nesta última região, de forma a compensar a expansão mais lenta das vendas para o exterior, se se pretende que o mesmo ritmo de desenvolvimento seja mantido nas duas regiões do país. A experiência do último decênio indica que o Nordeste não tem conseguido sequer manter sua posição nos mercados do Centro-Sul. Cabe concluir, portanto, que, nas condições em que se vem processando o desenvolvimento da economia nacional, a tendência natural é para a agravação da disparidade de níveis de desenvolvimento entre as duas regiões. Modificar essas condições terá que ser, por conseguinte, o primeiro objetivo de uma política de desenvolvimento para a região.

2. COMPORTAMENTO DO SETOR PÚBLICO

Da análise feita na seção anterior ressalta a importância das importações na dinâmica da economia nordestina. Com efeito: tudo indica que o crescimento, ou a estagnação, da economia do Nordeste dependeram, até o presente, do comportamento do seu setor externo. O *quantum* das exportações tem sido o principal elemento determinante do nível da atividade econômica na região e, por conseguinte, do volume de inversões e do ritmo de desenvolvimento. A quase estagnação das exportações (em particular das exportações para o exterior), numa etapa de aceleração do crescimento demográfico, é responsável pelo atraso relativo da economia do Nordeste, durante o último decênio. Sem embargo, outros fatores poderiam ter exercido uma ação dinâmica compensatória. Entre esses fatores inclui-se o comportamento do setor público.

Os gastos públicos, quer de custeio (consumo coletivo), quer de investimento são fundamentalmente financiados com recursos provenientes da tributação. Como a arrecadação tributária federal é sobretudo função dos níveis de consumo e de renda *per capita*, a arrecadação por habitante tem de ser muito menor no Nordeste do que no Centro-Sul do país. Por outro lado, a orientação dos dispêndios do governo federal obedece a critérios distintos, donde resulta que importantes transferências regionais de renda se realizam por intermédio do mecanismo fiscal. De acordo com o destino que tomam, essas rendas transferidas podem aumentar, seja o bem-estar social imediato, seja a capacidade produtiva da região.

Com o objetivo de dar uma idéia do comportamento do setor fiscal no Nordeste foram elaborados os Quadros 19, 20 e 21.

No Quadro 19, estima-se o total da carga tributária suportada pela região. Vemos que representa, aproximadamente, 13 por cento da renda regional. Houve ligeira tendência ascensional, entre 1948 e 1951, invertendo-se a mesma no triênio 1954-56. Idêntico comportamento é observável no resto do país, do qual o Centro-Sul representa mais de 95 por cento. Prova isso que a carga tributária se manteve praticamente estável nas duas re-

QUADRO 19

CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL DO NORDESTE E DO RESTO DO PAÍS

ANO	NORDESTE		RESTO DO PAÍS	
	TRIBUTAÇÃO TOTAL	% DA RENDA	TRIBUTAÇÃO TOTAL	% DA RENDA
1948.....	3 078	12,1	27 691	19,9
1949.....	3 350	11,7	32 969	20,7
1950.....	3 921	11,6	36 433	19,5
1951.....	5 169	13,7	50 554	22,9
1952.....	5 646	13,4	56 648	22,0
1953.....	6 391	13,1	69 732	21,7
1954.....	8 167	13,1	87 526	21,6
1955.....	9 882	12,9	99 836	19,5
1956.....	13 060	12,8	142 858	21,5

QUADRO 20

CARGA TRIBUTÁRIA ESTADUAL E MUNICIPAL DO NORDESTE
E DO RESTO DO PAÍS

ANO	NORDESTE		RESTO DO PAÍS	
	ARRECAÇÃO ESTADUAL E MUNICIPAL	% DA RENDA	ARRECAÇÃO ESTADUAL E MUNICIPAL	% DA RENDA
1948.....	1 889	7,4	13 307	9,6
1949.....	2 044	7,2	16 561	10,4
1950.....	2 481	7,3	18 689	10,0
1951.....	3 218	8,5	25 310	11,5
1952.....	3 451	8,2	28 323	11,0
1953.....	3 944	8,1	35 317	11,0
1954.....	5 228	8,4	44 130	10,9
1955.....	6 700	8,7	54 819	10,7
1956.....	8 482	8,3	73 690	11,1

QUADRO 21

CARGA TRIBUTÁRIA FEDERAL DO NORDESTE E DO RESTO DO PAÍS

ANO	NORDESTE		RESTO DO PAÍS	
	ARRECAÇÃO FEDERAL	% DA RENDA	ARRECAÇÃO FEDERAL	% DA RENDA
1948.....	1 188	4,7	14 284	10,3
1949.....	1 307	4,6	16 408	10,3
1950.....	1 441	4,3	17 744	9,5
1951.....	1 951	5,2	25 244	11,4
1952.....	2 195	5,2	28 325	11,0
1953.....	2 447	5,0	34 415	10,7
1954.....	2 939	4,7	43 396	10,7
1955.....	3 190	4,2	45 017	8,8
1956.....	4 578	4,5	69 167	10,4

giões. Ora, se levarmos em conta que a renda cresceu com intensidade maior no Centro-Sul, infere-se que o sistema tributário não apresenta nenhuma progressividade. Observação de igual teor pode ser feita em particular, com respeito ao sistema tributário federal, na base dos dados do Quadro 21.

Caso o sistema tributário federal apresentasse certo grau de progressividade, seria de se esperar o deslocamento da carga tributária federal para a região em que a renda crescesse com maior intensidade. A contribuição do Centro-Sul ao tesouro federal aumentaria, dessa maneira, mais rapidamente que sua participação na renda nacional. Se assim fôsse, bastaria que os gastos do governo federal aumentassem com ritmo idêntico ao da renda de cada região, para que houvesse transferência de recursos em benefício da região em mais lento crescimento. A não progressividade impede, portanto, que o sistema tributário federal atue, automaticamente, como mecanismo corretor dos desequilíbrios regionais.

Ora, a tributação dos Estados e Municípios afigura-se ainda mais regressiva do que a federal. Ao passo que o imposto de consumo é algo discriminatório e o de renda, em certo modo, progressivo, o imposto de vendas e consignações incide, indistintamente, sobre quase todas as transações, afetando mais os grupos de população de rendas reduzidas. Por isso mesmo, no Centro-Sul, a tributação estadual e municipal excede de muito pouca a federal (mais 7 por cento, em 1956), mas no Nordeste representa quase o dobro (mais 85 por cento, em 1956). Não podemos ter dúvida que a carga tributária é, relativamente, mais pesada no Nordeste que no Centro-Sul do país. Essa disparidade, em prejuízo do Nordeste, tende permanentemente a agravar-se, devido à alta regressividade do sistema tributário estadual. A própria estrutura fiscal do país opera, por conseguinte, a desfavor das regiões que encontram maiores dificuldades para desenvolver-se. Os dados reunidos no Quadro 22 deixam transparecer ainda mais claramente a regressividade de um sistema tributário em que pesam tanto os impostos de consumo e de vendas e consignações. Em 1956, a carga tributária do imposto de renda foi de 1,4 por cento, no Nordeste, e de 3,5 por cento,

no resto do país, ou seja, 150 por cento a mais, nesta última região. No caso do imposto de consumo, a diferença baixa para 78 por cento; no de vendas e consignações, para 40 por cento.

Se bem o sistema fiscal não opere como mecanismo corretor das disparidades regionais de renda, no que respeita à arrecadação de impostos, cabe reconhecer que, do lado do dispêndio, êle exerce parcialmente essa função. Dispositivos da Constituição de 1946 obrigam o governo federal a aplicar no Nordeste uma percentagem minima (3 por cento) da receita tributária, receita que tem aumentado mais que a renda daquela região. Embora ainda não estejam disponíveis levantamentos completos dos gastos federais na região, tem-se como seguro que êsses gastos excedem, substancialmente, as receitas ali arrecadadas. Uma estimativa já mencionada, relativa a 1933, indica que, nesse ano, os dispêndios da União alcançaram 4.077 milhões de cruzeiros, excedendo a receita em 1.630 milhões. Tendo em conta que, nesse ano a arrecadação federal fora do Nordeste, foi de 34,4 bilhões, infere-se que a União despendeu naquela região — além de todos os impostos ali arrecadados — 4,7 por cento da receita obtida fora da região. Êsses recursos transferidos pelo governo federal representaram 40 por cento dos gastos da União naquela região, 20 por cento da totalidade dos dispêndios do setor público (incluídos gastos dos Estados e Municípios) e 3,3 por cento da totalidade da renda da região. A aceitarmos que o investimento líquido total nesse ano tenha sido de 8 por cento, a transferência efetuada através do governo federal representou 42 por cento dêsse investimento.

Apesar do governo federal vir operando como mecanismo de transferência de renda — o que compensa a ação do setor privado, em sentido inverso — é necessário não perder de vista que as transferências federais se avolumam nos anos sêcos, assumindo um caráter sobretudo assistencial. Os vultosos gastos efetuados na região pelo governo federal nesses anos, como foi o caso de 1958, revestem a aparência de investimentos, mas constituem em grande parte simples subsídios ao consumo. Tais gastos, muito pouco ou nada contribuem para aumentar a capaci-

dade produtiva da região, ou para criar fontes permanentes de emprego. Existe, portanto, uma diferença fundamental entre os recursos que saem da região pelo setor privado, e os que entram pelo setor público. Aquêles são capitais em busca de aplicação rentável, que deixam a região à falta de oportunidades de inversão reprodutiva. Estes são recursos que se dissolvem, parcialmente, em subsídios ao consumo, ou são aplicados em investimentos não reprodutivos, que têm contribuído para dotar a região de uma infra-estrutura de estradas de rodagem e para a construção de uma cadeia de açudes. Sem embargo da importância dessas obras, não se pode, porém, afirmar que tais investimentos hajam contribuído, efetivamente, para tornar a economia da região mais resistente às secas, ou para acelerar o seu ritmo de crescimento.

QUADRO 22

CARGA TRIBUTÁRIA REPRESENTADA PELOS IMPOSTOS PRINCIPAIS

ANOS	CONSUMO		VENDAS E CONSIGNAÇÕES.		RENDA	
	Nordeste	Resto do País	Nordeste	Resto do País	Nordeste	Resto do País
1948.....	1,7	3,2	2,4	3,3	1,3	2,8
1949.....	1,8	3,2	2,5	4,2	1,2	2,8
1950.....	1,8	3,1	2,7	4,1	1,1	2,8
1951.....	2,0	3,1	3,4	4,9	1,4	3,4
1952.....	2,0	3,2	3,2	4,7	1,5	3,6
1953.....	2,1	3,0	3,1	4,5	1,4	3,4
1954.....	2,2	3,3	3,4	4,7	1,3	3,3
1955.....	2,1	3,1	3,8	4,7	1,4	3,5
1956.....	1,8	3,2	3,5	4,9	1,4	3,5

3. COMPORTAMENTO DO SETOR INDUSTRIAL

Em seções anteriores, demonstrou-se a importância do setor exportador na economia nordestina, e chamou-se a atenção para o fato de que, embora o governo federal contribua para reduzir os efeitos negativos da transferência de renda que se opera através do setor privado, a regressividade do sistema tributário está limitando a ação do setor público, como elemento corretor das disparidades regionais de níveis de renda. Também vimos que a ação conjugada desses dois fatores — exportações e setor governamental — tem sido insuficiente para que o Nordeste

mantenha um ritmo de crescimento adequado. Com efeito: a tendência, observada nos últimos dois decênios, exerce-se no sentido do alargamento da diferença que existe entre o nível de renda daquela região e a do Centro-Sul do país. No entanto, é sabido que a região Centro-Sul logrou superar, já nos anos de 1930, o enfraquecimento do impulso dinâmico externo, firmando-se no próprio mercado interno, em seu esforço de crescimento. O desenvolvimento com base no próprio mercado implica progressiva diversificação da estrutura produtiva, exigindo, por isso mesmo, um esforço de industrialização. Cabe, portanto, analisar as causas que vêm dificultando a industrialização do Nordeste, como passo indispensável à formulação de uma política de desenvolvimento.

Mas, antes, convém assinalar algumas peculiaridades adicionais da economia nordestina, a ter em conta em um diagnóstico dos problemas com que se defrontará um plano de desenvolvimento regional.

O complexo econômico nordestino pode ser dividido para fins de análise econômica, em duas grandes sub-regiões: a faixa úmida do litoral oriental e o interior semi-árido. Essa divisão corresponde, *grosso modo*, aos dois sistemas econômicos que aí se constituíram desde os primórdios da colonização: um, com base na produção de açúcar; o outro, apoiado na pecuária.

A faixa úmida litorânea — densamente povoada — localiza-se entre os contra-fortes da Borborema e o oceano Atlântico, estendendo-se da Bahia ao Rio Grande do Norte. No litoral e na chamada Zona da Mata, a precipitação pluviométrica é muito elevada (alcançando 2.000 mm), mas reduz-se a menos da metade no Agreste, transição para o interior semi-árido.

Considerada em suas linhas básicas, a faixa úmida se caracteriza por um elevado grau de especialização agrícola. A produção de açúcar, que constitui o fundamento mesmo da ocupação econômica dessa região, absorve a quase totalidade dos massapês e outras terras de formação aluvional, cuja fertilidade vem resistindo a uma utilização multi-secular. Como economia agrícola de exportação, a faixa úmida do Nordeste alcançou alto grau de produtividade, em plena época colonial, o que justificou a consti-

tuição de um importante núcleo demográfico. Nas intermitentes etapas de dificuldade da economia açucareira, o crescimento demográfico foi determinando a expansão de uma faixa de economia de subsistência, que se traduzia na ocupação das terras de qualidade inferior do Agreste ou do interior semi-árido. Assim, a formação do atual complexo econômico nordestino fez-se através da sucessão de períodos de prosperidade do setor açucareiro, — que repercutiam em ampliações dos canaviais nas terras baixas e úmidas, cuja posse está concentrada nas mãos de grandes latifundistas, — períodos de dificuldade para a velha economia açucareira, que engendravam a expansão de uma agracultura de subsistência de baixa produtividade.

A economia da faixa úmida constitui caso típico de um sistema que se formou e cresceu por indução de fatores externos. Enquanto a procura externa crescia, o sistema ia absorvendo fatores (mão-de-obra e terras) a um nível de produtividade crescente, ou constante; toda vez que enfraquecia a procura externa, a absorção de fatores se fazia na faixa de subsistência, com baixa da produtividade média, do conjunto da economia. A procura externa jamais sofreu um colapso de grande magnitude, como ocorreu no caso da economia da borracha. Nos últimos decênios, as exportações para o exterior foram substituídas por exportações para o Sul do país, com garantia de preços, o que permitiu ao sistema atravessar uma crise de grandes proporções no mercado internacional do açúcar, numa etapa caracterizada pela rápida intensificação do crescimento demográfico (devido à queda da taxa de mortalidade), sem sofrer modificações estruturais de maior monta.

O impulso de crescimento que a economia da faixa úmida recebia das exportações de açúcar já se esgotou há muito tempo. As importantes inversões realizadas nesse setor, com recursos provenientes do Banco do Brasil, no decorrer do último decênio, permitiram elevar a rentabilidade da indústria, cuja posição estava seriamente ameaçada dentro do próprio mercado nacional. Sem embargo, como fonte de emprêgo e renda, o setor açucareiro deixara de constituir um fator dinâmico no complexo econômico nor-

destino. E o problema fundamental da região consiste, exatamente, em suprir a falta desse impulso dinâmico.

Caberia perguntar por que razão o debilitamento do impulso externo não deu lugar, na economia açucareira, ao conjunto de reações que caracterizaram a transição, na economia cafeeira do Sul do país, do desenvolvimento com base em exportações para o crescimento com base no mercado interno. Sem pretender aprofundar essa questão, que escapa aos objetivos do presente trabalho, devemos lembrar que a grande concentração da renda, característica da economia açucareira, entravou o desenvolvimento do mercado interno no Nordeste. A massa de salários paga pela economia cafeeira é, proporcionalmente, muito maior que a gerada pela economia açucareira. Isso determinou a mais rápida formação de um mercado de manufaturas de consumo geral no Sul do país, mercado esse que serviu de ponto de partida do processo de industrialização.

Reconhecido o debilitamento do impulso externo na economia da faixa úmida, impõe-se ver quais são as possibilidades de criar novos impulsos de crescimento nessa economia. Novas linhas de exportação — orientadas para o exterior ou para os mercados do Sul do país — poderão ocasionalmente surgir. A experiência recente do sisal, produzido na zona de transição da faixa úmida para a semi-árida, constitui clara indicação de que as exportações poderão continuar desempenhando papel fundamental no desenvolvimento da região. No entanto, deve-se observar que, sendo uma região escassa de boas terras aráveis, e de elevada densidade demográfica, o Nordeste dificilmente poderá alcançar um nível alto de renda apoiado na exportação de produtos agrícolas. Sua situação assemelha-se à de regiões como Porto Rico ou o Japão. A elevação da renda se traduz em grande aumento da procura de alimentos, o que, *per se*, já representa forte pressão sobre os recursos de terra. Ora, sendo escassos tais recursos, dificilmente se poderá conciliar esse aumento da pressão interna com uma maior exportação de produtos agrícolas. No caso do Nordeste, é necessário ter em conta que parte substancial das melhores terras já foi absorvida por uma cultura de exportação: a do açúcar.

Naquelas regiões onde a terra é fator escasso, o desenvolvimento exige, necessariamente, um elevado esforço de capitalização. Com uma oferta limitada de terra, o único caminho para aumentar a renda consiste em elevar a dotação de capital por pessoa ocupada, seja na agricultura, seja em outros setores. Por outro lado, sendo impossível aumentar a exportação de produtos agrícolas, em razão de desvantagens naturais, somente se pode diversificar a oferta, diversificando a produção. Para compreender essa inelutabilidade da industrialização, como técnica de desenvolvimento, em determinadas economias — tais como a de Porto Rico, do Japão e do Nordeste — é necessário ter em conta que elevação da renda não significa apenas aumento da oferta de bens e serviços, e sim, também, diversificação dessa oferta, e que a única forma de diversificar uma oferta crescente é aumentar as exportações de produtos agrícolas ou industrializar-se. Por conseguinte, diante da escassez da oferta de terras adequadas, a única saída é a industrialização. Na verdade, 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.

Vejamos, agora, qual tem sido o comportamento da produção industrial nordestina no passado recente. No Quadro 23 reunimos os dados relativos à indústria manufatureira, à construção civil e à produção de energia elétrica. Entre 1948 e 1956, a produção industrial aumentou, aproximadamente, 50 por cento, vale dizer, com uma taxa anual de 5,2 por cento. No mesmo período, a produção industrial do Centro-Sul cresceu à taxa média anual de 7,7 por cento. Dessa forma, a participação do Nordeste no valor da produção industrial do país (medida a preços constantes) declinou de 11 para 9 por cento. Mas observaremos, entretanto, que sempre a produção industrial nordestina cresceu mais que a população da região, mesmo naqueles anos em que houve queda do produto global.

QUADRO 23

ÍNDICE DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL DO NORDESTE

1948 — 100

INDÚSTRIAS	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
1. INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO....	101,8	104,7	110,6	113,9	121,9	131,3	142,9	147,9
Minerais não metálicos.....	115,2	118,4	113,7	125,1	214,3	323,3	354,0	367,3
Metalúrgicos.....	135,1	157,0	177,0	190,4	199,9	202,7	258,9	230,3
Papel e Papelão.....	102,4	106,8	89,8	100,6	92,2	90,4	96,3	111,3
Couro e Peles.....	100,2	99,4	108,1	103,9	104,8	97,8	94,0	101,6
Química.....	103,2	131,5	164,8	140,4	170,7	160,0	248,9	275,0
Têxtil.....	97,6	95,2	95,1	97,5	101,8	108,7	118,1	114,0
Calçados.....	116,6	133,1	136,8	114,9	149,4	183,0	198,7	186,1
Produtos Alimentares.....	99,7	103,5	109,5	117,4	122,0	134,8	140,4	149,3
Bebidas.....	144,3	150,7	194,7	201,7	219,0	181,1	199,4	251,6
Fumo.....	130,0	158,8	184,3	190,4	182,4	194,0	191,4	194,4
2. CONSTRUÇÃO CIVIL.....	77,1	77,2	98,8	87,4	92,5	78,7	106,2	119,0
3. ENERGIA ELÉTRICA.....	112,0	116,0	120,6	122,3	141,7	126,5	174,2	220,5
TOTAL.....	101,1	103,9	110,5	113,0	121,3	128,6	142,5	149,8

Fonte: Instituto Brasileiro de Economia (Fundação Getúlio Vargas).

Os dados do Censo Demográfico de 1950 indicam que nesse ano as indústrias de transformação (incluindo as atividades semi-artesanais) ocuparam 406 mil pessoas, ou seja 9,1 por cento da população urbana e suburbana da região. No mesmo ano, na região Centro-Sul, a ocupação industrial alcançou 1.772 milhares de pessoas, correspondendo a 13,2 por cento de sua população urbana. Se a estrutura ocupacional da população urbana nordestina fôsse igual à do Centro-Sul, teriam encontrado emprego nas indústrias 590 mil pessoas, ou seja, 184 mil a mais do que as que trabalhavam nesse ramo de atividades. Esses dados dão uma idéia da margem de subemprego existente nas cidades nordestinas, que somente o desenvolvimento industrial poderá absorver. Com o objetivo de estimar o mínimo desse subemprego nas zonas urbanas nordestinas — isto é, a margem de população sem atividade produtiva real ou cuja capacidade de trabalho é aproveitada muito abaixo do nível médio da produtividade — vamos supor que nas zonas urbanas do Centro-Sul não haja subemprego algum, o que é, evidentemente, extremo exagero. Para cada emprego industrial, no Centro Sul, existem 1,5 empregos em serviços de vários tipos. Admitindo relação idêntica para o

Nordeste e que um terço da população urbana está em idade de trabalhar, o desemprego disfarçado alcançaria, nessa população 460 mil pessoas, ou seja, dez por cento da população urbana total, ou 31 por cento da população urbana em idade de trabalhar. Estas cifras refletem, melhor que quaisquer outras, a gravidade do problema que apresenta o sudesenvolvimento nordestino na etapa atual.

Os dados apresentados no parágrafo anterior põem perfeitamente a clara insuficiência do atual ritmo do desenvolvimento industrial do Nordeste. Com efeito: tendo em conta que a população urbana vem aumentando a uma taxa anual de cerca de 4 por cento, o fato de a produção industrial crescer à taxa de 5 por cento significa que a massa de desemprego disfarçado, acampada nas cidades, se expande quase com a mesma intensidade do número de pessoas ocupadas nas indústrias. Ora, como o número de subocupados era, em 1950, da mesma ordem de grandeza da massa que encontrava ocupação nas indústrias, deduz-se que, para cada indivíduo que logra ocupação no setor mais dinâmico da economia, outro indivíduo tem ingressado, como que em contrapartida, na legião dos subempregados urbanos.

A massa de subempregados que se acumula dia a dia nas cidades nordestinas constitui, por si só, um enorme obstáculo a vencer em qualquer política de desenvolvimento da região. Mesmo que se logre intensificar de maneira substancial o desenvolvimento industrial, muito tempo terá que passar antes que esse impulso dinâmico chegue a modificar a atual estrutura ocupacional, caracterizada por tão alta percentagem de pessoas ocupadas em atividades primárias de reduzida produtividade. Durante muitos anos o esforço de industrialização terá como objetivo reduzir o desemprego disfarçado nas zonas urbanas, além de intensificar o processo de formação de nova classe dirigente, na região, até o presente orientada quase exclusivamente por homens ligados a uma agricultura tradicionalista e alheios à ideologia do desenvolvimento.

Vamos supor que, entre 1950 e 1956, a população urbana do Nordeste haja crescido à taxa anual de 5 por cento. Sendo

assim, a força de trabalho urbana teria passado de 1.490 milhares para 1.892 milhares. Admitiremos, por outro lado, que o emprego nas indústrias tenha aumentado com o mesmo ritmo que a produção industrial, o que é, obviamente, um exagero. Em tal hipótese, a população ocupada nas indústrias teria subido de 406 mil para 552 mil. Conservando a mesma relação indústrias-serviços urbanos de 1 para 1,5 deduz-se que a massa de subempregados urbanos teria alcançado, em 1956, 512 mil pessoas. Ora, mesmo que a produção industrial houvesse crescido no Nordeste com ritmo idêntico ao observado no Centro-Sul (7,7 por cento anual), o número de subempregados urbanos ainda seria, em 1956, de 307 mil.

Mesmo admitindo, portanto, que a ocupação nas indústrias cresça com ritmo igual ao da produção industrial, isto é, que não haja substituição de mão-de-obra por equipamentos, a elevação da taxa de crescimento da produção industrial do Nordeste ao nível observado no Centro-Sul ainda exigiria dois decênios somente para absorver o excedente de população acumulado ou em acumulação nas zonas urbanas. Destarte, ainda que a industrialização do Nordeste seja grandemente intensificada, não poderá por si só transformar a estrutura econômica da região com a rapidez que as condições atuais exigem. Contar com essa industrialização para dar emprego às grandes massas demográficas excedentes da região semi-árida seria desconhecer a natureza real do problema e sua amplitude. Para modificar a estrutura ocupacional da região e elevar, efetivamente, o padrão de vida, será necessário atacar em duas frentes simultâneas: a da industrialização, para absorver os excedentes urbanos, e a do deslocamento da fronteira agrícola e da irrigação das zonas áridas, para aumentar a disponibilidade de terras aráveis por homem ocupado na agricultura.

Uma política de industrialização do Nordeste deve basear-se em cuidadosa análise da experiência passada e das tendências atuais, se pretende apoiar-se em critérios econômicos realistas. Não há razão para que essa industrialização venha a constituir uma carga para o país ou fator de entorpecimento do processo

de industrialização do Centro-Sul, que atualmente alcança sua etapa decisiva de amadurecimento das indústrias de bens de capital. Em primeiro lugar cabe averiguar quais os fatores de natureza não econômica que contribuíram, no passado recente, para que o Nordeste perdesse terreno no processo geral de industrialização do país. Em segundo, cumpre indicar por que forma é possível tirar partido da constelação de recursos e fatores da região em um plano intensivo e racional de industrialização.

Uma análise sucinta da experiência do pós-guerra evidencia, claramente, que a rápida industrialização do Centro-Sul teve, *inter alia*, dois suportes básicos: os subsídios cambiais e os financiamentos governamentais. Não resta dúvida que os subsídios cambiais teriam sido impossíveis, pelo menos com a amplitude que alcançaram, sem a acumulação de reservas de câmbio durante a guerra e a melhora na relação de preços do intercâmbio (devida, principalmente, à alta do café), a partir de 1949. Tampouco os financiamentos governamentais seriam explicáveis se não houvesse surgido a premente necessidade de recursos financeiros, por força da contração dos subsídios cambiais. Uma vez em movimento a avalanche dos investimentos industriais, foi necessário encontrar alternativa para esses subsídios, em franco declínio, sob o risco de a economia nacional sofrer violenta crise, com desemprego urbano em massa.

Sem pretender entrar em detalhes, na análise destes problemas, queremos chamar a atenção para o fato de que, na forma como foi conduzida, por carecer de uma clara consciência do que estava ocorrendo, essa política de amplos subsídios ao setor industrial contribuiu para concentrar os investimentos no Centro-Sul do país. Por um lado, o sistema de licenças de importação beneficiava os industriais do Sul, mais bem aparelhados para justificar, economicamente, os seus pedidos e mais bem organizados para exercer pressão junto às autoridades que concediam as licenças. Por outro, a posição financeira mais sólida das empresas do Sul, que se beneficiavam de um mercado em expansão mais rápida e tinham acesso mais fácil ao sistema bancário, colocava-as em melhor situação para negociar, quando eram longos os prazos

de entrega nos países exportadores de equipamentos, ou para efetuar os depósitos requeridos pela autoridade monetária, no regime dos ágios. Há a mencionar ainda outros fatores que atuaram profundamente a favor da concentração dos investimentos industriais no Centro-Sul do país. Com efeito, a orientação tomada pela tecnologia moderna, no sentido de uma crescente mecanização, favorece, dentro de uma mesma área econômica, aquelas sub-regiões em que a mão-de-obra é relativamente mais cara. Esse fenômeno aparece com clareza meridiana no caso de uma indústria tradicionalmente estabelecida no Nordeste e no Centro-Sul do país: a têxtil algodoeira. Muitas empresas desse ramo possuem fábricas nas duas regiões e, após a etapa de elevados lucros que se estendeu pelos anos da última guerra e imediatamente posteriores, elaboraram importantes planos de reequipamento. Ora, ao renovar seus equipamentos, tais indústrias tinham, necessariamente, que automatizar as tecelagens e, de maneira geral, elevar o grau de mecanização de suas instalações. Sendo assim, resultou muito mais econômico inverter capitais onde os salários eram mais elevados, isto é, nas regiões do Sul do país. Dessa forma, o subsídio cambial se, por um lado, aumentava o volume dos investimentos industriais, por outro concentrava esses investimentos em detrimento da região cuja vantagem adviesse da barateza relativa do fator mão-de-obra. No período 1949-53, o valor das importações de equipamentos têxteis, que entraram no país pelo porto de Santos, ascendeu a 108 milhões de dólares, enquanto pelo porto do Recife entravam apenas 9,6 milhões. Se se admite que para cada dólar de importação correspondia dólar e meio de subsídio, em média, depreende-se que a indústria têxtil paulista recebeu um subsídio de 162 milhões de dólares, enquanto a pernambucana teria recebido apenas 14 milhões. Assim, fatores de caráter mais circunstancial que outra coisa, isto é, sem apóio em sólidos critérios econômicos, contribuíram para que as enormes transferências de renda que se operaram no Brasil, no último decênio, por intermédio do mecanismo cambial, favorecessem uma região em detrimento de outra, com a agravante da região prejudicada ser aquela em que o desenvolvimento tropeça com maiores dificuldades.

Além das transferências de renda realizadas através do mecanismo cambial, a industrialização se tem beneficiado, nos anos mais recentes, de importantes massas de recursos financeiros postos à disposição das indústrias de base por instituições bancárias governamentais. A criação de instituições desse gênero foi medida de profundo alcance, pois o Brasil se encontra na etapa em que é primordial concentrar recursos em indústrias e serviços de infraestrutura, que requerem investimentos maciços e amortizáveis a longo prazo. Ocorre, porém, que instituições como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico vêm atuando não somente como supridores de recursos financeiros a longo prazo, mas também como instrumentos de subsídio ao investimento industrial de base. Empréstando capitais a longo prazo e a juros que, quando muito, alcançam a metade da taxa de depreciação da moeda, o BNDE está, na verdade, promovendo importantes transferências de renda em benefício de certos ramos industriais. Como os critérios de orientação de recursos, a que obedece essa instituição, foram concebidos em função da etapa de desenvolvimento que atravessa o Centro-Sul, resulta que essas importantes transferências de recursos também se realizam em benefício quase exclusivo da região em desenvolvimento.

Os fatos expostos nos parágrafos anteriores evidenciam a necessidade de se considerar, na formulação da política de industrialização nacional, a existência de duas economias no país, em estádios distintos de desenvolvimento. Muito do que fez de positivo, em prol da industrialização, tem contribuído, por falta de compreensão desse aspecto do problema econômico nacional, para agravar as disparidades regionais e dificultar a integração das diversas regiões do país em um só sistema econômico. A situação que enfrentamos, presentemente, é de suma gravidade, pois os processos econômicos são cumulativos e de difícil reversão, por sua própria natureza. Sem um conjunto de medidas coordenadas, capazes de vencer as resistências iniciais, a industrialização do Nordeste estará condenada a uma progressiva perda de terreno, com respeito à do Centro-Sul.

Um plano de industrialização para o Nordeste terá que visar dois objetivos centrais: primeiro, reorganizar as indústrias tradi-

cionais da região, prejudicadas pelos fatores antes referidos, a fim de reconquistar a posição que antes detinham em face do parque industrial do Centro-Sul; segundo, modificar a estrutura do sistema industrial da região, com a instalação de indústrias de base, criando, assim, um sistema capaz de autopropagação. Na elaboração desse plano cabe ter em conta que existe na região (a) um mercado de dimensões razoáveis para um grande número de produtos manufaturados de uso corrente; (b) uma oferta elástica de energia elétrica nos principais centros urbanos; (c) disponibilidade de certas matérias-primas, com respeito às quais o Nordeste ocupa posição privilegiada dentro do país; (d) uma oferta francamente elástica de mão-de-obra não especializada a custos mais baixos que nos centros industriais do Centro-Sul; e (e) que já existem no país instituições de financiamento governamentais, tais como o BNDE e o BNB, legalmente obrigadas a despendar na região um volume substancial de recursos.

A questão do custo relativo da mão-de-obra do Nordeste deve ser considerada de frente, em um programa voltado para intensificar os investimentos industriais na região. Com efeito: a indústria têxtil algodoeira, que representa cerca de um terço de todo o parque manufatureiro nordestino, baseou-se, desde o começo, no fato de a mão-de-obra ser mais barata que a do Sul. Mas está se observando uma tendência ao encarecimento relativo da mão-de-obra na região, como reflexo de uma mais rápida elevação dos preços dos alimentos. Tomando como base o ano de 1948, o índice dos preços dos alimentos havia subido, em 1958, para 600 no Recife, 511 em Salvador, 492 em Fortaleza, 481 em São Paulo, 467 no Distrito Federal e 369 em Porto Alegre. O salário-mínimo fixado para o Recife, em 1958, é apenas 25 por cento mais baixo que o de São Paulo, diferença de bem pouca significação para muitos ramos industriais. Diante das economias externas que oferece São Paulo, como maior centro industrial, infere-se que a diferença do custo da mão-de-obra já não é necessariamente, um fator relevante. Essa tendência à elevação relativa dos preços dos alimentos constitui, de maneira inegável, o princípio óbice ao desenvolvimento industrial da região, na etapa atual. Eis um problema que merece cuidadosa atenção.

Além das transferências de renda realizadas através do mecanismo cambial, a industrialização se tem beneficiado, nos anos mais recentes, de importantes massas de recursos financeiros postos à disposição das indústrias de base por instituições bancárias governamentais. A criação de instituições desse gênero foi medida de profundo alcance, pois o Brasil se encontra na etapa em que é primordial concentrar recursos em indústrias e serviços de infraestrutura, que requerem investimentos maciços e amortizáveis a longo prazo. Ocorre, porém, que instituições como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico vêm atuando não somente como supridores de recursos financeiros a longo prazo, mas também como instrumentos de subsídio ao investimento industrial de base. Emprestando capitais a longo prazo e a juros que, quando muito, alcançam a metade da taxa de depreciação da moeda, o BNDE está, na verdade, promovendo importantes transferências de renda em benefício de certos ramos industriais. Como os critérios de orientação de recursos, a que obedece essa instituição, foram concebidos em função da etapa de desenvolvimento que atravessa o Centro-Sul, resulta que essas importantes transferências de recursos também se realizam em benefício quase exclusivo da região ais desenvolvida.

Os fatos expostos nos parágrafos anteriores evidenciam a necessidade de se considerar, na formulação da política de industrialização nacional, a existência de duas economias no país, em estádios distintos de desenvolvimento. Muito do que fez de positivo, em prol da industrialização, tem contribuído, por falta de compreensão desse aspecto do problema econômico nacional, para agravar as disparidades regionais e dificultar a integração das diversas regiões do país em um só sistema econômico. A situação que enfrentamos, presentemente, é de suma gravidade, pois os processos econômicos são cumulativos e de difícil reversão, por sua própria natureza. Sem um conjunto de medidas coordenadas, capazes de vencer as resistências iniciais, a industrialização do Nordeste estará condenada a uma progressiva perda de terreno, com respeito à do Centro-Sul.

Um plano de industrialização para o Nordeste terá que visar dois objetivos centrais: primeiro, reorganizar as indústrias tradi-

cionais da região, prejudicadas pelos fatores antes referidos, a fim de reconquistar a posição que antes detinham em face do parque industrial do Centro-Sul; segundo, modificar a estrutura do sistema industrial da região, com a instalação de indústrias de base, criando, assim, um sistema capaz de autopropagação. Na elaboração desse plano cabe ter em conta que existe na região (a) um mercado de dimensões razoáveis para um grande número de produtos manufaturados de uso corrente; (b) uma oferta elástica de energia elétrica nos principais centros urbanos; (c) disponibilidade de certas matérias-primas, com respeito às quais o Nordeste ocupa posição privilegiada dentro do país; (d) uma oferta francamente elástica de mão-de-obra não especializada a custos mais baixos que nos centros industriais do Centro-Sul; e (e) que já existem no país instituições de financiamento governamentais, tais como o BNDE e o BNB, legalmente obrigadas a despendar na região um volume substancial de recursos.

A questão do custo relativo da mão-de-obra do Nordeste deve ser considerada de frente, em um programa voltado para intensificar os investimentos industriais na região. Com efeito: a indústria têxtil algodoeira, que representa cerca de um terço de todo o parque manufatureiro nordestino, baseou-se, desde o começo, no fato de a mão-de-obra ser mais barata que a do Sul. Mas está se observando uma tendência ao encarecimento relativo da mão-de-obra na região, como reflexo de uma mais rápida elevação dos preços dos alimentos. Tomando como base o ano de 1948, o índice dos preços dos alimentos havia subido, em 1958, para 600 no Recife, 511 em Salvador, 492 em Fortaleza, 481 em São Paulo, 467 no Distrito Federal e 369 em Porto Alegre. O salário-mínimo fixado para o Recife, em 1958, é apenas 25 por cento mais baixo que o de São Paulo, diferença de bem pouca significação para muitos ramos industriais. Diante das economias externas que oferece São Paulo, como maior centro industrial, infere-se que a diferença do custo da mão-de-obra já não é necessariamente, um fator relevante. Essa tendência à elevação relativa dos preços dos alimentos constitui, de maneira inegável, o princípio óbice ao desenvolvimento industrial da região, na etapa atual. Eis um problema que merece cuidadosa atenção.

Com a agricultura nordestina apresentando rendimentos por unidade de terra e, sobretudo, por pessoa ocupada (em razão da menor quantidade de terra cultivada por pessoa ativa) mais baixos que os do Centro-Sul, é óbvio que os alimentos sejam ali mais caros, em termos de homem-hora, do que na região sulina. Em outras palavras, era necessário que a diferença de remuneração real na agricultura superasse a diferença de produtividade no mesmo setor para que os alimentos fôssem mais baratos no Nordeste do que no Centro-Sul. No Quadro 24 comparamos o nível de preços dos alimentos nas duas regiões, partindo dos preços pagos ao produtor agrícola. Vê-se por aí que, não obstante sua produtividade muito mais baixa, o agricultor nordestino recebe cerca de 20 por cento menos que o do Centro-Sul, pelo que produz no setor alimentar (1).

Como as exigências do operário nordestino são muito menores, com respeito a outros itens, poder-se-ia esperar uma diferença maior, talvez da ordem de 40 por cento. A realidade, entretanto, é totalmente outra, pois, não somente o custo da comercialização se afigura relativamente mais elevado no Nordeste como, ademais, a oferta local é insuficiente, dependendo os principais centros urbanos da região, em larga medida, de alimentos importados da região Centro-Sul. Da ação desses dois fatores resulta que, aos preços no varejo, os alimentos são mais caros nas principais cidades do Nordeste do que no Rio e em São Paulo. Os dados reunidos no Quadro 25 indicam que, em 1957, o custo médio dos alimentos era 26,5 por cento mais elevado no Recife do que em São Paulo.

Estes dados são particularmente alarmantes porque traduzem uma situação que, tudo indica, tende a agravar-se. Sendo a terra um fator escasso, em grande parte monopolizada, aliás, para o cultivo da cana, e crescendo intensamente a população, a região inclina-se a depender cada vez mais de alimentos importados do Centro-Sul. Por conseguinte, a tendência do nível dos preços dos alimentos é para crescer, relativamente à região sulina, re-

(1) Na verdade, o Quadro 24 retrata o custo da alimentação, incluindo a parcela imputável ao intercâmbio comercial com o resto do país e o exterior.

QUADRO 24

VALOR APROXIMADO, EM CRUZEIROS, DE 1.000 CALORIAS PONDERADAS PELO CONSUMO MÉDIO DE ALIMENTOS NO NORDESTE E NO CENTRO-SUL, (*) AO PREÇOS DO PRODUTOR EM 1956 (**)

CATEGORIA DE GÊNERO	NORDESTE	CENTRO-SUL	NORDESTE (aos preços do centro-sul)
Cereais.....	0,37	1,23	0,43
Raízes e tubérculos.....	0,38	0,25	0,65
Açúcares.....	0,14	0,09	0,14
Leguminosos-secos, nozes.....	0,36	0,27	0,34
Frutas.....	0,19	0,12	0,18
Carnes.....	0,72	0,66	0,80
Ovos.....	0,08	0,16	0,09
Pescado.....	0,05	0,05	0,03
Gorduras.....	0,11	0,17	0,16
TOTAL.....	2,40	3,00	2,82

(*) A ponderação não representa exatamente a dieta média, calculada segundo o Balanço Alimentar do triênio 1954/56, já que os produtos aqui incluídos compõem apenas, em valor energético, 81 e 75%, respectivamente, do total calórico da dieta. Para carnes e gorduras aceitou-se somente, a produção sob controle estatístico do SEP.

(**) Preços CIF, para as quantidades importadas; para as exportadas, FOB.

duzindo-se a pequena vantagem derivada dos preços mais baixos dos alimentos de produção local. Trata-se de um processo que leva, necessariamente, ao estrangulamento das indústrias da região, que, mais cedo ou mais tarde, estarão incapacitadas para concorrer dentro de seu próprio mercado com as manufaturas importadas do Sul. Pode-se, afirmar, portanto, que o ponto mais fraco das indústrias do Nordeste reside na própria agricultura da região. Destarte, o primeiro objetivo de um plano de industrialização terá que ser o de modificar a tendência ao encarecimento relativo dos alimentos. A reestruturação da agricultura nordestina, visando um uso mais racional e intensivo dos recursos escassos de terra e água, constitui um pré-requisito da industrialização. E' por esta razão que, no Plano de Ação aqui sugerido, dá-se ao problema do abastecimento de alimentos às zonas urbanas a mesma alta prioridade que à intensificação dos investimentos industriais.

QUADRO 25

CUSTO DOS PRINCIPAIS ALIMENTOS QUE INTEGRAM A DIETA ANUAL
DO NORDESTE AOS PREÇOS DO VAREJO, EM ALGUMAS CAPITAIS
(Setembro-Outubro — 1957)

GENÉROS	QUANTIDADE (K)	FORTA- LEZA Em Cr\$	RECIFE Em Cr\$	SALVADOR Em Cr\$	RIO DE JANEIRO Em Cr\$	SÃO PAULO Em Cr\$
<i>Cereais</i>						
Arroz. (*)	7,58	133,94	154,63	154,71	147,28	150,61
Fubá	10,33	82,64	126,03	115,70	113,63	104,33
Farinha de trigo (\$)	10,24	112,64	223,23	163,84	133,12	133,12
TOTAL		329,22	503,89	434,25	394,03	388,06
<i>Raízes e tubérculos</i>						
Farinha de mandioca	58,34	455,05	828,43	589,23	676,74	717,68
Aipim	28,67	160,65	177,75	189,22	183,49	203,56
Batata doce	14,32	61,58	80,19	78,76	88,78	94,61
Batata inglesa	0,77	11,86	12,47	11,24	7,85	7,93
TOTAL		689,04	1.098,84	868,45	1.056,86	1.023,58
<i>Açúcar:</i>						
Refinado (\$)	16,98	271,68	219,04	190,18	220,74	222,44
<i>Legumes secos:</i>						
Feijão	16,28	239,32	304,44	219,78	219,78	262,11
<i>Legumes frescos:</i>						
Tomate	2,46	35,92	32,96	45,76	31,98	38,38
Cebola	1,21	23,60	19,24	20,81	18,51	18,63
Abóbora	3,01	29,20	30,83	32,80	32,21	24,27
TOTAL		88,72	83,03	99,37	82,70	81,28
<i>Frutas:</i>						
Abacate	0,65	14,50	16,25	9,30	12,03	8,58
Banana	56,60	469,78	662,22	435,22	396,20	305,64
Laranja	6,49	205,08	119,42	116,82	70,09	110,33
TOTAL		689,36	797,89	561,94	478,32	424,55
<i>Carne:</i>						
Bovina (**)	8,19	354,22	327,60	225,23	306,31	185,91
Ovos (dz)	2,90	82,90	96,86	80,62	97,73	88,61
Leite (o) (\$)	17,52	170,10	170,10	170,10	146,29	149,69
<i>Gorduras:</i>						
Banha (o)	0,12	7,96	7,96	8,12	5,90	6,31
Toucinho (o)	1,23	53,01	59,16	58,79	64,08	55,60
Manteiga	0,22	28,34	29,57	31,97	26,95	23,69
<i>Azeites vegetais (\$)</i>						
Algodão	1,01	48,18	51,01	60,30	52,32	51,11
Amendoim	0,50	32,95	33,70	34,00	28,65	27,05
TOTAL		170,44	181,30	193,18	177,90	163,76
VALOR TOTAL...		3.085,00	3.782,99	3.043,10	3.180,66	2.989,99
<i>Ns. Índices</i>						
Base: S. Paulo....		103,2	126,5	101,8	106,4	100,0

Fonte: Quantidades — Balanço Alimentos do Nordeste, 954/56 — GTDN; Preços — Levantamento do CCA.

(*) Ao preço médio dos tipos "Aguilha", "bleu-rose" e japonês.

(\$) Preço do SEPT (MTIC). (**) Semente o cosmo de carne bovina fiscalizada;

o preço é a média dos tipos de 1.ª e 2.ª qualidades. (o) Semente o consumo fiscalizado.

(\$) Supondo o consumo de 2/3 de azeite de algodão e 1/3 de amendoim

III — ASPECTOS ECONÔMICOS DO PROBLEMA DAS SÊCAS

A região semi-árida do Nordeste é formada por vastos territórios, que se estendem da Bahia ao Piauí, e onde se vem desenvolvendo, secularmente, uma pecuária extensiva. Condições particulares de solo e água condicionam uma vegetação própria, que tem servido de base para a sua classificação em zonas: caatingas, seridó, carrasco, agreste, sertão. Os solos são razos e secos, com vegetação de tipo xerófilo.

Ao contrário da faixa úmida, a região semi-árida dedicou-se, desde o início, a uma economia principalmente de subsistência. Enquanto no litoral se trabalhava para os mercados externos, constituindo as atividades ligadas à subsistência da população preocupação secundária, no *hinterland* pecuário ocorria o contrário. Não dependendo de impulso externo para crescer, esta economia de subsistência foi se expandindo à medida que aumentava a população — e penetrando mesmo nas regiões mais pobres, no que respeita a terras e águas. A introdução dos meios modernos de transporte veio permitir uma utilização mais intensiva dos recursos e certa especialização da produção, o que permitiu que a população continuasse a crescer, agravando o desequilíbrio entre recursos potenciais e carga animal e humana.

Observada em suas linhas mais gerais, a economia das zonas semi-áridas apresenta-se como um complexo de pecuária extensiva e agricultura de baixo rendimento. Do ponto de vista do trabalhador rural a atividade mais importante é a agrícola; do ponto de vista do proprietário das terras, a pecuária. Na fazenda típica da região, combinam-se criação e cultura de algodão mocó. Essas

atividades destinam-se ao mercado e dão origem a um fluxo de renda monetária. A renda criada pela pecuária é apropriada em sua quase totalidade, pelo fazendeiro; a que provem do algodão mocó divide-se, quase sempre em partes iguais, entre o dono da terra e o cultivador. Para o trabalhador rural, importa menos a meação do algodão, que a agricultura de subsistência.

Numa representação esquemática da realidade, pode-se apresentar a unidade produtora das zonas semi-áridas como uma estrutura formada de três camadas superpostas: a primeira, constituída pela agricultura de subsistência; a segunda, pela cultura do algodão ou alguma outra xerófila; e a terceira, pela pecuária. Se se adjudica, um tanto arbitrariamente, a terça parte da renda real a cada uma dessas camadas, resulta que metade da renda corresponde aos moradores e metade ao fazendeiro; que, repetimos, a atividade mais importante, do ponto de vista dos moradores, é a agricultura de subsistência e, do ponto de vista do fazendeiro, a pecuária. A capacidade de produção da fazenda depende, essencialmente, do número de moradores que pode alimentar, isto é, da quantidade de terras aptas para a agricultura de subsistência, graças à qual se manterá a mão de obra sem maiores encargos monetários. Como as terras altas aptas para a criação e a produção de algodão mocó são muito mais abundantes do que as terras que podem produzir alimentos, estas é que decidem, em última instância, a quantidade de gente que pode ser retida na fazenda e, portanto, sua capacidade de produção de algodão e gado. Compreende-se, portanto, que o fazendeiro tenha preocupação em reter na fazenda o máximo de gente possível. Esse interesse em reter mão-de-obra, aliado à falta de outras oportunidades de trabalho, explica a tendência ao sobrepovoamento, assinalado em grande parte da região semi-árida.

Temos, então, que o núcleo central da economia das zonas semi-áridas é a lavoura de subsistência, pois a renda real de grande parte da população encontra aí sua fonte primária, e as outras atividades, na forma como estão organizadas, pressupõem a existência dessa mão-de-obra barata. O homem do campo trabalha, em primeiro lugar, para alimentar-se. A renda monetária

que lhe vem da meação do algodão e outras tarefas desempenha papel suplementar em seu rudimentar sistema de vida. Onde forem favoráveis as condições para a produção de alimentos, são melhores, também, as condições de vida da população. Mas, como interessa ao fazendeiro dispor do máximo de mão-de-obra nas atividades ligadas ao mercado, a tendência geral é para a fragmentação das terras aptas à produção de alimentos, o que piora as condições de vida do conjunto da população.

1. A SÊCA COMO CRISE DE PRODUÇÃO

A economia da região semi-árida caracteriza-se, conforme vimos, por uma baixa produtividade e reduzido grau de integração nos mercados. Essa economia, extremamente débil, está, além disso, sujeita a crises periódicas de produção.

A precipitação pluviométrica, na região enquadrada no Polígono das Sêcas, a rigor, não pode ser considerada baixa, pois mesmo nas caatingas a média se situa entre 500 e 700mm anuais. Trata-se, portanto, de uma região que está longe de ser árida, com um volume mínimo de água relativamente grande. Mas ocorre que essa precipitação é muito concentrada, observando-se uma correlação negativa entre o grau de concentração e o nível pluvial: quanto menos dias chuvosos há, mais fracas são as chuvas. A seca é causada por uma agravação destes fenômenos: baixa no nível de precipitação e concentração maior desta. Por vezes, a seca resulta, principalmente, de uma perturbação na distribuição das chuvas; outras vezes, sua causa básica está na queda do nível de precipitação. O mais comum é a combinação das duas anormalidades: redução da precipitação média a 400 ou 500 milímetros, com concentração dessa precipitação em uns poucos aguaceiros.

O tipo da atual economia da região semi-árida é particularmente vulnerável a esse fenômeno das secas. Uma modificação na distribuição das chuvas ou uma redução no volume destas que impossibilite a agricultura de subsistência bastam para desorganizar toda a atividade econômica. A seca provoca, sobretudo, uma crise da agricultura de subsistência. Daí, suas características de calamidade social.

No Quadro 26 reunimos alguns dados relativos ao impacto da seca de 1951 sobre a produção agropecuária dos Estados nordestinos que foram por ela atingidos, vale dizer, todos, com exceção de Alagoas e Sergipe.

QUADRO 26

DIFERENÇA PERCENTUAL DA PRODUÇÃO DE 1951 COM RESPEITO AO ANO ANTERIOR

ESTADOS	LAVOURAS	ANIMAL E DERIVADOS	EXTRATIVA VEGETAL	TOTAL
Piauí.....	— 33	— 20	— 1	— 19
Ceará.....	— 63	— 40	— 15	— 48
Rio Grande do Norte.....	— 32	— 21	0	— 27
Paraíba.....	— 30	— 18	— 21	— 27
Pernambuco.....	— 5	— 5	— 15	— 4
Bahia.....	— 13	— 43	— 16	— 18

A queda da produção agrícola alcançou cerca de duas terças partes no Ceará e, aproximadamente, uma terça parte nos outros três Estados mais afetados pela seca. Não se deve esquecer, entretanto, que essa contração da produção ainda é bem maior na região semi-árida propriamente dita, pois, mesmo no Ceará, existem zonas de Serras e Chapadas onde a precipitação se reduz muito menos e a queda de produção não é tão acentuada. Se observarmos mais de perto os dados relativos às lavouras, vemos que as que constituem a base da alimentação popular são as mais afetadas pela crise de produção. Nos quadros 26 e 27 reunimos alguns dados sobre a produção de gêneros alimentícios nos Estados em que a inclemência das secas de 1951 e 1958 foi maior. Tenha-se em conta que esses dados se referem ao conjunto da produção de cada Estado, incluindo a produção do Agreste e da faixa úmida, onde o fenômeno das secas se apresenta de forma muito atenuada ou, mesmo, não ocorre.

Analisando-se os efeitos da seca nas três camadas da economia das zonas semi-áridas — a da agricultura de subsistência, a do algodão mocó e a da criação — vemos que a gravidade do fenômeno e seu prolongamento em crise social se devem ao fato de seus efeitos incidirem de forma concentrada na primeira das

QUADRO 27

DIFERENÇA PERCENTUAL DA PRODUÇÃO DOS PRINCIPAIS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS EM 1951 E 1958, COM RESPEITO AOS ANOS IMEDIATAMENTE ANTERIORES

ESTADOS	ARROZ		FEIJÃO		MILHO		MANDIOCA		BATATA DOCE	
	1951	1958	1951	1958	1951	1958	1951	1958	1951	1958
Piauí.....	- 45	- 26	- 29	- 49	- 48	- 42	- 19	- 14	- 5	- 14
Ceará.....	- 68	- 82	- 71	- 86	- 76	- 83	- 23	- 31	- 21	- 76
Rio G. do Norte.....	- 61	- 76	- 43	- 28	- 25	- 43	- 1	- 33	- 13	- 34
Paraíba.....	- 49	- 43	- 39	- 50	- 41	- 57	- 12	- 30	- 13	- 29

referidas camadas. Em algumas zonas típicas, a seca acarreta a perda praticamente total da agricultura de subsistência, sendo menores seus efeitos, porém, na produção de algodão e na pecuária. A baixa no rendimento dos algodoads é causada, em grande parte, pela necessidade que têm muitos fazendeiros de soltar o gado dentro dos mesmos. Como o rebanho constitui a inversão maior e de mais difícil recuperação, explica-se que o fazendeiro, ao sentir a escassez de pastos, sacrifique o algodoad. O prejuízo que sofre a criação reflete-se principalmente, na perda de peso pelo gado, fazendo diminuir o rendimento em carne. Como os pastos se valorizam imenso, aqueles fazendeiros que dispõem de reservas ou que não sobrepovoaram sua fazenda de gado, encontram-se em melhor situação. O encarecimento dos pastos dá lugar, aliás, a importantes transferências de renda entre fazendeiros. Ao anunciar-se a seca, ocorre brusca baixa no preço dos animais, pois os proprietários que dispõem de poucos pastos se vêem obrigados a vender parte do rebanho. À medida que o período seco se prolonga, o valor dos pastos vai aumentando, e ainda mais obrigado ficam alguns fazendeiros a arcar com elevados gastos para conservar um mínimo de cabeças de gado.

Do ponto de vista da unidade produtiva típica das zonas semi-áridas, a seca se traduz numa contração da produção que, geralmente, alcança grandes proporções. Demais, os prejuízos são relativamente maiores para quem tem menos resistência econômica, isto é, a classe trabalhadora. Por outro lado, conforme indicamos, a seca provoca importantes transferências de renda

entre fazendeiros, reduzindo o preço do gado e aumentando o dos pastos. O elemento mais resistente à seca, no complexo da economia da região, é o algodão mocó (e outras xerófilas cultivadas em condições similares), que constitui a fonte quase única de renda monetária para os moradores. Contudo, a preocupação natural de salvar o gado — que é a parte do patrimônio do fazendeiro mais ameaçada — induz a sacrificar, parcialmente, a produção algodoeira no ano da seca e nos subseqüentes, o que do mesmo modo acarreta prejuízo para a classe trabalhadora rural.

Do ponto de vista do conjunto da economia nordestina a seca constitui uma crise de produção de magnitude limitada. No caso extremo do Ceará essa crise alcançou, em 1951, cerca de 25 por cento do produto estadual. Em 1958, é provável que tenha alcançado 33 por cento, nesse Estado. Contudo, para o conjunto da região não representou, em 1951, mais de 5 por cento. Mas convém frisar que os efeitos dessas crises se concentram em um grupo de população sem nenhum meio de defesa. E é por essa razão que, como crise econômica, a seca nordestina se apresenta muito mais grave do que qualquer contração do produto, de igual magnitude, provocada por um debilitamento da procura efetiva. A crise cíclica de economia capitalista, cuja origem é um colapso da procura efetiva, não afeta praticamente a capacidade de produção do sistema. Seu peso tende a distribuir-se por todos os grupos de atividade produtiva. No caso da crise nordestina, cujos efeitos estão em grande parte concentrados em atividades que não criam renda monetária (na agricultura de subsistência), sua capacidade de propagação é muito reduzida. Destarte, os efeitos se restringem a uma certa faixa da atividade econômica e são muito mais profundos. Para que se tenha uma idéia da magnitude dessa crise, basta observar que a população ocupada na agropecuária, nos quatro Estados mais afetados pela seca de 1958 — Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba — não é muito superior a 1,5 milhão, e que o número de pessoas que tiveram de ser empregadas pelo Governo superou meio milhão. Se se admite que uma terça parte daquela população trabalha em terras localizadas fora da zona afetada pela seca (faixa úmida, serras, chapadas, etc.), deduz-se que uma pessoa, em duas que tra-

balham na agricultura do perímetro semi-árido, foi reduzida pela seca à completa indigência. Ora, uma crise que provoca cinquenta por cento de desemprego em uma extensa região, cuja população não dispõe de qualquer reserva, tem necessariamente que assumir o caráter de grande calamidade social.

2. O COMBATE AOS EFEITOS DAS SECAS

A ação governamental, dirigida no sentido de combater os efeitos das secas, vem sendo caracterizada por medidas de curto e longo prazos. As medidas de curto prazo resultam na criação de fontes de ocupação que permitam à população mais afetada manter um nível mínimo de renda. Durante a seca de 1958, como sabemos, foi preciso criar mais de meio milhão de empregos no *hinterland* para evitar que a população se deslocasse em massa, na direção do litoral. Ao inteirar-se o trabalhador de que a natureza não lhe permitirá colher os gêneros de que necessita para sobreviver, outra alternativa não lhe resta senão a de buscar alhures os meios de subsistência. Uma fração mínima da população poderá permanecer na fazenda, para cuidar do gado e de tarefas inadiáveis. Os demais vendem ao fazendeiro sua participação na colheita algodoeira e tratam de procurar em qualquer parte um meio de subsistência. A política tradicional do Governo tem consistido em reter essa população o mais possível próxima a seus locais de trabalho, abrindo um certo número de frentes de obras públicas.

As medidas de longo prazo se têm concretizado na construção de açudes de pequena ou grande magnitude. Os pequenos açudes são construídos em cooperação com proprietários de grandes fazendas e servem, especificamente, aos objetivos destas. Os grandes açudes são financiados, totalmente, pelo Governo Federal e, se bem seus verdadeiros objetivos nem sempre tenham sido claramente definidos, constituem um grande esforço no sentido de reter as águas que se precipitam de forma concentrada e correm em regime desordenado para o mar.

Por motivos diferentes, nem as medidas de curto prazo nem as de longo prazo contribuíram, até o presente, para mo-

dificar, fundamentalmente, os dados do problema. Vejamos, em primeiro lugar, o que ocorre com as medidas de curto prazo. Sendo a sêca uma crise de produção, que afeta sobretudo a oferta de alimentos, não basta criar oportunidades de emprêgo para socorrer a população. O govêrno tem, ao mesmo tempo, que interferir, diretamente, no mercado de gêneros alimentícios. A simples criação de oportunidades de emprêgo não é suficiente, pois não se trata, no caso, de uma contração da procura exercida no mercado. Centenas de milhares de famílias, que antes se autoabasteciam através da agricultura de subsistência, passam a depender agora do mercado para o suprimento dos gêneros de primeira necessidade. Como o mercado local não está aparelhado para atender a êsse grande volume de procura, que surge abruptamente, uma forte alta de preços seria inevitável, sem a atuação decisiva das autoridades, a fim de que os objetivos sociais da política de criação de empregos não fiquem anulados. Desta forma, o Govêrno se vê obrigado, não sômente a criar a procura — empregando a população — mas, também, a oferta, subministrando os bens de primeira necessidade. Além de seu aspecto humanitário e do possível valor econômico de alguma das obras improvisadas para ocupar a população, as medidas de curto prazo têm como principal consequência fixar a população onde ela se encontra. Contribuem, assim, para que não se interrompa o crescimento da carga demográfica. Conforme vimos, o sistema econômico das zonas, semi-áridas, pelo simples fato de se basear em uma mão-de-obra que se autoabastece e num sistema de meação em que a parte economicamente mais fraca suporta o pêso maior do risco, tende naturalmente a reter uma excessiva carga demográfica. Ora, quanto maior fôr o excedente demográfico, mais profundo será o impacto social da sêca. Se o Govêrno intervém com o fim limitado de reduzir ou eliminar êste último, a tendência à retenção da sobrecarga demográfica tem, necessariamente, que perdurar, contornando o efeito adverso das sêcas. Com efeito: a política tradicional do Govêrno induz muitos fazendeiros a dispensar uma fração maior de seus moradores, durante a sêca, do que seria o caso se temessem uma emigração permanente da população, pois estão seguros de que êsses moradores conservam as famílias

dentro da propriedade, enquanto trabalham para o Governo, nas circunvizinhanças. Contribui-se, assim, para sustentar um sistema que é, obviamente, inadequado como forma de organização da produção nas zonas semi-áridas, e para agravar a sobrecarga demográfica.

As medidas de longo prazo orientaram-se, há vários decênios, no sentido da criação de uma importante rede de açudes, que se apresenta como etapa preliminar de uma política geral de melhor aproveitamento das águas e terras disponíveis na região. Sem embargo, essa política geral não parece ter sido explicitamente definida até o presente. Existe já uma volumosa massa de águas represadas — cêrca de sete bilhões de metros cúbicos — sem que se tenham introduzido modificações sensíveis na fisionomia econômica da região. A fração das águas açudadas, diretamente utilizada em irrigações, é insignificante: pouco mais de dez mil hectares são efetivamente irrigados no momento presente. O estudo de muitas das represas deixa transparecer, de resto, que não houve preocupação direta de irrigação nos projetos originais.

Se observarmos a economia da região semi-árida em suas três camadas antes referidas, comprovamos que o efeito mais importante da política de açudagem se faz sentir na terceira delas, isto é, no setor pecuário. O coeficiente de mortalidade do gado, durante a seca, é hoje em dia muito inferior ao de outras épocas. Não obstante o rebanho ser atualmente maior, a seca, já não se traduz nas grandes mortandades de animais que eram comuns há alguns decênios atrás. No entanto, a perda de peso do gado continua grande, pois o problema da forragem não foi solucionado pelos açudes. No outro extremo, temos a produção de alimentos, que em quase nada se beneficiou dos grandes investimentos realizados no represamento de águas.

Na medida em que tem contribuído para tornar mais rentável a pecuária, a açudagem também contribui para reter uma maior massa populacional na região. Mas, como quase não teve consequência no aumento da oferta de alimentos, o resultado paradoxal é que, também, essas medidas de longo prazo contribuíram para agravar os efeitos das secas. Não há como escapar

à conclusão de que tôdas e qualquer medida que concorra para aumentar a carga demográfica, sem aumentar a estabilidade da oferta de alimentos, está contribuindo em última instância para tornar a economia mais vulnerável à seca.

3. OS DADOS FUNDAMENTAIS DO PROBLEMA

A formulação de uma política de conjunto contra os efeitos das secas requer clara compreensão dos aspectos econômicos fundamentais desse problema. E' necessário ter em conta, inicialmente, as características da unidade econômica típica da região, isto é, a forma como está organizada a produção. Em segundo lugar, cumpre considerar por que razões uma crise de produção, que para o conjunto da região não chega a ser de grande magnitude, assume aspectos sociais tão graves. Por último, convém definir se o que se tem em vista é reduzir os efeitos sociais da crise de produção ou reorganizar a economia da região de forma a torná-la mais resistente ao impacto dessa crise.

Na análise sumária apresentada nos parágrafos anteriores depreende-se, claramente, que a extrema vulnerabilidade da economia da região semi-árida ao impacto das secas resulta do fato elementar de que essa economia tem como base uma agricultura de subsistência. A parte mais importante da produção agrícola — do ponto de vista da classe trabalhadora — não é comercializada e, portanto, não se beneficia das vantagens proporcionadas pelas formas mais complexas de organização da produção. O fato de a maioria das unidades familiares produzir para autoabastecer-se de gêneros alimentícios significa, em última instância, que as perdas por inadequado armazenamento são muito maiores, que os gastos reais de estocagem são mais volumosos e que os benefícios da concentração que proporciona a organização comercial se reduzem a nada. Independentemente de seu nível de produtividade, uma economia assim organizada tem que ser muito pouco resistente a qualquer crise, pois os efeitos das secas tendem a concentrar-se exatamente onde o sistema econômico é mais frágil: no setor de subsistência.

Sendo a produção de alimentos o elemento mais frágil da economia da região semi-árida, pode parecer que o problema se resume em criar uma oferta estável de alimentos, seja com base na irrigação, seja com base na abertura de novas áreas úmidas na periferia do polígono. Sem embargo, a questão não se limita à instabilidade da oferta de alimentos. O seu aspecto mais importante reside no fato de que grande parte da produção de alimentos não se integra no mercado. Para que a população pudesse comprar alimentos provenientes de zonas irrigadas ou de outras fontes será preciso, primeiro, dispor do necessário poder de compra, isto é, de uma renda monetária. Ora, a atual economia da zona semi-árida assenta no fato de que a população não necessita ser paga para subsistir, ou, em outras palavras, no fato de que ela em grande parte se auto-abastece de alimentos. Nas condições atuais, se se organizasse uma produção estável de alimentos em terras irrigadas ou em vales úmidos da periferia do polígono, essa produção de alimentos não encontrar simplesmente mercado nos anos de chuvas normais. Explica-se assim, que as poucas terras irrigadas até o presente não hajam utilizadas na produção de alimentos.

A raiz do problema está, portanto, em dar maior estabilidade à renda real do trabalhador, e não à oferta de alimentos. Se durante a seca o trabalhador compra alimentos no mercado é porque, o Governo, embora artificialmente, cria o poder de compra necessário. Por mais estável que seja a oferta de alimentos, se a seca continua a reduzir drásticamente a renda do trabalhador, seus efeitos econômicos continuarão a ser os mesmos.

Se se pretende criar uma economia mais resistente aos efeitos das secas, o primeiro passo a dar consiste em reduzir o âmbito da agricultura de subsistência, ou seja, em aumentar a faixa monetária. Alcançado êsse objetivo, teremos aumentado a produtividade média da economia da região. Por outro lado, se se aumenta a faixa monetária, consegue-se automaticamente que os efeitos da crise de produção provocada pelas secas não se concentrem nos grupos de população economicamente mais fracos. Os efeitos calamitosos das secas têm suas causas profundas nestes dois fatos: baixa produ-

tividade da economia da região e incidência maior sobre a agricultura de subsistência.

A questão central é, portanto, a seguinte: como elevar a produtividade da economia da região semi-árida? Para alcançar esse objetivo será necessário integrar o mais possível, no mercado, a unidade produtiva típica. No momento presente, essa unidade se articula com o mercado por meio da pecuária e da produção de algumas xerófilas, particularmente o algodão mocó. As condições ecológicas indicam claramente que a economia dessa região deve basear-se nesses dois elementos. Estabelecido este ponto de partida, cabe indagar: quais são as características dimensionais e de organização que melhor se adaptam a uma unidade econômica, especializada na cultura de xerófilas e na pecuária, capaz de alcançar um grau razoável de produtividade?

A organização dessa unidade agropecuária típica, de nível de produtividade razoavelmente elevado e adaptada às condições ecológicas da região, deveria constituir o objetivo central de toda política de desenvolvimento econômico para a região semi-árida. Por mais importante que venha a ser a contribuição da grande açudagem e da irrigação para aumentar a resistência econômica da região, é perfeitamente claro que os benefícios dessas obras estarão circunscritos a uma fração das terras semi-áridas do Nordeste. Infelizmente não é possível substituir a atual economia da região semi-árida por outra com base na grande açudagem e na irrigação. As possibilidades reais desta última são limitadas, e ainda mais limitadas se pensamos no seu custo real. A questão básica continuará a ser como adaptar a economia às condições do meio físico. Em outras palavras, aproximar-se do tipo de organização econômica mais viável na região semi-árida, partindo dos recursos tecnológicos acessíveis hoje em dia. Esta questão suscita, entretanto, outra de grande significação: que quantidade de mão-de-obra poderá absorver essa economia, sem comprometer seriamente sua resistência ao impacto ocasional das sêcas?

A reorganização da unidade econômica da região semi-árida, objetivando elevar seu nível de produtividade, terá necessariamente de basear-se muito mais numa utilização racional dos recursos na-

turais e muito menos na utilização intensiva de mão-de-obra barata. Como a pecuária constitui a principal fonte de renda, do ponto de vista do empresário, a questão básica está em elevar os rendimentos desse setor. Ora, nos anos comuns e muito mais nos secos, durante os longos períodos de estiagens, observa-se séria perda de peso no gado, consequência da falta de pastos ou forragem adequada. Existe, hoje, óbvia sobrecarga de gado, que somente uma melhoria nas pastagens ou uma redução do rebanho poderão corrigir.

Não obstante seja a pecuária a principal fonte de renda da região, muito pouco se fez até o presente para melhorar as pastagens. Concordam todos os técnicos em que uma difusão sistemática de espécies arbóreas forrageiras adaptadas às condições ecológicas da região — nativas ou exóticas — pode proporcionar substancial aumento no rendimento dos rebanhos. Com base nos conhecimentos já acumulados pelas estações experimentais da região e na experiência de alguns fazendeiros, já é possível executar um plano visando a reorganizar a pecuária com base em intensa melhoria da oferta local de forragem.

Paralelamente ao plano de melhoria de rendimento da pecuária, é mister levar adiante, de imediato, um outro, de racionalização da cultura algodoeira. Neste caso, apresenta-se um complexo problema prático de sementes, em razão da variedade de tipos, que ainda não pode ser superada. Contudo, a questão imediata é promover uma forma mais racional de convivência da pecuária com o algodão, o que pressupõe melhora da oferta de forragem nas épocas secas. O algodão mocó apresenta a extraordinária vantagem de que resiste mesmo a fortes quedas da precipitação pluviométrica, sendo essa cultura uma forma ideal de aproveitamento de recursos na região semi-árida do Nordeste. Se se consegue elevar o seu rendimento médio por hectare e se se melhora a qualidade e o grau de uniformidade da fibra, um passo fundamental terá sido dado no sentido de elevar a produtividade econômica da região.

Uma pecuária sustentada durante os períodos secos em forrageiras arbóreas que se adaptem às condições mesológicas, e uma agricultura de plantas xerófilas igualmente adaptada ao ambiente,

protegidas e orientadas por uma eficiente assistência técnica e financeira do Governo, poderiam constituir o núcleo central de uma economia de elevado grau de resistência às sêcas e de razoável nível de produtividade.

4. A QUESTÃO DO EXCEDENTE DE MÃO DE OBRA

Não é possível determinar *a priori* quanta mão-de-obra uma economia organizada nas linhas acima definidas estaria em condições de absorver. Pode-se, entretanto, dar como seguro que essa mão-de-obra seria em número muito inferior à que existe atualmente nas zonas semi-áridas. Conforme salientamos, o sistema econômico atual tem como base uma mão-de-obra que se auto-abastece de alimentos e que, por esta razão, resulta ser extremamente barata. A isso, se deve a tendência a reter população nas propriedades. Qualquer tentativa de deslocar população sem, antes, modificar o tipo atual de organização da produção, enfrentará séria resistência dos fazendeiros locais, pois redundaria em redução da sua renda real nos anos de chuvas normais. Como nestes anos — que são a maioria — o sistema está capacitado para manter a sua carga humana em condições não muito distintas das que prevalecem nos vales úmidos doitoral, é natural que os fazendeiros se rebelem contra qualquer opósito de retiradas substanciais de população. Com efeito: o «excedente» de população só se manifesta em tôda sua crueza nos os sêcos. Mas, como a política seguida pelo Governo Federal n, na prática, eximido o sistema econômico da responsabilidade de manter grande parte de sua mão-de-obra nesses anos irregulares, a questão do excedente estrutural de população não é compreendida nos exatos têrmos. A solução dessa questão está inseparavelmente ligada à reorganização da unidade produtiva. Ao definir os tipos de cultura, a área a cultivar, a quantidade de gado, etc., poder-se-á estimar o volume de mão-de-obra a reter na fazenda, bem como o salário monetário que o fazendeiro estará em condições de pagar. O que é indispensável é fundar a economia em bases principalmente monetárias. Desde que se retenha uma área para produção de alimentos, também esta deverá ser organizada em bases monetárias. E' de tôda conveniência tornar o abastecimento de alimentos independente, no âmbito da fazenda, do regime irregular de chuvas.

Mas, realmente indispensável é evitar que os efeitos mais graves das secas se concentrem na agricultura de subsistência, quer dizer, na faixa menos resistente do sistema econômico. Se o objetivo é eliminar progressivamente a agricultura de subsistência, infere-se que a massa de população a reter na região terá de ser substancialmente reduzida. O êxito da execução de um plano dêsse tipo pressupõe uma assistência técnico-financeira aos fazendeiros, que possibilite reorganizar a unidade produtiva em novas bases.

A questão do excedente de mão-de-obra tem outra aspecto de igual importância: que destino será dado às pessoas deslocadas? Toda reorganização econômica, que implique em liberação de mão-de-obra exige a abertura de frentes adicionais de trabalho, exige a criação de novos empregos em alguma outra parte. A possibilidade de reter parte dessa população na própria região semi-árida dependerá da viabilidade de instalação de algumas indústrias diretamente ligadas ao fornecimento local de matérias-primas. E' esta, evidentemente, uma possibilidade limitada, porquanto já existem nos aglomerados urbanos da região importantes grupos de população semi-ocupada, que teriam precedência sobre os novos contingentes, caso venham a instalar-se aquelas indústrias.

A forma mais racional de utilização da mão-de-obra liberada na região semi-árida parece ser o deslocamento da fronteira agrícola da economia nordestina, para as direções em que é possível contornar o obstáculo das secas. Essa expansão agrícola poderia ter como objetivo imediato produzir os alimentos tão necessários à estabilidade da economia das zonas semi-áridas. Essa incorporação de novas terras pressupõe, evidentemente, uma infra-estrutura de serviços básicos — particularmente transportes — que já começa a ter existência real com a expansão da rede rodoviária e a penetração dos caminhões. Sem embargo, o pré-requisito fundamental para que novas terras sejam economicamente ocupadas, é a existência mesma de mercado para gêneros alimentícios na região semi-árida, o que por seu lado pressupõe transformação da economia desta região. Será necessário, portanto, atacar simultaneamente nas duas frentes: a da reorganização da economia da região semi-árida, vi-

sando a eliminar o setor de subsistência, e a da abertura de uma fronteira agrícola na periferia úmida, quer através de uma utilização mais racional dos vales úmidos da faixa litorânea, quer por um deslocamento demográfico em maior escala na direção do Maranhão.

5. A COLONIZAÇÃO MARANHENSE NUM PLANO DE DESENVOLVIMENTO PARA O NORDESTE

Ao considerar as possibilidades de desenvolvimento da região úmida litorânea chegamos à conclusão de que somente a industrialização poderá permitir uma efetiva elevação de produtividade e dos níveis de vida nessa importante faixa do território nordestino. Vimos, também, que o obstáculo mais fundamental a essa industrialização tem sido, até o presente, uma oferta inelástica de alimentos, ou seja, uma agricultura incapaz de suprir, na quantidade requerida e a preços razoavelmente baixos, os gêneros de que necessitam as populações urbanas para dedicar-se às tarefas industriais. Por outro lado, ao considerarmos o problema das zonas semi-áridas, fomos levados a concluir que o ponto mais débil dessa economia é sua faixa de subsistência, isto é, a forma como ela se auto-abastece de gêneros alimentícios. Assim, analisando as economias de uma e outra subregiões, fomos, por caminhos distintos, levados à mesma conclusão: uma oferta inadequada de alimentos constitui o problema fundamental do Nordeste. Essa conclusão vem confirmar o ponto de vista geralmente aceito de que a causa fundamental da baixa produtividade da economia nordestina reside mais na escassez de terras que na de água ou de recursos físicos e de outra natureza.

A solução do problema da oferta de alimentos na faixa litorânea terá que ser encontrada, principalmente, em uma utilização mais racional dos recursos de terras e águas dessa subregião. Claro que a abertura de uma frente agrícola suplementar, de custos relativamente baixos, viria facilitar a solução da oferta de alimentos nos grandes centros urbanos onde, provavelmente, terão que concentrar-se as indústrias. Com respeito à região semi-árida, a linha

normal de desenvolvimento terá que ser no sentido de uma dependência crescente do suprimento de alimentos produzidos fora da região, o que viria justificar, economicamente, a abertura de nova fronteira agrícola.

A abertura de uma frente agrícola em direção ao Maranhão, nas linhas das migrações espontâneas que se vêm realizando há algum tempo, constitui problema complexo que requer cuidadosa preparação. As migrações atuais são movimentos provocados pelo agravamento das condições de vida na região semi-árida, particularmente nos anos de seca. Esses imigrantes acampam em condições precárias e se submetem a todo tipo de vicissitudes, tendo quase sempre em mente a idéia de um regresso próximo. É necessário frisar que, nas regiões para onde eles se deslocam, prevalecem condições de vida extremamente precárias. São regiões semi-isoladas, com grau mínimo de integração numa economia de mercado, com técnicas de trabalho e formas de organização da produção extremamente rudimentares — de maneira geral inferiores às que prevalecem na região semi-árida. Deslocar populações nordestinas para essas regiões, sem antes modificar o sistema econômico que aí existe, é condenar essas populações a condições de vida de extremo primitivismo. Se bem não estejam sujeitas ao flagelo das secas, as regiões da periferia úmida maranhense, em razão de seu isolamento, constituem um sistema econômico ainda mais dependente de atividades de subsistência que o da região semi-árida. Nesta última, conforme vimos, a pecuária e o algodão servem de base a uma economia monetária que contribui com uma parcela do produto muito maior do que a representada pela agricultura de subsistência. No interior maranhense, a faixa monetária é ainda de menor expressão.

Para que as terras do interior maranhense possam ser efetivamente incorporadas à economia nordestina torna-se indispensável vincular a sua produção a mercados acessíveis. A etapa de comercialização assume importância básica para qualquer plano de colonização desse tipo. Se não se organizam os canais de escoamento e não se asseguram os mercados, a tendência será para a involução a um mero sistema de subsistência. A colonização assume, portanto,

o caráter de incorporação de mão-de-obra e de terras num sistema econômico mais amplo, incorporação essa que pressupõe vinculação a mercados consumidores. Destarte, sòmente será viável abrir a frente de colonização se se empreende, ao mesmo tempo, a reorganização da economia da região semi-árida na forma anteriormente indicada.

IV — PLANO DE AÇÃO

1. REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE APROVEITAMENTO DE SOLOS E ÁGUAS NA REGIÃO SEMI-ÁRIDA

a) Recomenda-se a constituição de um grupo de trabalho de alto nível para, no prazo máximo de três meses, reconsiderar as diretrizes da política federal de combate às secas, indicando prioridades básicas no que respeita à construção de açudes, irrigação e outras formas de aproveitamento das águas já represadas, com vistas à organização da economia da região semi-árida, tornando-a mais resistente ao impacto das secas. As conclusões a que chegue esse grupo deverão ser traduzidas em recomendações específicas às quais deverão acomodar-se — na medida do possível — os planos de trabalho em execução, dos distintos órgãos federais que atuam na região. O grupo de trabalho referido deverá contar com a participação do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, do Secretário-Executivo do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, do Secretário-Executivo da Comissão do Vale do São Francisco, do Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e de um Diretor do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Os membros do grupo assim constituído deverão designar substitutos, em caráter de tempo integral, e convocar a assessoria de técnicos de reconhecida experiência com problemas do uso de terras e águas em regiões semi-áridas, inclusive os das Nações Unidas que já se encontram na região. Convém deixar bem claro que esse grupo terá a elevada responsabilidade de reconsiderar as diretrizes gerais da política federal, no que respeita ao problema das secas, diretrizes essas que foram estabelecidas de forma mais ou menos empírica, no

passado, e estão a merecer uma apreciação crítica do ponto de vista da experiência acumulada e de uma formulação mais precisa do problema do desenvolvimento econômico da região e do país. A experiência dos últimos decênios indica, claramente, que a construção de uma infra-estrutura de açudes e de estradas tem representado uma contribuição importante, mas insuficiente como meio de tornar a economia da zona semi-árida mais resistente ao fenômeno das secas. Espera-se dêsse grupo que êle sugira outras linhas de ação a seguir, reconsidere a utilização atual de recursos dentro das novas diretrizes e indique, com tãda a nitidez, até que ponto são insuficientes ou inadequados os meios de que atualmente dispõe o Governo Federal para enfrentar o problema.

b) As diretrizes traçadas pelo grupo de alto nível a que se fêz referência no parágrafo anterior terão de ser traduzidas em planos de trabalho dos diversos órgãos governamentais que atuam na região. Sômente assim — partindo de uma definição comum de objetivos — será possível coordenar a ação dêsses órgãos. Dada a enorme extensão da região e a multiplicidade de aspectos do problema, a coordenação que se pretende alcançar, nesta fase, terá que limitar-se à etapa de planejamento. É êsse um pré-requisito para a coordenação, na etapa executória, e para a subseqüente unificação da ação administrativa. No que respeita ao corrente ano, as possibilidades de uma coordenação efetiva estão limitadas pelo fato de que os distintos planos de trabalho — elaborados independentemente uns dos outros — já se encontram em via de execução. Contudo, uma vez traçadas as diretrizes antes referidas, sempre será possível constituir um novo grupo de trabalho — no nível de chefes de departamento — com o fim de determinar até que ponto ainda será possível modificar os programas, nas partes a serem executadas na segunda metade do ano. A experiência dêsses contactos no nível de chefes de departamento será, seguramente, de utilidade para o trabalho de coordenação a alcançar na elaboração do orçamento de 1960. Vejamos, em poucas palavras, o que se pretende com essa coordenação. Definidas as linhas gerais da política de desenvolvimento a ser seguida na região — o combate aos efeitos das secas é apenas um aspecto dessa política, — aos distintos órgãos governamentais cabe esquematizar seus planos de trabalho de acôrdo com essa

política geral. Na etapa de elaboração de planos, que se traduzem na proposta orçamentária, tem lugar o esforço mais frutífero de coordenação. Cada órgão apresenta, em forma esquemática, o seu plano de trabalho, cabendo ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste a tarefa de integrar os distintos planos em um todo que reflita a política de desenvolvimento do Governo Federal, na região. A tarefa do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste se desdobrará em dois níveis. No primeiro deverá realizar um esforço para tornar o mais possível compatíveis os projetos incluídos nos distintos planos de trabalho com as diretrizes da política de desenvolvimento da região. Essa tarefa exige cooperação dos chefes de departamento dos distintos órgãos e dos técnicos do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. No segundo nível deverão ser feitos esforços no sentido de alcançar um grau mais elevado de racionalidade administrativa: evitar duplicações de esforços, dispersão de recursos, etc. Da mesma forma que, com a constituição do grupo indicado no parágrafo anterior, se pretende dar unidade à política de desenvolvimento do Governo Federal na região, com a coordenação nos níveis do planejamento, sugerida neste parágrafo, se pretende dar o primeiro passo no sentido de unificar a ação executória dessa política.

2. REORGANIZAÇÃO DA ECONOMIA DA REGIÃO SEMI-ÁRIDA E ABERTURA DE FRENTES DE COLONIZAÇÃO

a) A necessidade de reorganizar a economia agro-pecuária da região semi-árida, com vistas a torná-la mais resistente ao impacto das secas, tem a mais elevada prioridade em um programa de desenvolvimento regional. Independentemente das conclusões de ordem geral, com respeito à orientação das inversões federais em obras contra as secas — a que se faz referência no item 1 deste plano de ação — é de toda a conveniência que se ataque de imediato o problema no nível da empresa agrícola. Recomenda-se que, nesse sentido, seja constituído um grupo de trabalho com técnicos do BNB, do GTDN, do DNOCS, do Ministério da Agricultura e da Carteira Agrícola do Banco do Brasil, com a

tarefa de escolher uma região típica da zona semi-árida e empreender a visita das unidades produtivas, para fazer um levantamento rápido das mesmas e sugerir esquemas de reorganização, que permitam aumentar a resistência ao impacto das sêcas, elevando a rentabilidade mediante uma adequada assistência financeira. Do trabalho desse grupo deverá resultar um conhecimento mais exato da forma como operam as unidades produtivas típicas da região, da importância relativa da agricultura de subsistência no produto real da mesma, bem como da participação da classe trabalhadora nesse produto, e do excedente estrutural de mão-de-obra. O problema dos pastos, das sementes e da água, em função de uma reorganização da unidade agropecuária, a um nível mais elevado de produtividade, para resistir melhor às sêcas, tem sido objeto de estudos, cabendo inventariar o material disponível sobre o assunto. Se bem que o trabalho desse grupo tenha como objetivo proporcionar informações que sirvam de base a uma estimativa dos recursos financeiros requeridos para modificar, em um período de cinco a dez anos, a fisionomia de toda a região semi-árida, capacitando-a para resistir aos efeitos das sêcas e elevando o nível de vida de sua população, os casos concretos estudados devem ser imediatamente considerados pelos órgãos de financiamento do Governo para efetivar operações de crédito que se justifiquem do ponto de vista do desenvolvimento da região. Dos trabalhos deste grupo deve resultar uma estimativa do montante da população a desviar da região semi-árida, à medida que se reorganize a sua economia.

b) O problema de reorganização da economia da região semi-árida é inseparável do da abertura de frentes de colonização, seja nos vales úmidos da região, seja na periferia do Polígono, ou em outras regiões do país. A colonização tem o duplo objetivo de absorver o excedente de população da região semi-árida e de produzir gêneros alimentícios para abastecer, parcialmente, aquela região. A reorganização da economia da zona semi-árida implica especializar a mesma na cultura de xerófilas e na pecuária, e reduzir o setor de subsistência. Como os dois problemas estão intimamente ligados, é necessário que sejam considerados coordena-

nadamente. Recomenda-se a constituição de um grupo com técnicos do BNB, do GTDN, do INIC e das Carteiras de Colonização e Crédito Agrícola do Banco do Brasil S.A. para que, em estreito contacto com o grupo referido no item anterior, considere de imediato a viabilidade de promover uma corrente imigratória organizada em direção ao interior maranhense e goiano e a outras regiões da periferia do Polígono, onde já exista ou esteja em construção uma infra-estrutura de estradas. O grupo terá como tarefa delimitar as regiões onde conviria abrir uma frente de imigração nordestina, indicar os tipos de unidade produtiva agropecuária recomendáveis, do ponto de vista dos planos de produção, estimar os custos do traslado e da instalação dessa população, indicar o tipo de assistência técnica e financeira que deverá ser proporcionada à mesma, sugerir as culturas que devem ser fomentadas, indicar a forma de comercialização recomendável — inclusive, se fôr o caso, a conveniência de organização de empresas para encarregar-se dessa comercialização — estudar os mercados potenciais e sugerir as linhas de uma política de garantia de preços a fim de que o produtor fique ao abrigo dos intermediários que se aproveitam da desorganização permanente ou ocasional dos mercados. A colonização é uma inversão, cujo êxito depende de que se proporcione aos novos produtores mercado para o escoamento de seus produtos. Na execução das tarefas que lhe incumbem, o grupo referido poderá apelar para empresas privadas com experiência no setor da colonização. O objetivo último que se tem em vista é transferir da região semi-árida algumas centenas de milhares de pessoas, criar nessa região uma economia com menor potencial demográfico e mais elevado nível de produtividade, e deslocar a fronteira agrícola do Nordeste. Os recursos requeridos para reorganizar a economia da zona semi-árida poderão sair do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e do Banco do Brasil S.A. A obra de colonização, entretanto, exigirá um esforço financeiro que dificilmente poderá ser realizado nos quadros daquelas instituições de crédito. Muito provavelmente será necessário criar um fundo de recolonização para o Nordeste, no quadro da ação governamental contra as secas.

3. INTENSIFICAÇÃO DOS INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS

a) Tendo em conta a elevada densidade demográfica da faixa litorânea, para elevar a produtividade do trabalho nessa região é mister aumentar a densidade de capital por pessoa ocupada, o que implica, necessariamente, a industrialização. Com efeito: a absorção de grandes massas de mão-de-obra, a um nível alto de produtividade, em regiões onde são escassos os recursos de terra, só é possível com a instalação de indústrias manufatureiras. O primeiro passo consiste, portanto, em determinar que indústrias apresentam maior viabilidade econômica na região, tendo em vista o mercado local e a possibilidade de concorrer com as indústrias do Sul, quer nos próprios mercados nordestinos, quer nos mercados de outras regiões do país. Estudos preliminares, elaborados pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, indicam que as dimensões do mercado justificam a instalação de um núcleo de indústria siderúrgica na região, núcleo êsse que deverá permitir a expansão de indústrias de transformação do ferro e aço e mecânicas, que existem atualmente em forma embrionária. Cabe observar que o avanço tecnológico ocorrido na siderurgia, no último decênio, veio reduzir, de maneira substancial, as dimensões da unidade econômica mínima, sendo perfeitamente viável a produção de ferro de primeira fusão, em unidades de 40 mil toneladas, a preços competitivos. Essa produção, baseada na técnica sueca de ferro-esponja, exige reduzida quantidade de coque, dependendo sua economicidade da disponibilidade de minério com alto teor e de energia elétrica de baixo custo. Recomenda-se que seja criado um grupo com a participação do Grupo de Desenvolvimento do Nordeste, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e do Banco do Nordeste do Brasil S.A. para estudar a localização de uma ou mais usinas siderúrgicas desse tipo, na região, devendo êsse grupo dispor da assistência técnica necessária para elaborar o anteprojeto industrial, o esquema de financiamento e entrar em contacto com interesses privados desejosos de implantar tal tipo de indústria.

b) O grupo a que se refere o parágrafo anterior, ao estudar o mercado de produtos siderúrgicos na região, deverá apreciar a experiência industrial já existente no setor de transformação do

ferro e do aço, com o objetivo de indicar as linhas de desenvolvimento que apresentam, de imediato, viabilidade econômica. Tudo indica que a possibilidade de uma oferta local de ferro e aço, a preços competitivos com os do Sul do país, venha estimular a criação de indústrias mecânicas simples, como a fabricação de implementos agrícolas, móveis metálicos e outras que já contam com amplo mercado na região. O estudo do mercado atual e potencial dessas indústrias deverá ser completado com a elaboração de anteprojetos industriais e de esquemas de financiamento que possam atrair os empresários locais, ou do Sul do país, com experiência no campo específico. O objetivo desses estudos é demonstrar aos homens de empresa do Sul do país que a instalação de determinadas indústrias no Nordeste encontra uma sólida justificação econômica, merecendo, demais, alta prioridade da parte dos órgãos de financiamento governamentais. A importância básica da indústria siderúrgica está em seu caráter germinativo. Tendo em conta que, no próximo decênio, muito provavelmente, haverá uma persistente escassez de metais ferrosos no Brasil, a inexistência de produção siderúrgica local tornaria impraticável a expansão de um dos mais importantes setores da produção industrial que é o constituído pelas indústrias transformadoras do ferro e do aço. O desenvolvimento destas indústrias implica na assimilação de tecnologias avançadas e contribui para a formação de uma autêntica mentalidade industrial na região.

c) O terceiro grupo de indústrias que convém fomentar, sistematicamente, no Nordeste, são aquelas que, apoiando-se numa base favorável de matérias-primas locais, têm possibilidade de penetrar rapidamente nos mercados em expansão do Sul do país. Algumas dessas indústrias — como a do cimento e a dos adubos fosfatados — já contam com um importante começo de desenvolvimento. As condições locais para a produção de cimento são sabidamente muito favoráveis e num plano de desenvolvimento, para o conjunto do país, ao Nordeste deveria ser reservada uma parcela do mercado nacional. Resolvido o problema do transporte marítimo, o cimento nordestino poderá ser colocado em condições altamente econômicas em quase todos os portos nacionais. No caso dos adubos fosfatados, a situação do Nordeste ainda é mais favorável, pelo simples fato de que as reservas de rocha fosfatada

já prospectadas são as únicas de significação conhecidas atualmente no país. Idêntico raciocínio pode ser feito com respeito às indústrias que se baseiam no aproveitamento do rutilo, da magnetita e da gipsita, bem como no aproveitamento do sisal. E' conveniente que se constitua um grupo com elementos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e do Grupo de Desenvolvimento do Nordeste com o objetivo de selecionar as indústrias que apresentam maior viabilidade econômica na região, em razão da disponibilidade de matérias-primas e da existência de mercado no conjunto do país, para que sejam elaborados anteprojetos capazes de atrair interesses privados e merecer prioridade da parte dos órgãos de financiamento do Governo. Entre essas indústrias se dará particular atenção àquelas que possibilitem, direta ou indiretamente, ampla criação de emprego na região e àquelas que contribuam para aumentar a oferta local de alimentos, como é o caso, entre outras, da indústria da pesca. Na elaboração dos estudos preparatórios, relativos aos recursos minerais da região a serem aproveitados nessas indústrias, o Grupo de Trabalho deverá contar com a cooperação do Departamento Nacional da Produção Mineral, do Instituto de Tecnologia da Universidade do Recife e as escolas de engenharia do Nordeste, em geral.

d) A quarta frente industrial, a atacar de imediato, no Nordeste, é a das indústrias tradicionais, que se instalaram na região em razão da existência de um mercado local, da disponibilidade de matéria-prima e da barateza da mão-de-obra. Dentre essas indústrias sobressai a têxtil algodoeira, que constitui importante fonte de emprego para a população local. A experiência do último decênio indica uma clara tendência à decadência relativa da indústria têxtil do Nordeste. Comparativamente à região Sul do país, o Nordeste vem perdendo terreno de maneira alarmante, no que respeita à indústria têxtil. No entanto, tendo-se em conta as condições que apresenta o Nordeste para produzir algodão, de fibra longa e curta, o preço e a disponibilidade da energia elétrica e o custo relativo da mão-de-obra, é totalmente injustificável, do ponto de vista econômico, que a indústria têxtil do Nordeste venha a desaparecer em benefício da do Sul. A tendência observada nos últimos dez anos decorre, em parte, de fatores circuns-

tancias, sendo o mais importante o subsídio indireto proporcionado pela política cambial à mecanização. Ao baratear, relativamente, os equipamentos têxteis importados, os quais — devido à orientação tomada pela tecnologia nesse setor — implicam grande economia de mão-de-obra, a política cambial tornou mais econômico o investimento na indústria têxtil onde a mão-de-obra era relativamente mais cara. Entre mecanizar a indústria têxtil no Sul ou no Nordeste, convinha mais mecanizá-la onde os salários eram, relativamente, elevados, isto é, no Sul. Ora, ao tomarem essa decisão, os industriais estavam incorporando às indústrias do Sul a quase totalidade do volumoso subsídio que o governo proporcionava, através da política cambial. Dessa forma, o parque industrial sulino elevou fortemente sua produtividade, eliminando em grande parte a vantagem que as indústrias do Nordeste derivam de seu mais baixo nível de salários. Sem embargo, do ponto de vista do conjunto do país, é de toda a conveniência que se defenda a indústria têxtil do Nordeste e lhe proporcionem os recursos necessários para que recupere sua capacidade de concorrência nos mercados do país. Não há razão, a não ser a que foi criada artificialmente, para que a indústria têxtil algodoeira seja mais rentável no Sul do país do que no Nordeste. Tratando-se de uma indústria instalada há longo tempo, com mão-de-obra experiente, desfrutando de importante mercado local, os argumentos comuns relativos à escala de produção carecem de fundamento. Dentro de uma política de desenvolvimento industrial para o Nordeste, a recuperação da indústria têxtil algodoeira deve constituir um objetivo básico. É conveniente, portanto, que seja constituído um grupo de trabalho com elementos do Grupo do Nordeste, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e do Banco do Nordeste do Brasil S. A., ao qual competirá elaborar planos de reorganização da indústria. Esses planos deverão concretizar-se em projetos, que visem reequipar as fábricas, reduzir-lhes os custos e capacitá-las para atender uma fração crescente das necessidades nacionais de tecidos de determinados tipos. O objetivo a alcançar, neste caso, é fazer com que o Nordeste satisfaça o crescimento da procura de tecidos em uma grande parte do território nacional. A cooperação dos órgãos de financiamento do governo deve ser mobilizada para que se alcance esse objetivo.

4. SOLUÇÃO PARA O PROBLEMA DA OFERTA DE ENERGIA ELÉTRICA

A oferta abundante de energia elétrica, atualmente existente em boa parte do território nordestino, graças à CHESF, constitui fator altamente positivo a ter em conta num plano de desenvolvimento para a região. Sem embargo, importantes áreas do Nordeste — em particular os Estados do Ceará e do Rio Grande do Norte — continuam à espera de solução para o angustiante problema da oferta de energia. Os reajustamentos cambiais recentes, que vieram colocar em bases mais realistas os custos dos combustíveis líquidos, afetaram seriamente aquelas regiões, dependentes que são de uma oferta local de energia de fonte térmica, gerada em unidades de dimensões antieconômicas. Muitas das indústrias localizadas ali, que conseguiram sobreviver às vicissitudes do último decênio, estão agora seriamente ameaçadas, em sua capacidade competitiva, por um custo de energia que, em muitos casos, chega a ser cinco vezes mais elevado que o pago diretamente a Paulo Afonso, em outras regiões nordestinas. É necessário atacar, de imediato, o problema da oferta de energia elétrica nesses dois Estados, particularmente na costa cearense, onde se justifica uma unidade termoe elétrica e, possivelmente, uma atômica. Com o objetivo de equacionar esse problema, em termos econômicos, e propor solução rápida para o mesmo, sugere-se a constituição de um grupo de trabalho com elementos do Grupo de Desenvolvimento do Nordeste, do Banco do Nordeste do Brasil S.A., da Companhia Hidrelétrica do São Francisco e dos Governos dos Estados interessados.

5. APROVEITAMENTO DE CONQUISTAS TECNOLÓGICAS RECENTES

O desenvolvimento econômico de uma região como o Nordeste, cuja constelação de recursos naturais apresenta peculiaridades que a inabilitam ao aproveitamento de muitas das soluções convencionais da técnica moderna, deve estar alerta para todas aquelas conquistas menos difundidas e que podem estar sendo aproveitadas em outras regiões de características similares. Entre essas conquistas poderíamos lembrar: o aproveitamento de fontes eólica e solar para a geração de energia, em pequenas unidades;

a utilização de filmes monomoleculares na proteção dos lençóis d'água contra o excesso de evaporação; a criação artificial de chuvas, etc. É de conveniência que se constitua um grupo, com elementos do Conselho Nacional de Pesquisas, das Universidades locais e de outros órgãos com interesse na matéria, para que inventarie e ajuíze a praticabilidade e viabilidade econômica dessas conquistas recentes de tecnologia, e trace um plano de pesquisa a ser executado pelos órgãos que dispõem dos meios adequados, quando seja necessário testar soluções práticas na região.

6. AUMENTO DA OFERTA DE ALIMENTOS NOS CENTROS INDUSTRIAIS

A industrialização do Nordeste tem sido seriamente dificultada pela inadequada oferta de alimentos nos principais centros urbanos da região. A solução do problema do abastecimento desses centros urbanos constitui pré-requisito para o êxito de qualquer política de industrialização. Recomenda-se que se dê alta prioridade à solução do problema do abastecimento da zona industrial do Recife, onde os elevados preços dos gêneros de primeira necessidade constituem sério obstáculo à expansão industrial. Para equacionar esse problema e sugerir soluções práticas de rápido efeito, sugere-se a constituição de um grupo com elementos da Comissão de Planejamento do Estado de Pernambuco, do Grupo do Nordeste, da Comissão do Vale do São Francisco, do Banco do Brasil S.A. A solução do problema só poderá ser encontrada num aumento substancial da produção de gêneros alimentícios dentro da própria região nordestina. As fontes naturais são os vales úmidos do litoral, o Agreste e a faixa irrigável do São Francisco. Estudos preliminares indicam que existe ampla possibilidade de intensificar a criação de gado e desenvolver a cultura do arroz na Zona da Mata, sem prejudicar o cultivo da cana, combinando uma redução da área desta com uma irrigação adequada. Por essa forma se obtém a vantagem adicional de estabilizar o rendimento de sacarose. O grupo indicado deve considerar a viabilidade econômica de combinar a pecuária com a cultura da cana, nessa zona, e determinar que possibilidade existe — uma vez a irrigação permita reduzir a área ocupada pela cana — de expandir a cultura de gêneros alimentícios nessa região.

O objetivo em vista, neste caso, é mobilizar os recursos dos órgãos governamentais de financiamento para proporcionar a assistência requerida para uma ampla reorganização da agricultura da Zona da Mata. O mesmo grupo deverá abordar, concomitantemente, as possibilidades de expansão da produção pecuária e da cultura de gêneros alimentícios na faixa do Ageste, onde as terras estão mais divididas e a rentabilidade econômica é, presentemente, menor. Por último, caberá a esse mesmo grupo, que deverá dispor de especialistas em irrigação, considerar a ampliação da frente agrícola nas terras potencialmente irrigáveis das margens do São Francisco. Esta solução implica, evidentemente, maior imobilização de capital e envolve problemas complexos de organização. Sem embargo, convém considerá-la, de imediato, em um confronto com as outras duas soluções sugeridas. A irrigação das margens do São Francisco apresenta o atrativo adicional de poder integrar-se num plano de colonização, contribuindo para absorver parte das populações excedentes que deverão ser deslocadas de outras zonas. O grupo de trabalho a que se faz referência neste item deverá apresentar, com urgência, conclusões relativas ao grau de prioridade que se deve emprestar às distintas soluções possíveis do problema do abastecimento da principal zona industrial do Nordeste, indicando, além disso, as medidas para reorganizar a produção em bases mais racionais, garantir preços ao produtor e preservar a etapa comercial da ação de especuladores. É indispensável que se desça à elaboração de um autêntico plano de abastecimento, cuja execução deverá merecer todos os esforços dos governos estaduais e dos órgãos federais de financiamento. Da solução desse problema agrícola e comercial depende o êxito da política de industrialização, ou seja, do plano de desenvolvimento da região.

7. ASSISTÊNCIA TÉCNICA AOS GOVERNOS ESTADUAIS

A decidida cooperação dos governos estaduais é de fundamental importância para o êxito de um plano de desenvolvimento econômico da região. O primeiro passo para que se efetive essa cooperação terá que ser, entretanto, a prestação de assistência técnica aos governos estaduais, a fim de habilitá-los a formular

seu próprio plano econômico. Por esta razão, sugere-se que o Grupo ofereça aos governos estaduais interessados a assistência técnica de que necessitem para instituir Comissões de Planejamento, e que assessor o corpo técnico dessas Comissões na elaboração de planos econômicos estaduais, dentro do marco da política de desenvolvimento para o conjunto da região sugerida no presente Plano de Ação. É de toda conveniência que os trabalhos do Grupo do Nordeste, em cada Estado, sejam executados em íntima cooperação com as Comissões de Planejamento. Dessa forma, o Grupo contribuirá para a formação e aperfeiçoamento de equipes de assessôres econômicos dos governos estaduais e evitará a superposição de esforços no campo do fomento econômico.

8. ARTICULAÇÃO GERAL DA EXECUÇÃO DO PLANO

a) O objetivo central do presente Plano de Ação é, partindo de um claro diagnóstico do problema econômico nordestino, tentar modificar o curso dos acontecimentos, pelo ataque simultâneo em um conjunto de frentes consideradas vitais. A primeira meta é tornar o Nordeste mais resistente às secas. Para tanto, torna-se necessário reorganizar, em bases distintas das atuais, a economia das zonas semi-áridas. Esta meta só poderá ser alcançada mediante um deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, isto é, pela incorporação à economia regional das terras ainda não ocupadas, ou semi-ocupadas, do *hinterland* maranhense e goiano, e pelo uso mais intensivo dos vales úmidos da região. Com a expansão territorial, na direção das terras úmidas maranhenses, diminuirá o desequilíbrio entre os fatores mão-de-obra e terra, que hoje caracteriza a economia nordestina. A segunda meta consiste em elevar a produtividade média da força de trabalho concentrada na faixa úmida, o que exige, necessariamente, intensificação dos investimentos industriais. Para alcançar a primeira dessas metas é necessário mobilizar recursos financeiros não recuperáveis diretamente, pelo menos na etapa inicial. A segunda meta, entretanto, deverá materializar-se, a curto prazo, num conjunto de projetos perfeitamente enquadrados dentro dos critérios que orientam os órgãos de financiamento governamentais e capazes de atrair recursos de iniciativa privada. Em conjunto, essas duas metas

sintetizam uma política que, se efetivamente executada, poderá modificar a estrutura da economia regional. Para levar adiante essa política, sem interferir no cumprimento de outras importantes tarefas que cabem ao Governo Federal, na região, sugere-se a constituição das equipes de especialistas referidas nos itens anteriores e integrados no Grupo do Nordeste, dentro de uma estrita unidade de objetivo. Essas equipes deverão constituir-se de elementos dos distintos órgãos governamentais. Ainda que não comprometam diretamente êsses órgãos, as conclusões de tais equipes incorporarão a experiência dos mesmos, o que poderá ser de grande utilidade em casos concretos. Tomemos como exemplo os grupos de trabalho que prepararão os anteprojetos industriais: contando com técnicos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e do Banco do Nordeste do Brasil S.A., espera-se que as recomendações que os mesmos venham a fazer possam ser atendidas em curto prazo por êsses órgãos de financiamento. Trata-se, portanto, de uma tentativa de coordenação administrativa baseada na unidade de propósitos.

b) O Grupo do Nordeste, a quem caberá a supervisão de todos os trabalhos e o controle de execução do plano, deverá ter sua sede permanente numa capital nordestina, de preferência em Recife. Esse Grupo manterá, demais, um núcleo permanente no Rio, ao qual caberá executar tarefas administrativas junto ao Conselho Nacional do Desenvolvimento, bem como a elaboração de pesquisas de longo prazo, dependentes de informações só disponíveis nos órgãos sediados na Capital da República e necessárias a uma permanente atualização e reformulação da política geral de desenvolvimento econômico do Nordeste.