

PEDRO SISNANDO LEITE
ORGANIZADOR

**O GRANDE
NOVO
NORDESTE
DE
VIRGÍLIO
TÁVORA**



PEDRO SISNANDO LEITE

Economista, formado pela Universidade Federal do Ceará, com pós-graduação em economia rural e planejamento regional em Israel. Foi técnico em desenvolvimento econômico do Banco do Nordeste do Brasil e, durante muitos anos, chefe da Divisão de Estudos Agrícolas desse Banco. Lecionou, como professor adjunto e titular de desenvolvimento econômico, nos cursos de graduação e de mestrado em Teoria Econômica (CAEN) e de Economia Rural da Universidade Federal do Ceará. Na administração universitária foi Pró-Reitor de Planejamento em duas gestões, nos períodos de 1983-87 e 1991-95. Dedicou grande parte de sua vida acadêmica e profissional estudando experiências de

O GRANDE NOVO NORDESTE DE
VIRGÍLIO TÁVORA

Pedro Sisnando Leite

desenvolvimento econômico em países desenvolvidos e emergentes, visitando mais de vinte nações com esse objetivo. Tem trinta e três livros catalogados na Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos nas áreas de história e desenvolvimento econômico. Contribuiu com muitos artigos e ensaios para jornais e revistas. Pertence, como membro efetivo, da Academia Cearense de Ciências, da Academia de Ciências Sociais do Ceará e do Instituto Histórico, Geográfico e Antropológico do Ceará. Foi vice-presidente da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural e, como membro da Sociedade Internacional de Economia Rural, tem participado como conferencista convidado de vários encontros internacionais. Foi bolsista pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisa (1988-1992). Ocupou a função de Secretário de Estado da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado do Ceará, em duas administrações do Governador Tasso Jereissati, em 1995-98 e 1999-2002.



Virgílio Távora

Nascimento: 29 de novembro de 1919, Fortaleza, Ceará

Falecimento: 3 de junho de 1988, Morumbi, São Paulo



INSTITUTO DO CEARÁ

**SENADO
FEDERAL**



**O GRANDE
NOVO NORDESTE DE
VIRGÍLIO TÁVORA**

Pedro Sisnando Leite

Organizador

O GRANDE NOVO NORDESTE DE VIRGÍLIO TÁVORA



INSTITUTO DO CEARÁ
(Histórico, Geográfico e Antropológico)

O grande novo Nordeste de Virgílio Távora

2017 © Pedro Sisnando Leite

Todos os Direitos reservados.

Impresso no Brasil. *Printed in Brazil.*

Revisor:

Geová Lemos Cavalcante

Diagramação e Capa:

www.hbmdigital.com.br

Leite, Pedro Sisnando.

O grande novo Nordeste de Virgílio Távora / Pedro Sisnando
Leite. - Fortaleza/CE, 2017.

244 pg.

ISBN: 978-85-65599-17-7

1. Economia. 2. Região Nordeste.
3. Virgílio Távora. 4. Desenvolvimento.
I. Título. II. Autor.

CDU - 658:004

*Em homenagem ao Senador
Waldemar Alcântara, coordenador
geral da COCENE, responsável pelo
encargo de articulação e consolidação
das propostas sobre o desenvolvi-
mento do Nordeste, apresentadas
neste livro.*

"O êxito das políticas de desenvolvimento do Nordeste e de sua integração à economia nacional exigirá um grande esforço, tanto da parte do governo como da iniciativa privada.

Com trabalho pertinaz, inteligência e fé, contudo, será possível superar todos os obstáculos: físicos, econômicos, sociais, institucionais e políticos.

A causa do êxito ou do fracasso estará em nós mesmos."

*Senador Virgílio Távora
Relator- Geral da COCENE (1971)*

Sumário

Notas do Organizador	13
Antecedentes	19
Professor Mário Henrique Simonsen.....	37

Capítulo Um

Missão Cumprida	41
<i>No setor Agricultura:</i>	<i>48</i>
<i>No setor Industrial:.....</i>	<i>49</i>
Agradecimentos	57

Capítulo Dois

Considerações Gerais	65
-----------------------------------	-----------

Capítulo Três

Sumário das recomendações e propostas.....	77
Introdução	79
Setor Agropecuário	83
<i>Recomendações Gerais</i>	<i>83</i>
<i>Financiamento do Crescimento Agrícola</i>	<i>92</i>
O problema agrícola do Nordeste	97
<i>A Pobreza do Meio Rural.....</i>	<i>97</i>
<i>Estrutura das Propriedades Rurais</i>	<i>99</i>
<i>Mecanização da Agricultura na Região.....</i>	<i>102</i>
<i>O Modelo de Crescimento Agrícola do Nordeste</i>	<i>106</i>
<i>Pesquisa Agronômica e Extensão Rural</i>	<i>115</i>
<i>Irrigação.....</i>	<i>119</i>

Combate às Secas.....	127
------------------------------	------------

Capítulo Cinco

A Economia do Setor Industrial	141
Setor Industrial	143
<i>Indústria de Transformação</i>	<i>143</i>

Capítulo Seis

Recomendações e Proposições	159
Introdução	161
<i>Indústria de Transformação</i>	<i>162</i>
<i>Qualificação de Mão-de-Obra e Assistência Técnica</i>	<i>173</i>
<i>Promoção Industrial</i>	<i>175</i>

Capítulo Sete

Problemática da Economia do Nordeste	187
Introdução	189
<i>A preparação para o desenvolvimento do Nordeste</i>	<i>189</i>
<i>As políticas do Governo Federal para a região</i>	<i>190</i>
<i>Ação do Setor Privado Estimulada pelo Mecanismo dos Incentivos Fiscais</i>	<i>194</i>
<i>Esforço Combinado do Governo e da Iniciativa Privada para Modificar a Economia das Zonas Úmidas e Semiáridas.</i>	<i>200</i>

Capítulo Oito

Perspectivas do Desenvolvimento Regional....	209
<i>O lançamento das bases para o desenvolvimento</i>	<i>211</i>
<i>Os objetivos estratégicos</i>	<i>213</i>

Novas frentes para o desenvolvimento regional.....	217
---	------------

Capítulo Nove

Conteúdo institucional e político do Novo Nordeste	221
<i>Conteúdo institucional e político do Novo Nordeste</i>	<i>223</i>

Posfácio.....	229
----------------------	------------

Introdução.....	231
------------------------	------------

Aspectos Essenciais do II PND (1975-79).....	237
---	------------

<i>A estratégia para o desenvolvimento brasileiro.....</i>	<i>237</i>
<i>Poder de Competição Nacional</i>	<i>238</i>
<i>Setor Industrial.....</i>	<i>239</i>
<i>Setor Agrícola</i>	<i>240</i>
<i>Estratégia Econômica Externa.....</i>	<i>241</i>
<i>Perspectivas de Crescimento da Economia Brasileira</i>	<i>242</i>

Notas do Organizador

Pedro Sisnando Leite

Para orientação dos leitores deste livro, devo informar que a Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE) foi constituída pela Portaria nº 1/71, de 11 de maio de 1971, do Presidente da Aliança Renovadora Nacional, Deputado Baptista Ramos.

A direção dessa Comissão era constituída do Senador Dinarte Mariz, como presidente, e como coordenador-geral, o Senador cearense Valdemar Alcântara. Além de outros membros, o Senador Virgílio Távora era Relator-Geral, responsável pela elaboração do relatório final das ações a serem realizadas.

Por solicitação do Senador Virgílio e indicação do Dr. Rubens Vaz da Costa, presidente do Banco do Nordeste do Brasil, fui indicado para atuar nessa Comissão como secretário particular do Relator-Geral, durante o período de noventa dias em Brasília.

Para que houvesse ampla participação de todos os representantes dos Estados do Nordeste foi constituída uma comissão regional com representantes

de cada um. Os participantes do Ceará foram os deputados Parsifal Barroso e Marcelo Linhares. Além disso, foram constituídos grupos setoriais de apoio para a agricultura (presidente, senador Arnon de Mello), indústria (senador Milton Cabral), aspectos sociais do desenvolvimento (senador Helvídio Nunes) e infraestrutura (deputado Etelvino Lins).

Essas comissões apresentaram relatórios parciais sobre agropecuária do Nordeste, política tributária, saneamento básico, combate à seca e infraestrutura física (transporte, água e estradas).

A Comissão convocou para apresentação de políticas e programas os ministros de todas as pastas econômicas e sociais. Os pronunciamentos dessas autoridades eram taquigrafados e entregues ao relator. Participaram também como expositores o presidente do Banco do Nordeste do Brasil e da Amazônia e Banco do Brasil. Os representantes da SUDENE, CO-DEVASF e DNOCS participaram desses eventos.

A quantidade de material gerado por esse processo foi volumoso e complexo. Para organizar, avaliar e classificar as contribuições relevantes e condizentes com os objetivos da comissão foi organizado um escritório no edifício do Banco do

Nordeste, onde passei a trabalhar, com apoio administrativo da assessoria do Senador Virgílio. No Hotel Nacional, onde fiquei hospedado, dediquei-me ao trabalho de redação do relatório durante parte da noite.

O tempo era curto e havia muitas reuniões longas no Senado, além de reuniões diárias com o Senador Waldemar Alcântara para discutir os temas propostos para o Nordeste. Com o Senador Virgílio Távora, as reuniões eram aos finais de semana no apartamento dele, com a sopa hospitaleira da D. Luiza Távora. Momentos agradáveis de trabalho e lazer. O Senador Waldemar Alcântara sempre participava desses momentos.

Uma contribuição fundamental para os trabalhos da comissão veio do Dr. Rubens Vaz da Costa, presidente do BNB, disponibilizando por meu intermédio os estudos do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do BNB. Durante dois anos o ETENE/BNB (1968-69) havia realizado estudos para o projeto de “Perspectivas do Desenvolvimento do Nordeste até 1980”. Como um dos chefes de Divisão desse Departamento, participei das atividades de pesquisa desse projeto e estava bem familiarizado com os resultados desse trabalho.

O Dr. Paulo Lustosa da Costa era um dos economistas do Banco do Nordeste que muito contribuiu com as pesquisas sobre o processo de industrialização do Nordeste e suas perspectivas. Por essa razão o Senador Virgílio, por minha sugestão, solicitou a colaboração desse técnico na fase final de elaboração do relatório da COCENE.

No final do prazo estipulado para os trabalhos da Comissão, o Senador Virgílio Távora e o senador Waldemar Alcântara apresentaram em reunião do Senado os resultados desse imenso trabalho. Eram dois documentos um com o original de todas as contribuições recebidas e outro, um volume denominado de Estudo 1, que continha uma síntese de todas as análises e recomendações de políticas para o Governo Federal, para os órgãos regionais e as Unidades da Federação, no que fosse pertinente.

O Senador Virgílio Távora encaminhou também a várias personalidades do mundo acadêmico e profissional o referido estudo para colher sugestões para aperfeiçoamento das propostas formuladas. Uma dessas autoridades foi o economista Mário Henrique Simonsen, da Fundação Getúlio Vargas.

No seu parecer por escrito, que consta deste livro, ele afirma, destacando a oportunidade dos estudos: "Mas a validade da terapia recomendada... propõe um aprimoramento capaz de assegurar o crescimento do Nordeste não apenas em termos de produto global, mas também no que diz respeito à geração de emprego e equilíbrio intrazonal.

Ao final de minha colaboração aos trabalhos da COCENE, o senador Virgílio Távora apelou para que eu divulgasse esses estudos nos meios acadêmicos. Desde então tenho tentado seguir esse apelo, como faço agora com a organização deste livro, com as mensagens mais provocantes de suas ideias sobre o "Grande Novo Nordeste", como ele lapidou.

Durante o decorrer desses estudos, o Senador Virgílio solicitou também o apoio dos representantes do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Banco do Nordeste. Com esse propósito, foram designados para apresentação dos estudos sobre perspectivas da economia regional os economistas José Nicácio de Oliveira, Pedro Sisnando Leite e Paulo Lustosa da Costa. Os textos destas palestras constam do livro de minha autoria e do Dr. José Nicácio de Oliveira: "Economia do Nordeste: Propostas de Políticas da Década de Setenta", 2016.

Antecedentes

Pedro Sisnando Leite

O documento final da Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE) constituiu uma contribuição da bancada da Aliança Renovadora Nacional ao Poder Executivo sobre medidas para corrigir diretrizes que o governo (Ministério da Fazenda) estava adotando quanto aos recursos dos incentivos fiscais administrados pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

O Deputado Baptista Ramos, Presidente do Diretório Nacional da Arena, após dar conhecimento à Comissão Executiva Nacional do partido, encaminhou o referido documento ao Presidente Emílio Garrastazu Médici.

Oportunamente, o Gabinete da Presidência remeteu o Relatório da COCENE ao Ministério da Fazenda para dar parecer sobre o assunto, como resposta a demanda dos parlamentares.

O Ministro da Fazenda, Prof. Delfim Netto, solicitou ajuda ao Banco do Nordeste do Brasil

(BNB), que me indicou, na condição de Chefe do Departamento de Estudos Agrícolas, para essa missão. O então Presidente do BNB, Dr. Rubens Vaz da Costa, sabia que eu tinha colaborado com o Senador Waldemar Alcântara e Senador Virgílio Távora na organização do referido relatório, inclusive com subsídios dos estudos do próprio Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), do Banco do Nordeste do Brasil. Para melhor esclarecimento, durante cerca de dois meses estive trabalhando em Brasília na condição de assessor dos Senadores Waldemar Alcântara e Virgílio Távora, por indicação do BNB.

Durante esse período, em convivência quase diária com esses extraordinários homens públicos, tive oportunidade de conhecê-los profundamente. Eles só pensavam no bem comum e no desenvolvimento integral do Ceará e do Nordeste. Como pode ser observado no conteúdo dos estudos que elaboraram, não temiam quaisquer restrições às críticas e recomendações que propuseram com esse objetivo.

Em vista disso, o meu parecer, encaminhado ao Chefe da Assessoria do Senhor Ministro Delfim Netto,

Dr. Eduardo de Carvalho, foi altamente favorável às recomendações apresentadas pelos senhores parlamentares. A seguir pretendo reconstituir como memória um resumo do meu parecer sobre o Estudo da COCENE para o Ministério da Fazenda - Rio de Janeiro, em setembro de 1971.

O importante a destacar é que todas as recomendações constantes do documento da COCENE espelhavam o que os Senadores Waldemar Alcântara e Virgílio Távora achavam necessário para o desenvolvimento do Nordeste. No tocante à agricultura, todos os tópicos foram motivo de acurada reflexão, pois se tratava do setor que vinha recebendo as maiores críticas dos parlamentares.

De fato, o impacto da seca de 1970 afetou praticamente todos os setores da economia, com dramática repercussão desse fenômeno no meio rural, cujas populações muito sofreram com a grande queda na produção agrícola e escassez d'água para o abastecimento da população e dos animais. Foi um verdadeiro desastre, com o dispêndio de bilhões de cruzeiros nas frentes de emergência.

As medidas políticas que vinham sendo adotadas pelo governo Federal para a Região naquela ocasião agravaram os descontentamentos. Dos recursos dos incentivos fiscais da SUDENE, por exemplo, foram destinados 15% para o programa de integração nacional (transamazônica) e 10% para o Programa Proterra. Além disso, passaram a concorrer com o Nordeste, em termos de recursos orçamentários, a SUDAN, EMBRATUR e reflorestamento. Sobre o assunto, o Presidente da COCENE (Senador Dinarte Mariz) disse no Congresso Nacional, na oportunidade da apresentação dos resultados dos estudos da referida Comissão: “Os investimentos que há 10 anos foram criados para o desenvolvimento do Nordeste, sob a orientação da SUDENE, praticamente já não existem”.

E oportuno registrar, à margem do Relatório da COCENE, que as recomendações sugeridas pelos parlamentares foram adotadas pelo Governo Federal apenas parcialmente. Mesmo assim, a década de 70, referente à qual as recomendações foram formuladas, terminou apresentando as mais elevadas taxas de crescimento de toda a sua história econômica. Mesmo o Brasil tendo alcançado ta-

xas de crescimento excelentes, ainda assim o Nordeste conseguiu reduzir suas disparidades de renda per capita, pois seu crescimento foi superior ao do País com cerca de 10% ao ano, no período.

Ficou, no entanto, a lição para o Nordeste e para o Brasil. Não basta crescer, como estávamos tão confiantes naquela ocasião. Sabemos hoje que essa década foi a de maior concentração da renda no Brasil, e a pobreza certamente aumentou, principalmente no Nordeste.

Este parecer intenta destacar as prioridades formuladas pela Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE), assim como tecer algumas considerações sobre as recomendações apresentadas.

Os estudos realizados no Nordeste e as políticas econômicas para a região, constantes dos diversos planos de desenvolvimento nacional e regional, levam à formulação de uma estratégia de desenvolvimento, para essa área, que pode ser sintetizada nos seguintes aspectos: a) Redução ou não agravamento das disparidades entre o Nordeste e outras regiões

do País; b) Geração de um processo de desenvolvimento autossustentável; c) Criação de oportunidades de emprego produtivo para a mão-de-obra regional.

Com a finalidade de atender a essas metas estratégicas, conclui-se que se toma necessário que a economia passe a crescer a taxas mais aceleradas do que ocorreu no passado, especialmente tendo em vista que o País, como um todo, tenderá a crescer, nos próximos anos, a taxas bastante elevadas.

O desemprego e subemprego existentes no Nordeste, associados à expansão da oferta de mão-de-obra, exercerão, nos próximos anos, uma forte pressão sobre o mercado de trabalho. Somente uma economia em rápido crescimento poderá ser capaz de absorver, pelo menos em parte, tais excedentes.

Sabe-se, por sua vez, que a agricultura do Nordeste dificilmente poderá ultrapassar uma taxa de crescimento de 6,5% a.a., mesmo considerando todo o potencial de expansão do consumo local de alimentos e matérias-primas, em face das taxas mais elevadas de crescimento da renda e da ampliação das exportações destinadas ao exterior e aos mercados de outras regiões do País.

Por outro lado, mesmo para a obtenção da taxa mencionada, haverá necessidade de um considerável esforço de mobilização de recursos e de implementação de mudanças tecnológicas e organizacionais de grande magnitude para as limitações inerentes a uma região subdesenvolvida e com pouca capacidade realizadora nesse campo.

Os estudos elaborados indicam seguramente que será viável e factível obter-se um crescimento do setor industrial da ordem de 15% a. a., estando referida taxa assegurada pelo menos até 1975, com base nos projetos já implantados, em processo de instalação e programados.

Durante estes próximos anos, prevê-se que seja possível dar continuidade ao processo de industrialização em marcha, de tal modo que se possa manter a referida taxa até o final da década de 70.

A consecução de um processo de desenvolvimento autossustentável no Nordeste exigirá, de fato, a manutenção de elevadas taxas de crescimento da economia, em período relativamente longo. Como a “demarragem” de desenvolvimento do Nordeste somente teve início na segunda metade de década de

60 e como o período dessa etapa até o desenvolvimento autogerador necessita de cerca de vinte anos, é possível que somente na próxima década se esteja no limiar desse processo, admitindo que as taxas de crescimento da economia do Nordeste se mantenham aos níveis mencionados.

Estima-se que as referidas taxas de crescimento da agricultura e da indústria levarão a um crescimento do setor serviços de aproximadamente 10% ao ano, o que, em resumo, significará uma taxa global da economia da ordem de 10% anualmente.

Posto este quadro das tendências do desenvolvimento do Nordeste, concluiu-se que na formulação dos programas para a ação do governo e da iniciativa privada no Nordeste devem ser levados em conta a modernização do setor agropecuário com vistas ao aumento da produtividade da terra e à elevação da renda real per capita do setor, assim como das condições sociais dos habitantes do quadro rural. A aceleração da taxa de crescimento regional será alcançada com base na intensificação do desenvolvimento industrial como elemento dinamizador da economia e sustentação da agricultura e impulsor do setor terciário. Consequentemente, a geração

de oportunidades de emprego nos centros urbanos dependerá muito desse setor.

Outro objetivo da política regional deve ser a promoção de novas iniciativas visando à dilatação das oportunidades econômicas do Nordeste tais como: promoção das exportações, turismo, pesca, etc.

De tudo que foi mencionado, contudo, o que representa o grande desafio para o Nordeste será a modernização da agricultura e a manutenção de uma taxa de crescimento desse setor por volta de 6,5% a.a.

Considerando o período de 1971/76, por exemplo, haveria necessidade da mobilização e aplicações de recursos adicionais da ordem de Cr\$ 6,2 bilhões, para manutenção da referida taxa de crescimento da agricultura nesse período. De fato, estima-se que o Produto Bruto da Agricultura da região teria de crescer a preços de 1970, de Cr\$ 8.5 bilhões, em 1971, para Cr\$ 11,6 bilhões, em 1976, ou seja, um incremento de Cr\$ 3,1 bilhões. Como a relação marginal capital-produto, calculado para o setor agrícola do Nordeste, é de 2,1, o resultado sobre as necessidades adicionais de capital para a agricultura seria o que se indicou.

As disponibilidades de recursos por parte das fontes tradicionais de financiamento à agropecuária do Nordeste poderiam suprir, durante esse período, cerca de Cr\$ 2,1 bilhões, dos quais o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil participariam, respectivamente, com Cr\$ 500 milhões, outros bancos com Cr\$ 200 milhões e o sistema 34/18, com Cr\$ 860 milhões. Em relação a esta última cifra, foram considerados apenas os projetos aprovados até 30.06.71, pois se presume que esta fonte de recursos será substituída por outro sistema.

Consequentemente, o confronto entre as necessidades de recursos e os suprimentos previsíveis, tendo por origem as fontes tradicionais de financiamento, resulta num déficit de Cr\$ 4,1 bilhões a ser aportado por outras fontes, tais como PROTERRA e o setor privado.

Quanto ao desenvolvimento da agricultura do Nordeste, ademais dos problemas tecnológicos emergem subsequentemente as questões dos recursos, ou seja, escolha dos mecanismos de aplicação desses recursos e seletividade dos programas prioritários e sua respectiva execução.

Grande parte da solução do primeiro problema poderá ser superada através da regulamentação de Decreto sobre o PROTERRA, pois os recursos tradicionais já dispõem de seus instrumentos de operação, enquanto os novos ainda necessitam de formulações operativas. No que diz respeito ao segundo aspecto, é possível identificarem-se os campos prioritários de atuação, conforme se procurará indicar em outra parte desse documento. Por outro lado, a superação dos obstáculos que surgirão durante o processo de desenvolvimento da agricultura do Nordeste dependerá, grandemente, da organização institucional que se encarregue do planejamento, execução e avaliação dos programas que venham a ser idealizados. Para tanto será indispensável à descentralização de responsabilidade, associada a um vigoroso sistema de coordenação e acompanhamento.

No que tange, especificamente, à seletividade dos campos de ação para o desenvolvimento da agricultura regional, podem ser destacados como campos mais importantes, em nível de maior generalidade, os seguintes:

Setores básicos: Produção de sementes melhoradas, produção e disponibilidades de insumos (fertilizantes, pesticidas, formicidas, máquinas e equipamentos, etc.), irrigação, colonização e reforma agrária, agroindústria e mecanização da agricultura.

Atividades de apoio à agricultura: Fortalecimento e organização dos serviços de pesquisas agrônômicas, extensão rural e crédito agrícola, comercialização de insumos e produtos agrícolas, políticas de preços e subsídios.

Dentre as recomendações constantes do documento da COCENE, destacam-se como as mais relevantes quanto ao aumento da produtividade: produção de sementes selecionadas e aprimoramento do sistema da distribuição de insumos modernos. Estímulos ao consumo de fertilizantes, pesticidas, máquinas e equipamentos, através de um sistema de subsídios.

Outra preocupação fundamental deve ser o fortalecimento e expansão do sistema de pesquisa agrônômica, de acordo com um esquema de especificação de prioridades e coordenação. É essencial para o cumprimento do objetivo de modernização agrícola o revigoramento do sistema de extensão rural,

dando-se ênfase, inicialmente, às áreas de programas especiais que visem à expansão da produção ou mudanças tecnológicas.

Para reduzir o processo de intermediação, toma-se necessário a construção das Centrais de Abastecimento de Salvador, Fortaleza, Aracaju, Macaíó e conclusão da do Recife. Em complemento, é proposta a implantação de Companhias Integradas de Desenvolvimento Agrícola (CIDAs) em áreas selecionadas, com instalação ou reequipamento de armazéns e silos em áreas estratégicas de convergência da produção agrícola.

Implantação da irrigação com elevado grau de prioridade na zona semiárida, dando-se preferência aos projetos de desenvolvimento agrícola integrados. Reestruturação agrária gradativa, inicialmente em Pernambuco, Paraíba, Ceará e Bahia, nas áreas já selecionadas com essa finalidade, e alargamento de fronteiras agrícolas no Maranhão.

Aumento da produção e produtividade dos seguintes bens de exportação, adotando-se, inclusive, sistemática de preços mínimos especiais, conforme prevê o Decreto PROTERRA: Algodão, cana-de-açúcar, cacau, caju, abacaxi, carne bovina e mamona.

Com a mesma finalidade, devem também merecer cuidados especiais: alfafa, gergelim, girassol, citros e sucos de frutos regionais.

Expansão da produção e da produtividade dos rebanhos bovinos e da avicultura, dando ênfase à produção de carne e ovos nas capitais dos Estados e principais centros urbanos da região. Concentração de esforços governamentais e privados nos Estados do Maranhão, Ceará e Bahia, visando à expansão da atividade pesqueira, haja vista o potencial de recursos identificados e as francas possibilidades de mercado interno e externo.

Os recursos do PROTERRA destinados ao Nordeste deveriam abranger 20% das opções realizadas a favor da SUDENE e mais os 20% setoriais, ficando reservados à área da SUDAM os 20% correspondentes às opções declaradas a seu favor. Do total dos recursos do PROTERRA, que fossem destinados ao Nordeste, deveriam ser reservados 7,5% para depósito no Banco do Nordeste para fins de participação acionária deste Banco nos projetos agropecuários considerados pela SUDENE como prioritários para a Região. Na área do crédito agrícola: assegurar ao agricultor, de acordo com áreas

e culturas que venham ser consideradas prioritárias, taxas de juros inferiores às vigentes no mercado. Fixando-as compatíveis com as prioridades do setor, mas que o subsídio seja concedido pelo governo, resguardando os capitais das instituições financeiras.

Durante as duas últimas décadas, a estrutura da economia do Nordeste praticamente não se alterou com relação à renda social, apesar de a estrutura de emprego haver-se modificado. O emprego no setor rural, que era de 74% em 1950, passou para 66% em 1970, a favor das atividades não agrícolas ou urbanas.

A análise dos resultados dos programas em execução no Nordeste e as perspectivas vislumbradas pelos estudos realizados na região, e constantes do relatório geral da COCENE, levam a acreditar que há possibilidades de a economia nordestina crescer a 10% ao ano, durante a atual década.

De acordo com o que já se mencionou, a viabilidade de crescimento referido teria como apoio taxas de crescimento de 6,5% para a agricultura, 15% para a indústria e 10% para o setor serviços. Estas taxas de crescimento estão balanceadas, levando em

conta todos os fatores de complementariedade que um processo de desenvolvimento exige.

Com a ativação do setor agrícola, de modo a que ele pudesse manter a taxa de crescimento da magnitude comentada, mais elevada do que no passado, e assegurando-se a acelerada taxa do setor industrial, passaria a economia do Nordeste a apresentar na atual década as transformações estruturais caracterizadoras do autêntico processo de desenvolvimento econômico.

Enquanto em 1970 se calcula que a participação da agricultura na formação da renda social do Nordeste tenha sido de 36%, a da indústria 15% e dos serviços 50%; no final da década de 70 a estrutura da economia poderá apresentar-se com uma participação de 26% para a agricultura, 24% para a indústria e 50% para serviços, caso aquelas taxas de crescimento setorial se materializem.

A concepção do modelo de crescimento setorial da economia do Nordeste, conforme as taxas de evolução da renda e as respectivas transformações estruturais comentadas, leva em conta inúmeros fatores explicativos.

De acordo com os estudos realizados e o conhecimento pragmático do processo de desenvolvimento econômico em gestação no Nordeste, será o setor industrial o fator de dinamização e transformação da economia regional. Em outras palavras, caberá basicamente à elevada taxa de crescimento do setor industrial a manutenção da alta taxa de crescimento global da economia, pois não há quaisquer indícios de que a agricultura possa ultrapassar a taxa média de longo prazo acima de 6,5% a.a. Não haveria outra alternativa para assegurar o impulso de desenvolvimento da Região para criar oportunidades de novos empregos e levar a economia para um processo de evolução autossustentável.

À agricultura, porém, deve caber toda atenção, pois será ela que constituirá o apoio para o crescimento acelerado e onde residem os mais graves problemas econômicos e sociais da Região. Enquanto na indústria as taxas de crescimento estão associadas com a modernização, conforme a experiência dos últimos anos no Nordeste, na agricultura não ocorre o mesmo. Assim, na agricultura, além dos esforços que deverão ser feitos para manter taxas aceleradas de crescimento, para evitar que o mesmo as tome em ponto de estrangulamento da

economia, ressalta ademais a necessidade inadiável de modernizá-la. De fato, esta será a única forma de melhorar o bem-estar da mais ampla parcela da população afetada pela pobreza e subdesenvolvimento regional. Isso significa que a agricultura deverá merecer a mais elevada prioridade nos próximos anos, porém jamais se deverá conceber que tal prioridade se faça a expensas da indústria.

Pedro Sisnando Leite

Professor Mário Henrique Simonsen

Em meados do decênio de 1950, o desnível econômico entre o Nordeste e o Centro-Sul atingiu o seu hiato mais agudo. Fixou-se então a convicção de que a economia nordestina precisava receber um impulso exógeno bem mais amplo do que a tradicional política de defesa contra as secas. Essa convicção conduziu, em poucos anos, à criação da SUDENE, à instituição dos incentivos fiscais, às inversões na região, e à elaboração de um modelo de desenvolvimento do Nordeste baseado na industrialização.

Inegavelmente, ao longo do decênio de 1960 as desigualdades entre o Nordeste e o Centro-Sul se atenuavam, em termos de renda global. A política de incentivos fiscais permitiu que o produto industrial da região crescesse a taxas extremamente rápidas, e que se desenvolvessem na região dois importantes polos manufatureiros, em torno de Salvador e Recife.

Contudo, alguns problemas importantes continuaram sem solução satisfatória. Em primeiro

lugar, a recuperação econômica do Nordeste, ao longo do decênio de 1960, foi geograficamente desigual. Algumas regiões, principalmente em torno do eixo Salvador-Recife, conseguiram registrar notáveis índices de progresso. Vastas áreas nordestinas, no entanto, permaneceram à margem dos benefícios dos projetos da SUDENE. Em segundo lugar, a fórmula do desenvolvimento via industrialização, se se demonstrou eficaz em termos de taxa de crescimento do produto, não parece ter solucionado a contento o problema da empresa numa área onde a oferta de mão-de-obra é excepcionalmente pressionada pelos altos índices de natalidade. Como se sabe, a indústria moderna se tem revelado bastante intensiva de capital. Os critérios de aprovação de projetos adotados pela SUDENE, por sua vez, parecem ter incentivado esse uso predominante do capital, em boa parte sem custo alternativo na mecânica dos incentivos fiscais, com baixos índices de absorção de mão-de-obra. É verdade que o parâmetro relevante não consiste apenas na criação direta de empregos pela indústria, mas na geração total de procura de mão-de-obra, a qual inclui o multiplicador do emprego no setor terciário. Ainda assim, o desenvolvimento do Nordeste ao longo do decênio de 1960, se foi brilhante em termos

de expansão do produto real, parece ter sido algo decepcionante em matéria de geração de empregos. Nesse sentido, recente pesquisa desenvolvida pelo Banco do Nordeste pôs à mostra um dos elementos de desequilíbrio do crescimento da região nos últimos dez anos. Segundo sugere essa pesquisa, a renda per capita média do Nordeste evoluiu apreciavelmente na década de 1960. Mas a fatia mais pobre da população - a faixa de mão-de-obra não qualificada, tão fortemente pressionada pela explosão demográfica, piorou em termos de padrão de vida.

O impacto emocional da seca de 1970 levou o Governo Federal a reformular a política de incentivos fiscais, procurando a maior integração Norte-Nordeste e o maior estímulo ao desenvolvimento agrícola na região. A opção pelos projetos da SUDENE antes correspondia a até 50% do imposto de renda das pessoas jurídicas. Hoje corresponde a apenas 25%, no máximo, desse total, já que 15% foram destinados à Transamazônica e 10% ao PRO-TERRA. Isso sem levar em conta o fato de que os demais incentivos fiscais, relativos a SUDAM, SUDEPE, EMBRATUR e REFLORESTAMENTO, concorrem cada vez mais intensamente com os relativos à SUDENE.

O presente trabalho, de autoria do eminente Senador Virgílio Távora, representa uma análise profunda dos problemas do desenvolvimento do Nordeste, avaliando objetivamente a ação da SUDENE e as repercussões das novas medidas adotadas pelo Governo Federal. A lucidez e a experiência do autor dispensam maiores explicações quanto ao escopo do estudo. O importante não é apenas a amplitude do diagnóstico. Mas a validade da terapêutica recomendada, que reconhece os aspectos positivos da experiência obtida no decênio de 1960, mas que propõe um aprimoramento capaz de assegurar o crescimento do Nordeste não apenas em termos de produto global, mas também no que diz respeito à geração de empregos e ao equilíbrio intrazonal.

Rio de Janeiro (RJ), 1971

Capítulo Um

Missão Cumprida

Introdução

Finalizamos hoje nosso trabalho, realizado no prazo restrito que nos foi atribuído, com as dificuldades maiores a serem transpostas, desde o arrefecimento de ânimo da maioria dos componentes da COCENE, face à decretação do PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste) - com renúncia de alguns dos mais categorizados relatores setoriais - até a falta de resposta às informações solicitadas a vários órgãos governamentais.

Norteamos nossa tarefa partindo de premissas e constatações básicas, com o sentido de procurar apresentar soluções exequíveis, capazes de receber a posteriori apoio operacional das autoridades federais competentes, e não outras, otimizadas para a Região, mas inaceitáveis dentro do contexto nacional.

Inicialmente, sem deixar de consignar e levar em conta as chocantes desigualdades inter-regionais e consequente fragilidade da economia nordestina face à do Sul, ignoramos a tendência, ora generalizada nas elites da área, de atribuir ao crescimento do

polo de desenvolvimento nacional do Centro-Sul todas as desgraças que se abatem sobre o Nordeste, atitude esta, a nosso ver, sem sentido.

E incontestável que o órgão desenvolvimentista da Região, a SUDENE, vem perdendo força, em sua função coordenadora, quer por decisão do Executivo, quer por novas leis retirando-lhe atribuições, as mais diversas.

Não padece dúvida também que o Nordeste, no princípio administrando incentivos sozinho - mais tarde estendidos à Amazônia - viu este seu mecanismo copiado e levado às regiões mais ricas, para aplicação em Pesca, Turismo e Reflorestamento. Além da perda de recursos, agravada pela emulação entre órgãos públicos, dificultou-se em muito a ação da Autarquia. Hoje, qualquer medida a ser tomada, no âmbito regional, neste setor, exige que saibamos e pesemos as repercussões no comportamento dos outros órgãos alocadores destes recursos.

Não foi a esperada a distribuição dos incentivos, espacial e setorialmente, dentro da Região, criando-se disparidades inter-regionais e intersetoriais e consequentemente sociais.

Idêntico fato aconteceu quanto aos investimentos diretos por parte do Governo Federal: sua maior parte concentrou-se na Zona Litoral Oriental-Mata (7,7% da superfície e 23,4% da população da Região), bem menor parcela cabendo às demais, entre as quais, por sua importância, cumpre destacar a Semiárida (51% e 48,5% respectivamente da área e população nordestinas), o que deu em resultado não estar a economia desta devidamente modificada nem apta para enfrentar a crise climática que sobre ela se abateu em 1970.

Por outro lado, o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, criado com o objetivo precípua de compensar os Estados consumidores quando da reformulação tributária, foi posteriormente reduzido em drástico corte de 40%, quebrando-se com isso o equilíbrio pretendido por ocasião da instituição do ICM, imposto este cuja atual sistemática é altamente danosa aos Estados consumidores.

Também o Fundo Constitucional das Secas (art. 198 da Constituição de 1946), que ensejava recursos estáveis ao Banco do Nordeste do Brasil, foi supresso. Aqueles outros, vinculados ao DNOCS, deixaram de exercer sua função multiplicadora na Região, havendo pelo contrário uma diminuição em valores reais, no tocante aos investimentos deste órgão,

na área, o que facilmente poderá ser corrigido através do PROTERRA.

Acresce que a participação dos Fundos Nacionais, no Nordeste, diminuiu. Não existe a obrigatoriedade de uma percentagem mínima de sua aplicação, na Região, sendo porém este óbice, em parte, sanável.

Não é necessário ser economista para sentir o empobrecimento relativo do Nordeste: vende ele seus produtos ao Exterior a preços internacionais, gerando divisas necessárias à Região Sul e é obrigado a adquirir, a essa, produtos manufaturados, a preços duas a três vezes mais elevados, sem falar na sangria que o ICM e as transferências torrenciais para fora de suas fronteiras realizam.

O PIN e o PROTERRA tiveram seus recursos em grande parte retirados dos incentivos, o que tomou mais agudo ainda o problema da captação, para a indústria nascente na Região, dos recursos remanescentes, que exigem, portanto, uma complementação.

É hoje indiscutível a afirmativa de que o Nordeste, tal como o concebe a SUDENE, se constitui de uma soma de seis zonas que, embora tendo a ligá-las

o subdesenvolvimento e pauperismo e, como traço comum, a decidida vontade de sua população de vencê-los, apresentam problemas específicos, muito diversos uns dos outros, a exigirem soluções diferentes, com grande parte da maior delas (a Zona Semiárida) com solos rasos e impróprios para uma mecanização maciça, justamente aquela área mais sujeita ao fenômeno periódico das secas.

Procurar diagnosticar o Nordeste, atentos a estes fatos acima citados - cuja enumeração não teve outro fim a não ser o de estabelecer uma base para discussão - após ter o Relator-Geral ouvido dezesseis depoimentos (inclusive de cinco Ministros de Estado, Presidente do BNB, Superintendentes da SUDENE e SUVALE, Diretor-Geral do DNOCS, Presidente da CHESF, Diretores dos Bancos do Brasil e do Nordeste, Chefe e Técnicos do ETENE), discutido longamente com membros da Comissão e compulsada uma vasta documentação sobre o assunto, foi o objetivo deste trabalho.

São pontos principais a destacar no Relatório:

- I. Apresentação realística, sem demagogia nem omissão, da atual situação do Nordeste e sua comparação com a do Centro-Sul do País.

- II. Fixação de uma política de desenvolvimento da Região, procurando-lhe corrigir as distorções ora existentes e com um crescimento harmônico (relação 2.5/1) entre Indústria e Agricultura, baseada nos seguintes pontos:

No setor Agricultura:

- aumento da produtividade, com expansão do emprego dos insumos modernos (fertilizantes, inseticidas, maquinaria, irrigação);
- adaptação das culturas às condições ecológicas ambientais;
- reestruturação agrária e alargamento da fronteira agrícola;
- fortalecimento e expansão do sistema de instituições de pesquisas agronômicas;
- revigoramento e ampliação do sistema de extensão;
- aumento da produção e produtividade dos bens de exportação não gravosos;
- fortalecimento da agricultura, com implantação de programas espaciais por Zonas: Litoral Oriental-Mata, Semiárida, Agreste, Meio-Norte, Cerrado e Manchas Férteis;

- execução do PROTERRA, com indicação da repartição de recursos, espacial e setorialmente;
- combate às secas - antes, durante e após o fenómeno cíclico;
- reforma agrária - bases práticas e diretrizes para a sua realização;
- pesca - racionalização da atividade;
- fomento às exportações;
- financiamento do crescimento agrícola: na área dos incentivos fiscais e na do crédito agrícola;
- reformulação da atual política da agroindústria açucareira.

No setor Industrial:

- quanto à indústria de transformação:
 - consolidação do esforço já realizado, através dos seguintes setores:
 - financiamento do crescimento industrial na área de incentivos fiscais, do mercado de capitais e na dos recursos de financiamento bancário;
 - qualificação de mão-de-obra e assistência técnica;

- transformação do programa de desenvolvimento industrial em agressivo programa de promoção industrial, através da criação de uma agência de promoção industrial subsidiária da SUDENE;
- melhor distribuição espacial do crescimento da Indústria;
- intensificação dos investimentos naquelas indústrias altamente absorvedoras de mão-de-obra;
- intensificação do crescimento industrial, com base no aproveitamento de novas oportunidades;
- integração da produção industrial do Nordeste à do País;

Quanto à indústria de construção civil:

- adaptação do programa do órgão nacional às peculiaridades nordestinas (urbanas e do meio rural);
- estímulos especiais à indústria na Região;
- alívio no ônus dos serviços públicos, nos conjuntos de baixa renda;

Quanto à indústria extrativa mineral:

- implantação, baseados nela, de grandes complexos químicos na Região:
 - polo petroquímico da Bahia;
 - mineral petroquímica, em Sergipe e Alagoas;
 - de fertilizantes, em área a ser selecionada;
 - salino-mineral, no Rio Grande do Norte;
- exploração, ao máximo, dos recursos minerais da área;
- filosofia básica no setor: industrialização local dos recursos da Região (polo nacional têxtil de fios finos, na região de algodão de fibra longa, refinação, no Nordeste, do petróleo lá produzido etc.).

III. Exploração integrada das grandes bacias multiestaduais e das estaduais, com especial atenção aos vales úmidos.

IV. Aporte de novos recursos à área:

- dedução de 5% do Imposto de Renda das Pessoas Físicas, destinados a constituir, com outros recursos, um Fundo Mútuo do Banco do Nordeste do Brasil para, entre outros fins,

corrigir distorções industriais espaciais e setoriais;

- obrigatoriedade de financiamento por parte do BNDE dos grandes projetos de interesse nacional localizados na área e, no caso de petroquímicos, além deste financiamento, participação societária do mesmo Banco no empreendimento;
- atribuição de, no mínimo, 3/4 dos recursos do PROTERRA ao Nordeste;
- supressão dos incentivos setoriais de Pesca e Turismo e redução da alíquota do de Reflorestamento a 20% - no momento é de 50% - restante revertendo necessariamente em benefício do Norte e Nordeste;
- determinação de limite mínimo de aplicação, no Nordeste, dos recursos oriundos do PIS, PFPSP e Resolução 71 do Banco Central;
- execução da Portaria 181 do mesmo Banco, com recursos alotados e dotados pelo Governo Central ao Banco do Nordeste e não com recursos próprios destes;
- distribuição do valor da primeira cobrança do ICM em partes iguais entre Estado produ-

tor (via de regra Centro-Sul) e Estado consumidor (Nordeste quase sempre). Implantação progressiva da nova sistemática.

- V. Estímulos especiais fiscais e tributários:
- isenção total do IPI para as indústrias que se instalarem no Maranhão e Piauí e redução do mesmo tributo de 20 a 30% nos demais Estados, de acordo com a natureza e localização da obra;
 - redução do Imposto Territorial até de 80% de seu valor, conforme a área que utilizar insumos modernos em relação ao total da propriedade agrícola;
 - tarifas especiais de serviço de utilidade pública para o campo e os conjuntos habitacionais de pequena renda.
- VI. Tentativa de estabelecimento de uma Política de Transportes para a Região, em novas bases.
- VII. Desenvolvimento dos polos macrorregionais e dos microrregionais.

Apoio à implantação do eixo de desenvolvimento Recife-Salvador, com a consolidação das indústrias retrocitadas e do terceiro polo macroeconômico-

Fortaleza, com a instalação de um Distrito Industrial Livre para Exportação e da Segunda Central Termonuclear Brasileira (esta de dupla finalidade).

Ativação do crescimento dos polos das microrregiões da área.

VIII. Estes são, em síntese, os principais pontos do Relatório apresentado.

E convicção nossa que, se plenamente alcançados estes objetivos, aí sim, teremos o Grande Novo Nordeste, tão sonhado por todos nós, baseado em realidades e não em meros desejos.

Somos os primeiros a reconhecer não esgotar o nosso trabalho o assunto.

IX. Pontos há que precisam ser bem amadurecidos, como, por exemplo, o da captação e alocação dos incentivos, objeto que foi da maior controvérsia quando dos trabalhos da Comissão, da discussão do magnífico relatório setorial - Indústria - da responsabilidade do nobre Senador Milton Cabral e do Seminário da Confederação Nacional da Indústria, de 17/7/71, realizado por solicitação da CO-CENE. Desde a tese do primeiro, captação e

aplicação destes incentivos por Bancos de Investimentos particulares, até a do eminente Senador Dinarte Mariz, Presidente da Comissão, que propugnava pela sua extinção e criação de um Fundo Orçamentário, a opção não sendo mais do usuário, uma enorme gama de soluções foi aventada. Optamos por um sistema que se nos afigurou o mais consentâneo com as necessidades do momento:

- realizar o equilíbrio entre comprometimentos e recursos disponíveis, como regra geral para todos os órgãos alocadores de incentivos;
 - conservar, com medidas acauteladoras e moralizadoras, o atual processo de captação e alocação de recursos;
 - criar um Fundo Mútuo estatal a cargo do Banco do Nordeste, aplicado por este nos projetos aprovados pela SUDENE e destinado a, entre outros fins, diminuir as disparidades regionais e setoriais (item IV - 1).
- X. Estas as linhas mestras do trabalho que ora apresentamos.

Agradecimentos

Poucas vezes, na vida do homem público, é ele, como o fomos, distinguido com honraria igual a esta: a de sua escolha para relator-geral de uma comissão coordenadora de estudos da Região onde nasceu. Côncios estamos, pois, da responsabilidade assumida.

Ao darmos por finda a incumbência que nos foi cometida, cumpre-nos o elementar dever de expressar nossos melhores agradecimentos a todos os que nos ajudaram e contribuíram para o desempenho dessa árdua e difícil tarefa.

Em primeiro lugar, desejamos referir-nos à distinção de que fomos alvo por parte da direção da Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE), ao entregar-nos a incumbência de Relator-Geral dos seus trabalhos, desenvolvidos intensamente no curto espaço de três meses. Esperamos ter correspondido à confiança em nós depositada, dando à tarefa senão o melhor desempenho mas o que nos foi possível, dentro de nossas naturais limitações.

De modo especial, queremos significar os nossos agradecimentos aos Ministérios da Fazenda, da Agricultura, das Minas e Energia, do Interior e do Planejamento, tanto na pessoa de seus respectivos titulares, Professor Antônio Delfim Netto, Dr. Luís Fernando Cirne Lima, Dr. Antônio Dias Leite Júnior, General José Costa Cavalcanti e Dr. João Paulo dos Reis Veloso, como na de todos os seus diretores, chefes de serviços, assessores e técnicos que, direta ou indiretamente, concorreram com informações e subsídios outros que possibilitaram a feitura do documento que ora entregamos à crítica e à análise dos interessados.

Em particular, cabe-nos salientar a colaboração recebida do Banco do Nordeste do Brasil. Antes mesmo de nos lançarmos à execução da tarefa que nos foi confiada, asseguramo-nos da cooperação, que julgamos imprescindível, do então Presidente do BNB, Dr. Rubens Vaz da Costa, e, mais, tarde, do seu digno sucessor, Dr. Hilberto Mascarenhas Alves da Silva. Os subsídios recebidos do BNB, quer na pessoa de seus ilustres Presidentes, supracitados, quer na de seus competentes técnicos, constituíram-se no melhor repositório de dados sobre o Nordeste. Ao Banco do Nordeste, pois, e mais especificamente

ao ETENE, ficamos a dever inestimável contribuição, advinda não só do manuseio da bibliografia de que dispõe, como dos depoimentos de seus qualificados técnicos, dentre os quais destacamos os economistas Dr. Rubens Vaz da Costa, então Presidente do Banco do Nordeste, Dr. Juarez Novaes Pontes, Diretor do Departamento de Crédito Rural e Cooperativo, Drs. José Nicácio de Oliveira, Chefe do ETENE, Pedro Sisnando Leite e Paulo Lustosa da Costa, técnicos desse Departamento, tendo estes dois últimos contribuído substancialmente, também, na própria montagem do presente Relatório, quando mais uma vez demonstraram toda a sua capacidade e valor profissional. Ainda em relação ao Banco do Nordeste, não poderíamos omitir a atuação do Dr. Berilo Sandes, Chefe do Escritório de Brasília, que, além de sua participação pessoal, pôs à nossa disposição as instalações do citado Escritório, fontes bibliográficas e pessoal auxiliar.

Igual agradecimento cabe também ao Banco do Brasil, que se fez presente aos nossos trabalhos, por um de seus mais dinâmicos diretores - o Dr. Camilo Calazans.

Em relação à SUDENE, devemos salientar a colaboração trazida pessoalmente pelo seu ilustre Superintendente, General Evandro Souza Lima, pelo Professor Gilberto Osório de Oliveira Andrade, Diretor do Departamento de Recursos Humanos, e bem assim pelos técnicos José Otomar Carvalho e Walfrido Salmito Filho, Diretor da Assessoria Técnica e Diretor Adjunto do Departamento de Industrialização daquela Autarquia, respectivamente, os quais, espontaneamente, nos forneceram valiosos subsídios que enriqueceram o nosso trabalho. E de justiça assinalar, ainda, o apoio que a Comissão recebeu do Chefe do Escritório da SUDENE, em Brasília, Dr. Ramundo Edilson Pessoa Evangelista.

Cumpre, ainda, registrar a colaboração prestiosa do Coronel-Engenheiro Wilson de Santa Cruz Caldas, Superintendente da SUVALE, do Ministro Apolônio Sales, Presidente da CHESF, e do Dr. José Lins de Albuquerque, Diretor do DNOCS.

Do mesmo modo, manifestamos o nosso reconhecimento aos Governos Estaduais e às demais autoridades ou órgãos que atenderam prontamente às nossas solicitações no sentido de nos fornecer os elementos informativos de que necessitávamos.

Menção especial merece a Confederação Nacional da Indústria e o seu dinâmico Presidente, Dr. Thomas Pompeu de Souza Brasil Netto, que promoveu em sua sede, no Rio, um Seminário, convocado por sugestão da COCENE, para debater assuntos constantes de seu temário e ao qual compareceram, entre outros, os Drs. Mário Henrique Simonsen, Rômulo de Almeida, Juarez Farias, José Aristófaes Pereira, Fernando Perdigão, Antônio de Abreu Coutinho, Aluísio Campos, Marco Aurélio de Alcântara, Mair Mossé, Manoel Orlando Ferreira e Max Paskim, tendo produzido, na ocasião, expressivo trabalho, que fica apenso ao nosso Relatório.

À Fundação Getúlio Vargas, pelas suas altas expressões, Dr. Luís Simões Lopes, Prof. Eugênio Gudin, Dr. Alim Pedro, Prof. Mário Henrique Simonsen e Prof. Otávio Bulhões de Carvalho, muito fica devendo a COCENE e o próprio Nordeste.

Neste ensejo, não poderíamos omitir o suporte que tivemos das duas Casas do Congresso, através de seus respectivos Diretores, Drs. Evandro Mendes Vianna e Luciano Brandão Alves de Souza, que puseram à nossa disposição o instrumental imprescindível à realização do nosso pesado encargo. Na Câmara dos Deputados, destacamos a eficiente

estrutura das CPIs, chefiada por D. Yolanda Mendes, diretamente assistida por D. Aurora Silvestre de Faria, além do seu competente pessoal auxiliar, e, no Senado Federal, cabe-nos louvar a prestimosa ação e conhecida capacidade de trabalho de D. Edith Balassini e seus eficientes auxiliares.

De igual modo, registramos a cooperação técnica da Professora Rosinethe Monteiro Soares, pela orientação que inicialmente nos deu.

Nesta altura, sugerimos ao ilustre Presidente da COCENE que, por ofício, se dirija aos Diretores das duas Casas, transmitindo, além dos nomes das funcionárias acima citadas, a relação nominal de toda a valiosa equipe auxiliar, à qual deve a Comissão parte do êxito obtido neste trabalho.

Não seria demais pedirmos aos Diretores das duas Casas que fizessem constar dos assentamentos individuais dos citados funcionários uma nota de louvor pelo trabalho que desenvolveram.

Aos Srs. Senadores e Deputados membros da Comissão que, com suas opiniões, conselhos e relatórios, tomaram possível este trabalho, deixamos aqui consignado nosso reconhecimento.

Por estranho que pareça, mas propositadamente, fiéis à máxima de que “os últimos serão os primeiros”, guardamos para a parte final deste registro os nomes dos Senadores DINARTE MARIZ e WALDEMAR ALCÂNTARA, respectivamente Presidente e Coordenador-Geral da COCENE.

Ao espírito combativo, entranhado amor à Terra, incansável vocação de homem público do primeiro deles, deve a COCENE sua criação e manutenção, quando tudo contra sua sobrevivência conspirava.

À dedicação sem par, à capacidade de trabalho e coordenação, ao profundo conhecimento dos problemas da Região e à vocação inata de liderança do segundo, deve ser creditado o êxito que este trabalho alcançar, na procura dos verdadeiros caminhos do desenvolvimento do Nordeste.

Missão cumprida.

*Senador Virgílio Távora,
Relator-Geral, 1971.*

Capítulo Dois

Considerações Gerais

Considerações Gerais

A Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE) foi instituída pelo Presidente do Diretório Nacional da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), Deputado Baptista Ramos, através da Portaria nº 1, de 11 de maio de 1971.

Inspirou-se a oportuna iniciativa, entre outros motivos, no memorável pronunciamento do Presidente Emílio Garrastazu Médici, ao ensejo de sua visita às frentes de trabalho do Nordeste, quando anunciou o firme propósito de mudar, definitivamente, a situação ali posta à mostra pela seca de 1970.

É estranhável ter havido surpresa generalizada pelo que então aconteceu e que acusações hajam sido formuladas contra a ação do Poder Federal, especificamente, em relação à SUDENE, atribuindo a esta a incapacidade do sistema econômico em não poder absorver os grandes contingentes de mão-de-obra ociosa, mesmo em épocas normais, e o fato de o Nordeste, após um decênio de atuação planificada, não dispor ainda de infraestrutura em condições de suportar as consequências do flagelo climático.

Nesse tocante, devem ser lembrados os conceitos emitidos por Gunnar Myrdal, o grande mestre da economia dos países subdesenvolvidos:

“Mesmo um progresso muito mais rápido da industrialização da maioria dos países subdesenvolvidos, bem sucedida às vezes, não dará uma estrutura dimensional para a mão-de-obra ociosa desses países. Isto é assim porque a demanda adicional de emprego criada pela industrialização é uma função, não apenas da velocidade do crescimento industrial, mas do baixo nível do qual se iniciou esse crescimento.”...

“Em um estágio inicial, sempre haverá efeitos progressivos, decréscimo, obliteração e mesmo reversão de qualquer ‘criação de empregos’ por parte da industrialização. Se agora combinamos nossas duas descobertas: que por décadas no futuro o poder de criação de empregos pela industrialização é pequeno, nulo ou negativo e que sabemos com certeza que, enquanto isso, a força de trabalho estará crescendo entre 2 e 4% ao ano, devemos concluir que uma muito maior parte deste acréscimo, na força de trabalho, deve permanecer fora da indústria e principalmente na agricultura.”

Como se vê, constitui evidente equívoco a pretendida absorção da grande massa de mão-de-obra ociosa na Região, pela indústria, que, no Nordeste, apenas teve o seu processo iniciado. Como querer que, em poucos anos, fosse operado tal milagre?

Por outro lado, em que situação estaria o Nordeste se, porventura, não tivesse sido adotada a política de industrialização desenvolvida pela SUDENE? Que teria ocorrido com as tradicionais e obsoletas indústrias existentes e mesmo com os empregos diretos e indiretos que emergiram desse processo?

A análise feita neste Relatório mostra a existência de um Nordeste uno em seu subdesenvolvimento, mas constituído de várias zonas revestidas de características próprias, absolutamente diversas uma das outras, tais como o Litoral Oriental-Mata, Agreste, Semiárida, Meio-Norte, Cerrado e Manchas Férteis.

É preciso que a Nação se conscientize dessa realidade, que se capacite de que o problema nordestino compreende uma diversidade de situações e, somatório do de todas essas zonas, não pode ter uma solução única.

Os recursos alocados à SUDENE e aplicados, ora em investimentos diretos do Poder Público, ora através da empresa privada (34/18), foram situados, em grande parte, em zona diversa da área Semiárida (que ocupa 51 % da Região e possui 48,5% de sua população), ou seja, na Zona Litoral Oriental-Mata, que abriga importante eixo de desenvolvimento, Recife-Salvador, e a grande concentração da agroindústria canavieira, mas justamente onde não incide o fenômeno climático.

Significativo é também o quadro dos investimentos efetuados pelo DNOCS, na Zona Semiárida, entre 1967 e 1970, que, a preços constantes de 1970, atesta a diminuição de tais investimentos. Outro aspecto a considerar é quanto ao propalado desenvolvimento equilibrado do Nordeste.

É evidente - e o exemplo de outras regiões assemelhadas do mundo comprova, que desenvolvimento equilibrado não significa um crescimento igual entre os setores econômicos. A indústria deve crescer a uma taxa de 3 a 2,5 vezes mais elevada do que a da agricultura, para que ocorra o balanceamento entre esses dois setores e se verifiquem as transformações estruturais que estão associadas ao desenvolvimento econômico.

A indústria deve procurar o seu desenvolvimento autossustentado, tendo como mercado a própria Região, mercê do soerguimento do padrão de vida da população local (66% da população vive no campo), bem como no mercado exterior e, subsidiariamente, no mercado de outras regiões do País.

A agricultura tem os seus condicionamentos resumidos em três grandes segmentos:

- a) aumento da produtividade da terra e da mão-de-obra, através do aumento de área cultivada por trabalhador e o uso de insumos físicos modernos: fertilizantes, inseticidas, utilização de maquinaria agrícola, onde possível, e a adoção de novas tecnologias e da irrigação, onde factível;
- b) comercialização (inclusive mediante uma política de preços justos, acesso aos centros consumidores e crédito suficiente e fácil);
- c) adaptação de culturas às condições ecológicas ambientais (máxime nas Zonas Semiárida e Meio-Norte).

Grande parte do Nordeste, coincidindo ela quase sempre com a Zona Semiárida, assenta sobre a base de “cristalino”, com solos, portanto, rasos e impróprios para uma agricultura mecanizada em grande escala. Se a isso acrescentarmos a incerteza climática e a aridez do solo, verificaremos que uma técnica bem sucedida numa zona poderá redundar num fracasso em outra.

Não se pode negar que as Zonas da Mata e Semiárida não têm, no momento, condições de abrigar a população que nelas habita, dentro de um padrão mínimo de vida.

A agricultura nordestina vem-se expandindo de maneira extensiva, sem maior incorporação de tecnologia. Tem crescimento simples e barato, pois utiliza somente o que está à sua disposição: terra e mão-de-obra.

Se projetarmos o crescimento da produção agrícola e a ocupação respectiva de terras, no fim desta década, somente os Estados do Piauí, Maranhão e Bahia terão terras agricultáveis a incorporar, caso se mantenham inalterados os padrões tecnológicos. Assim, o modelo já não mais servirá para a Re-

gião. O Nordeste terá de realizar um esforço extraordinário para a modernização da sua agricultura, pois somente desse modo poderá estender os benefícios do desenvolvimento ao quadro rural.

Tantas vezes abordado e de solução prometida, o uso e posse de terra no Nordeste, máxime nas Zonas da Mata, Agreste, Caatinga, (uma das subzonas da Semiárida), enquanto não enfrentado de vez, sem demagogia nem timidez, é fator limitante absoluto de qualquer desenvolvimento rural da Região.

De outro lado, no setor industrial, são incontáveis as distorções espaciais que precisam ser corrigidas, tanto comparativamente com o resto do País, como entre Estados da própria Região.

Cada um desses pontos é importante; todavia, mister se toma, por igual, estancar, através de medidas urgentes, o crescente empobrecimento do Nordeste, que é um fato indiscutível.

Além da sangria que sofre devido à atual sistemática do ICM e às transferências em massa de recursos para fora de suas fronteiras, ainda continua financiando o Sul através da venda ao exterior de seus produtos a preços internacionais, produzindo divisas necessárias a esta última Região e da compra, na

mesma, de produtos industrializados a preços duas ou três vezes mais elevados.

Constituindo o homem a meta-síntese de toda a ação governamental, aumentar-lhe o padrão de vida deverá ser a tônica de qualquer programa do Poder Público e/ou da iniciativa privada. De fato, não é demais lembrar, para vergonha nossa, que a renda per capita do nordestino, baixíssima aliás, cai de US\$ 207 para US\$ 136, quando considerado apenas o setor rural, e, em 79% deste, se situa ela na ínfima faixa de US\$ 40 a US\$ 50.

Sinceramente chegamos à hora de não mais viver da ilusão de um crescimento parcial em proveito de poucos e frequentemente com o sacrifício de muitos.

Ante o exposto, entendemos que nenhum programa de desenvolvimento nacional poderá traduzir-se em benefícios autênticos para a sociedade, se não levar em conta a sua distribuição espacial e setorial. Este documento, portanto, representa a presença, o engajamento e a consciência, das responsabilidades que, a cada um de nós, nordestinos, cabe na construção de uma sociedade

que busca permitir a todos os seus indivíduos atingirem a plena potencialidade de seu fim. Representa, também, a mais incontestável demonstração de que o engrandecimento da sociedade brasileira só se fará subordinado ao princípio básico de que o desenvolvimento é obra do esforço comum, solidário e participante de todos aqueles que gozarão de suas vantagens e benefícios.

O trabalho ora apresentado intenta fornecer subsídios à magna tarefa de solucionar o mais grave problema da Nação brasileira, representado pelo atraso econômico e as disparidades sociais prevalentes no Nordeste. Com esse propósito, buscou-se espelhar de modo coerente, compatível e consistente, o conhecimento, experiência e todo o acervo de dados, informações e observações daqueles que, direta ou indiretamente, se acham vinculados à problemática nordestina. Temos a esperança de que as informações e qualificações aqui reunidas possam contribuir para a criação de uma consciência nacional sobre os problemas do Nordeste. Acreditamos firmemente que as coisas hão de mudar e mudar rapidamente. Essa crença se assenta naquilo que nós, nordestinos, só agora compreendemos: outrora, na expectativa da

solidariedade nacional; hoje possuídos por uma atitude de determinação e fé no progresso econômico-social, não só regionalista, mas fundamentalmente de visão mais ampla da integração nacional.

De acordo com essa compreensão, sugerimos a Sua Excelência, o Presidente Médici, o lançamento da DÉCADA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE E DE SUA INTEGRAÇÃO À ECONOMIA NACIONAL, pois isto será a mais dignificante resposta a sua angustiante indagação: *“Que poderemos fazer pelo Nordeste, para que ele venha a mudar de fato?”*.

Capítulo Três

Sumário das recomendações e propostas

Introdução

Virgílio Távora, Relator-Geral.

A estratégia de desenvolvimento para a Região Nordeste, proposta neste documento, tem caráter globalizante e abrangente, no sentido de que procura aproveitar as oportunidades econômicas onde as potencialidades regionais indicarem. Apoia-se nos princípios básicos de aumento da produtividade global, através da modernização das instituições e concentração de esforços em áreas estratégicas.

Portanto, as diretrizes básicas da nova política de desenvolvimento para o Nordeste orientam-se para a consecução do desenvolvimento harmônico da economia regional. A aceleração do crescimento industrial propiciará a transformação estrutural da renda interna, garantindo-lhe maior dinamismo e ensejando uma taxa de expansão da economia, compatível com o seu objetivo de não agravamento das disparidades regionais. A modernização do setor primário representa instrumento indispensável e fundamental para o alcance da taxa de expansão esperada

para a renda do Nordeste e a fim de garantir a própria consolidação e crescimento da indústria, ênfase feita na modernização da agricultura, mercê do emprego máximo de insumos, de incentivo às culturas xerófilas e da mais que necessária modificação da estrutura agrária existente.

A manutenção de adequada parcela de investimentos públicos, visando a conservar a taxa de participação dos Serviços, no conjunto, completa a estratégia.

De modo bastante sumariado, a política econômica para o Nordeste propõe-se a atingir quatro grandes objetivos:

- a) redução ou, pelo menos, não agravamento das disparidades regionais;
- b) criação de um princípio dinamizador interno que conduza ao desenvolvimento autossustentado, ou seja, independente de estímulos externos;
- c) redução do desemprego regional;
- d) diminuição gradativa das disparidades inter-regionais.

O cumprimento de tais objetivos demandará a utilização de uma série de instrumentos e diretrizes, cujas dimensões enfeixam-se nas três grandes linhas abaixo enumeradas:

- a) modernização do setor primário;
- b) intensificação do desenvolvimento industrial;
- c) desenvolvimento e promoção das novas iniciativas, dentre elas o turismo e a promoção de exportações.

Com vistas a viabilizar as diretrizes acima enunciadas, apresentamos, a seguir, a síntese das principais recomendações e propostas.

Para as atividades motrizes, os desdobramentos prenderam-se, fundamentalmente, à agropecuária, incluindo atividade pesqueira e o papel das exportações, e à indústria, inclusive recomendações para as indústrias de transformação, construção civil, extrativa mineral, manufaturados e turismo.

Nas atividades de apoio ao crescimento econômico, propõem-se providências para ampliar, modernizar e adaptar os recursos de infraestrutura, tanto física como social, da Região.

Dentro do conjunto de recomendações propostas, sugestões são feitas quanto a modificações de caráter institucional, desde aquelas que visam a melhorar o esquema de incentivos fiscais até as que propiciariam o soerguimento das receitas públicas estaduais.

Setor Agropecuário

Recomendações Gerais

Fomentar a elevação da produtividade das principais culturas de interesse regional, promovendo-se a expansão do emprego de insumos modernos, através de:

- produção de sementes selecionadas;
- aumento das disponibilidades e consumo de insumos modernos, mediante preços compatíveis com as cotações finais dos produtos, através de subsídios;
- aprimoramento do sistema de distribuição dos insumos modernos - fertilizantes, defensivos, equipamentos etc.; a distribuição e venda desses insumos poderiam ser realizadas através das CIDAs, onde elas viessem a operar;
- estímulo ao consumo de fertilizantes e outros insumos, através da redução do imposto territorial até a proporção de 80%, conforme a área utilizada com este insumo;

- implantação da irrigação, com alto grau de prioridade, na Zona Semiárida, sempre tendo em vista:
 - preferência para os projetos que se desenvolvam de forma integrada, visando às possibilidades de aumento de oferta de emprego;
 - seu possível funcionamento como elemento de expansão e criação de centros urbanos - futuros polos agro urbanos de crescimento;
 - a imprescindibilidade de incentivar a pecuária nas zonas vizinhas aos projetos de irrigação, como meio de aproveitamento dos restos da agricultura e como base para um trabalho de engorda em confinamento e da indústria de laticínios.

Adaptação das culturas às condições ecológicas ambientais, nas regiões mais secas, com expansão ao máximo do plantio de xerófilas.

Reestruturação agrária, inicialmente em Pernambuco, Paraíba, Ceará e Bahia, nas áreas já selecionadas com essa finalidade, e alargamento da fronteira agrícola no Maranhão (Alto Turi e área cortada

pela MA/74); Piauí (Vale do Gurguéia e Fazendas Estaduais); Bahia (Barreiras e Nova Viçosa), com conclusão dos projetos de colonização iniciados nos três Estados. Ter sempre em consideração, quando levada a efeito a primeira, na Zona Semiárida, a presença da pecuária como valor determinante do tamanho mínimo da propriedade economicamente viável.

Fortalecimento e expansão do sistema de instituições de pesquisas agrônômicas, coordenação dessas pesquisas e criação de um sistema de formulação de diretrizes, no Nordeste.

Revigoração e ampliação, do sistema de extensão, orientando-o no sentido de que se tome um veículo de ligação entre as instituições de pesquisa, crédito, fomento e os produtores rurais.

Aumento da produção e produtividade dos seguintes bens de exportação: algodão, cana-de-açúcar, cacau, mamona, caju, abacaxi e carne bovina. Além desses, devem merecer atenção, ainda, a alfafa, o gergelim e o girassol, a banana e o coco, os citros e os sucos de frutas regionais.

Fortalecimento da agricultura e melhoria da produtividade, via implantação dos seguintes programas espaciais:

- Litoral-Oriental e Mata:
 - racionalização da agroindústria canavieira e aproveitamento dos tabuleiros costeiros com a cultura da cana-de-açúcar;
 - desenvolvimento de programas visando à diversificação de agricultura na área canavieira;
 - reforma agrária.
- Zona Semiárida:
 - pesquisa e experimentação, produção de sementes melhoradas, técnicas novas de plantio, crédito, assistência técnica com ênfase em pecuária, algodão, caju, oleaginosas e outras xerófilas, assim como melhoria da agricultura de subsistência;
 - aproveitamento intensivo das bacias de irrigação, através de projetos de assentamento de agricultores em unidades agrícolas familiares e dos tabuleiros costeiros.

- Agreste:
 - ampliação da agricultura de subsistência e pecuária leiteira, explorada em regime intensivo. Reforma agrária, com prioridade no Brejo, Borborema Oriental e Recôncavo.
- Meio-Norte:
 - ocupação ordenada das terras devolutas da Pré-Amazônia maranhense, para que se efetive a ampliação da fronteira verde do Nordeste. Essa ocupação seria feita através de um programa de colonização que tem por eixo a MA/74 (Santa Luzia Açailândia) e Santa Luzia-Grajaú. O projeto incluiu a construção de agrovilas e projetos pecuários com incentivos fiscais.
- Manchas Férteis:
 - fomento da exploração de atividades frutícolas e hortícolas;
 - incentivo ao desenvolvimento da pecuária leiteira;
 - estímulo ao florestamento e reflorestamento das áreas devastadas, com vistas à manutenção do equilíbrio biológico, com prioridade ao replantio do café.

- Cerrado:
 - incentivo à pecuária, como complemento à atividade extrativa e à agricultura de subsistência.

Execução do Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA).

- Os recursos do PROTERRA deverão abranger 20% das opções realizadas a favor da SUDENE e mais os 20% setoriais, ficando reservados à área da SUDAM os 20% correspondentes às opções declaradas a seu favor.
- Na distribuição dos recursos do PROTERRA, obedecer-se-á a uma alocação: por zona, retirados do total os recursos do item I a seguir (7,5%), de tal modo que à Zona Semiárida caberia 32% dos recursos; ao Litoral-Oriental e Mata 24%; ao Agreste 20%; ao Meio-Norte 21% e às Manchas Férteis e Cerrado, 3%; e por setores:
 - participação societária do BNB nos projetos agropecuários aprovados pela SUDENE-7,5%;

- aquisição e desapropriação de terras para posterior venda a pequenos e médios produtores rurais da Região - 42,0%;
- financiamento a projetos destinados à agroindústria, inclusive à açucareira, e produção de insumos - 18,0%;
- assistência financeira (32,5%) a:
 - a) sistemas de silos e armazéns, meios de comercialização e serviços básicos complementares decorrentes;
 - b) organização de serviços de pesquisa e experimentação agrícola;
 - c) organização e modernização de propriedades rurais; subsídios ao uso de insumos modernos e garantia de preços mínimos e justos para os produtos de exportação.

A agroindústria, para receber os benefícios do PROTERRA, deverá enquadrar-se dentro dos seguintes critérios: indústrias que processem produtos agrícolas oriundos dos projetos de irrigação ou de projetos integrados, com produção própria de matérias-primas agrícolas; indústrias que assegurem a di-

versificação do uso de matérias-primas agrícolas; indústrias que utilizem matérias-primas agrícolas para exportação (instalação ou ampliação); indústrias que operem produtos agrícolas ainda não industrializados no País e indústrias produtoras de insumos e equipamentos para a agricultura, sendo obrigatoriamente localizadas no Nordeste.

- Racionalização do abastecimento, da comercialização e dos serviços de informação de mercado:
 - construção das Centrais de Abastecimento de Salvador, Fortaleza, Aracaju e Maceió;
 - implantação das Companhias Integradas de Desenvolvimento Agrícola (CIDA) em áreas selecionadas, com desenvolvimento de projetos de armazéns e silos, inclusive silos individuais nos polos macrorregionais e regionais de desenvolvimento.
- Intensificação de pesquisas para o enriquecimento de farinhas alimentícias de milho, feijão macassar, mandioca e banana, destinadas ao consumo das classes de renda mais baixa. Incentivar o consumo de proteínas de origem

vegetal, com vistas a reduzir o déficit destes elementos.

- Combate às Secas:

Desenvolver programas para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste, dando-se destaque:

- à construção de açudes que suportem, no mínimo, dois anos de seca, públicos e particulares (em cooperação), com consequente irrigação;
- às lavouras xerófilas que encontrem boas condições de adaptação à Zona Semiárida: adequação das culturas às condições ecológicas;
- à construção de barragens submersíveis;
- às ações no campo do florestamento e reflorestamento;
- à pesquisa agronômica, com vistas à obtenção de variedades de feijão e milho de ciclo curto, adaptáveis ao período chuvoso da Zona Semiárida;
- à execução de obras de engenharia rural, em terras não irrigáveis, com alocação de recursos para que o DNOCS

- possa cumprir o disposto no Decreto-lei nº 138, de 2 de fevereiro de 1967, regulamentado pelo Decreto na 61.237, de 24 de agosto de 1967, e, com relação à SUVALE, na forma do art. 15, da Lei nº 5.508, de 11 de outubro de 1968;
- aos estudos sobre previsão de secas;
- à realização de pesquisas, com recursos adequados, de nucleação artificial de nuvens, nas zonas sujeitas a crises climáticas, no Nordeste, com base no Projeto americano CIRRUS;
- Além dos programas existentes de amparo nas épocas de crise, criar um Fundo Autônomo de Emergência, composto de um certo número de Obrigações Reajustáveis do Tesouro (ORT), que só seriam lançadas em circulação, quando ocorresse a emergência, e na medida das necessidades.

Financiamento do Crescimento Agrícola

Na área dos incentivos fiscais

Confirmada a exclusão do setor agropecuário do financiamento dos artigos 34/18, impor-se-á:

- 7,5% dos recursos totais do PROTERRA serão depositados no BNB para aplicação por ele, como participação societária em projetos agropecuários a serem aprovados pela SUDENE, durante a vigência do Decreto-lei 1.179/71, de 6-7-71;
- os projetos agropecuários que, até a data da regulamentação do PROTERRA, tiverem captado 50% dos recursos aprovados, receberão, segundo seus cronogramas de execução, compulsoriamente, os restantes 50% do BNB, sob a forma indicada no item 3.1.1.; os demais têm prazo até 31-12-71 para efetuar tal captação;
- dentre os projetos que a SUDENE vier a aprovar no período da vigência do Decreto-lei nº 1.179, merecerão prioridade os que se dedicarem à exploração de produtos alimentares, notadamente hortícolas, frutícolas e que possam vincular-se a unidades de transformação de beneficiamento industrial, direta ou indiretamente, pela empresa beneficiária e de produtos de exportação.

Na área do crédito agrícola

- Assegurar ao agricultor, de acordo com áreas e culturas, taxas de juros inferiores às vigentes no mercado, tomando-as compatíveis com as necessidades do setor, mas que o subsídio seja concedido pelo Governo, resguardando os capitais das instituições financeiras que não podem trabalhar sem cobrir ao menos seus custos operacionais.
- Pôr em prática os dispositivos da Resolução 181 do Banco Central, fazendo-se cumprir por este estabelecimento a obrigatoriedade de alocar os recursos ali referidos às instituições financeiras vinculadas à citada Resolução, independentemente dos recursos do PROTERRA.
- Elaborar o Banco Central o projeto de reforma do Decreto-lei 167.
- As medidas retro citadas, no item 3.2.1., pressupõem:
 - realização de estudos necessários à definição de uma política de crédito agrícola consentânea com a realidade regional;

- a) os estudos devem procurar definir que tipos de atividades merecem crédito, a juros mais baixos do que os atuais;
- b) os estudos devem ainda permitir a definição de atividades que possam receber um crédito subsidiado e com pagamento a longo prazo;
- correção da estrutura da posse da terra, com fixação do módulo mínimo da propriedade, em cada zona e subzona, por ramo de atividade;
- melhoria da extensão rural;
- fortalecimento das empresas agrícolas, inclusive com a organização de médios e pequenos proprietários em empresas.

O problema agrícola do Nordeste

A própria diversidade de condições prevalentes no Nordeste, no tocante à agricultura, dificulta a formulação de conceitos gerais que sejam aplicáveis a todas as situações. Do mesmo modo, são variados os aspectos que compõem o quadro de referências para a identificação dos problemas da agricultura da Região. Neste documento, porém, pretendemos apenas ressaltar aqueles problemas mais relevantes que têm condicionado e irão definir os padrões de desenvolvimento da agricultura do Nordeste no futuro. Consequentemente, destacamos a seguir os principais problemas e possibilidades da agricultura regional.

A Pobreza do Meio Rural

A renda média, em termos reais, da população que efetivamente trabalha no setor rural do Nordeste tem crescido razoavelmente nos últimos anos. A mesma relação, considerando a população total do quadro rural, porém, não tem seguido essa mesma tendência, ou seja, a disponibilidade média de bens e serviços, por pessoa residente na zona rural, não tem melhorado significativamente. De fato,

a renda “*per capita*” de 136 dólares registrada, em 1970, para essa população, é insuficiente para permitir o mínimo de bem-estar, mesmo para os indivíduos de modestos hábitos. Na verdade, informações da SUDENE-INCRA e FAO indicam que 79% da população rural do Nordeste teve renda “*per capita*” de 40 a 50 dólares, em 1970. A queda da produção agrícola, verificada neste ano, assim como a diminuição das atividades econômicas resultante da seca ocorrida, devem ter afetado esses dados. De qualquer forma, servem para dar uma ideia do grau de pobreza que predomina em tal setor, no Nordeste. Não há capacidade física, máxime, na Zona Semiárida, para suportar a população existente, com a atual tecnologia e métodos de cultivo. O crescimento da população, nessa Zona, está promovendo a divisão da pobreza. No Nordeste, somente em Pernambuco, as rendas médias anuais das famílias de empregados agrícolas conseguem ultrapassar a metade da dos proprietários.

Não se conclua dessas observações que a produção agrícola do Nordeste esteja estagnada. Contrariamente, o aumento do produto bruto da agricultura cresceu de 5,4% ao ano, de 1955/65, e de 6%, entre 1965/69. A verdade é que, mesmo com tais crescimentos, ainda

permanece a agricultura em níveis de pobreza extrema, pois a base sobre a qual se incrementa essa produção é pequena e insuficiente para resultar em ganhos que alterem os padrões de subdesenvolvimento dominantes. Por outro lado, a elevação dos custos de produção, o controle do sistema de preços dos produtos agrícolas ao nível do consumidor e um mecanismo de comercialização que comprime o produtor tomam a sua atividade deficitária.

Estrutura das Propriedades Rurais

“O confronto dos dados censitários de 1950 a 1960 evidencia o fenômeno de fragmentação da propriedade rural no Nordeste. Em 1950, os estabelecimentos de área inferior a 10 ha, representavam 53,2% do total com 2,8% da área, passando, em 1960, a constituir 61,7% do número global, com 4,3% da superfície. Some-se a isso a diminuição da importância relativa das grandes propriedades (1.000 ha e mais) que, em 1950, constituíam 1,0% do número total de estabelecimentos com 39,5% da área, passando para 0,5% com 30,7% da área total, em 1960.”

“Por outro lado, as pequenas propriedades absorvem a maior parcela do crescimento da população ativa, enquanto os latifúndios não apresentam

poder algum de absorção da força de trabalho adicional. O sistema de propriedade e distribuição da terra influi sobremaneira na sua utilização. A concentração da terra em grandes estabelecimentos e a fragmentação em pequenas propriedades constituem séria limitação ao uso das terras agrícolas. Em 1960, 23,2% da área dos grandes estabelecimentos (1.000 ha e mais) eram terras incultas, enquanto nos pequenos essa proporção mal alcançava 10%.”

“A relação do tamanho da propriedade com o tipo de exploração é patente. Os grandes estabelecimentos, de maneira geral, são produtores de matérias-primas (cana-de-açúcar, sisal, cacau, algodão e gado), enquanto os pequenos e médios produzem alimentos (feijão, arroz, milho, mandioca etc.). Ao passo que as grandes propriedades produzem com vistas ao mercado, as pequenas ainda se acham parcialmente na faixa de subsistência” (BNB).

Vale ressaltar que, comumente, se afirma que existe predominância de grandes latifúndios no Nordeste. E desconhecer a realidade regional, principalmente quando tal afirmativa é generalizada, máxime para a Zona Semiárida (Sertão e Seridó).

UTILIZAÇÃO DE TERRAS DO NORDESTE 1960

GRUPO DE ÁREA (Ha)	Área total (100ha)	Percentagens das lavouras sobre a área total
MENOS DE 10	2.660	66,8
De 10 a menos de 20	2.024	37,6
de 20 a menos de 50	5.192	25,8
de 50 a menos de 100	5.686	19,0
de 100 a menos de 500	11.576	13,0
de 500 a menos de 1000	7.977	8,9
de 1000 a mais	17.172	4,5
TOTAL	58.287*	21,5

(*) Incluída a área de 5830 estabelecimentos que não fizeram declaração a respeito.

Nestas duas Subzonas, grandes extensões de terra são, as mais das vezes, insuficientes para manutenção familiar, quando, em outras regiões, se apresentam como latifúndios que, divididos, teriam utilização racional, atendendo a várias famílias.

Segundo o Sr. Ministro Reis Velloso, “nas zonas semiáridas, propriedades com menos de 100

ha têm economicidade duvidosa”. Qualquer programa para essa Zona, portanto, deve levar em conta esse aspecto.

Mecanização da Agricultura na Região

O aumento da renda média do trabalhador agrícola pode ser obtido fundamentalmente através de dois processos, considerando o problema em sua forma genérica: aumento da área cultivada por pessoa ocupada e aumento da produtividade por área cultivada. O indicador final, que expressa o desenvolvimento agrícola, porém, é o aumento da produção por trabalhador, que pode ser conseguido tanto pelo primeiro método como pelo segundo. O aumento da produção por área exige melhores sementes, uso adequado do solo, fertilizantes, melhor utilização da água, principalmente no caso em que se adote a irrigação, enfim, mudanças nos métodos de cultivo.

A mecanização em si não contribui para essa finalidade, resultando às vezes em queda na produtividade, se os solos são rasos, pois do contrário se exigiria uma recomposição do solo de custos inadmissíveis, quando se possuem outras alternativas. No caso do Nordeste, são limitadas as áreas onde se pode praticar a mecanização do cultivo, sem causar o

citado problema. Muitas áreas com terras profundas, no Nordeste, não podem ser mecanizadas, porque a ondulação do solo não permite o uso de máquinas. Nos casos porém em que tal prática se tome possível, é justificável o seu uso. Outro aspecto que deve estar presente quanto à mecanização é que o uso da máquina na preparação do solo e no plantio deve estar associado à mecanização também da colheita, pois não parece viável que se obtenha mão-de-obra unicamente para a colheita. A retenção de pessoas no quadro rural somente para essa atividade, como dependentes da unidade ativa durante todo o ano, seria incompatível com o objetivo último da mecanização, que é o aumento da renda média, não só do trabalhador isolado, mas fundamentalmente da unidade familiar. Por outro lado, a coincidência de safras em grandes áreas do Nordeste impossibilita a mobilização de pessoas de outras propriedades, que também têm tarefa a executar na mesma época.

Vale mencionar que o homem nordestino, máxime do sertão, logrou atingir um nível admirável de adaptação ao condicionamento adverso dessa economia pauperizante. Se ele usa a enxada e não o trator ou o arado a tração não é por ignorância, nem tampouco por impotência econômica e sim porque o

solo não suporta um trabalho permanente desse instrumental. A organização agrária com um número avultadíssimo de minifúndios é outro fator limitante. As experiências de mecanização feitas nesta Zona (Semiárida) mesmo por cooperativas e prefeituras, exceção confirmando a regra, redundaram em grande fracasso: possibilidades escassas de consertos, fornecimento irregular de peças, inexistência de cuidados mínimos para conservação, dado o baixo grau educacional da população rural, escassez de mecânicos e pessoal para operar tal equipamento etc. Esses fatores, acrescidos dos anteriormente citados, evidenciam que é necessário ter bastante cuidado na introdução da mecanização do Nordeste. A Zona Semiárida corresponde a 51% da área total do Nordeste onde, repetindo, os solos são rasos e onde o emprego da mecanização deve restringir-se ao deslocamento inicial e, em restritas áreas, onde o solo é mais profundo. A Zona da Mata corresponde a uma superfície de aproximadamente 8% da área do Nordeste. Nessas Regiões, o emprego da mecanização é apropriado, afora os casos em que a orografia é irregular.

Alguns desses problemas, todavia, poderão ser superados a longo prazo, especialmente tomando

por analogia o que ocorreu em outros países, mesmo sob condições diversas.

O problema básico que deve ser levado em consideração, porém, em qualquer programa de mecanização da agricultura do Nordeste, é de outra índole. Trata-se da questão crucial e urgente da criação de novas oportunidades de emprego para a população atualmente desocupada e que será acrescida, rapidamente, às reservas existentes. Estima-se de modo prudente que, no momento, estão sem ocupação, no Nordeste, só na zona rural, 600 mil pessoas em condições de trabalhar. Isto sem falar naqueles que, mesmo sendo declarados como economicamente ativos, apenas dedicam parte de seu potencial de atividades. Até 1976, mais 400 mil pessoas estarão ingressando na força de trabalho da região, mesmo considerando que as emigrações do quadro rural para as zonas urbanas continuem com o ritmo atual.

O problema do Nordeste quanto a esse aspecto, portanto, é saber até aonde ir com a mecanização da agricultura, sem agravar mais ainda o problema do emprego e a pauperização dos solos da Região.

O Modelo de Crescimento Agrícola do Nordeste

O aumento da produção agrícola do Nordeste tem sido realizado através da incorporação de mais terras, mantendo-se de modo geral a mesma tecnologia. A ter prosseguimento esse crescimento espontâneo, nos próximos 10 a 15 anos, todas as áreas disponíveis em condições de serem aproveitadas para a agricultura estariam ocupadas nos Estados de Sergipe, Alagoas, Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco. Quanto a isto, não há dúvida, face aos conhecimentos de que atualmente se dispõe sobre o assunto. Os Estados do Maranhão, Piauí e Bahia, porém, ainda contarão com extensas áreas passíveis de serem utilizadas, dependendo de estudos que se venham a fazer para seu aproveitamento.

Diante dessa situação, duas alternativas se apresentam quanto ao sistema a ser adotado no Nordeste, nos próximos anos, com vistas ao crescimento da produção agrícola, no que tange ao uso da terra:

a) Manter-se o mesmo processo verificado no passado, com ampliação extensiva das áreas e o uso

adicional de mão-de-obra, sem melhorias tecnológicas. A experiência prática mostrou que esta modalidade de crescimento não permitiu a elevação dos padrões de vida da população rural, que é o objetivo último do desenvolvimento, nem resultou na criação de um sistema que fosse capaz de resistir ao fenómeno mais marcante da Região, que é a falta ou escassez de chuvas, periodicamente.

Por outro lado, a mera expansão das áreas em certos Estados, como foi mencionado anteriormente, tem limitações territoriais, que não se pode negar. A utilização das áreas virgens do Maranhão, Piauí, e mesmo Bahia necessitará de muitos investimentos sociais, que em outras áreas, no passado, foram realizados em longo prazo, sem que se tivesse uma consciência da sua magnitude.

A ocupação de novas áreas no Nordeste exigirá a construção de estradas, cidades, abastecimento d'água, linhas de transmissão de energia e dos meios de comunicação, enfim, de um complexo de serviços nessas novas comunidades, o que representa gastos sociais muito elevados, especialmente se isto for realizado em prazos menores do que no passado.

Em face de todos esses problemas, não é justificável persistir na manutenção desse processo de crescimento extensivo, no futuro.

b) A alternativa que parece ser viável técnica, economicamente e de interesse social é a da modernização da agricultura, abrangendo tanto modificações nos métodos de exploração nas áreas já cultivadas, como adotando-os em terras novas a serem adicionadas seletivamente nos vales úmidos, bacias de irrigação e nos programas especiais de colonização. Trata-se, evidentemente, de um modelo de crescimento composto, baseado no melhor uso das terras já exploradas, na ampliação de novas fronteiras e aproveitamento gradativo de áreas especiais da Zona Semiárida para irrigação e de outras para as culturas xerófilas.

O aspecto básico dessa nova orientação, porém, deve ser o da modernização e aumento da produtividade por áreas. Quanto a isso, foi enfático o Ministro Cirne Lima, quando afirmou perante o CO-CENE: “Poderemos e deveremos dedicar toda a nossa força para aumentar a produtividade agrícola do Nordeste. A modernização da agricultura é, sem dúvida, fator básico para o desenvolvimento agrí-

cola e todas as experiências que podem ser mostradas indicam que há possibilidade certa de aumento de produtividade, mediante o uso de certas técnicas. Lembro aqui, mais uma vez, a minha tese fundamental: que tal modernização se faça utilizando o mais possível os fatores locais baratos existentes, terra e mão-de-obra, pois se o fizermos mediante o uso de produtos industrializados em outras regiões, estaremos, outra vez, agravando o problema de distribuição de renda entre diferentes zonas do País". Os Ministros da Fazenda, do Interior e do Planejamento também são unânimes quanto à necessidade de modernizar a agricultura do Nordeste. Entre os técnicos, há pequenas divergências quanto ao modo de fazê-lo. Isto, porém, é positivo e justifica o modelo compósito a que nos referimos anteriormente. É indispensável que se adotem medidas diversas, conforme as zonas e situações, de modo que a própria experiência vá indicando as soluções mais adequadas e que devam ser estendidas paulatinamente na Região.

Um modelo de desenvolvimento da agricultura acelerada não deve significar o abandono ou o arrefecimento do processo de industrialização. Ne-

nhum país do mundo obteve desenvolvimento agrícola vigoroso sem, ao mesmo tempo, elevar os seus padrões e níveis de desenvolvimento industrial. Os estudos realizados sobre esse assunto afirmam que, em grande parte do mundo subdesenvolvido, o progresso recente tem sido mais promissor na indústria e na infraestrutura social do que na agricultura. O desvio excessivo de recursos para a agricultura, de modo a interromper o desenvolvimento em outros setores da economia, poderá ser contraproducente.

Na verdade, pode-se dizer que taxas elevadas de crescimento global não podem ser obtidas unicamente apoiadas no setor agrícola isoladamente. Não há exemplos na história econômica do mundo moderno de países que tenham obtido taxas de crescimento da agricultura, em períodos de longo prazo, superiores a 7% ao ano. Como obter, então, taxas globais de 8, 9 e 10% ao ano da economia como um todo, se o setor mais dinâmico, que é a indústria, não cresce a taxas suficientemente elevadas para compensar esse teto de crescimento do setor agrícola? De fato, não são poucos os exemplos de que o setor industrial pode crescer em longos períodos de tempo a taxas de 15% ou mais por ano. Não há teorias econômicas ou experiências práticas que contestem esta verdade.

Talvez não seja necessário repetir que o desenvolvimento agrícola é essencial e que no Nordeste ele deva merecer todos os cuidados e precauções. O ponto a considerar, todavia, é que o desenvolvimento agrícola não encerra toda a problemática do progresso econômico. O problema da agricultura é o de sua modernização, de aumento de produtividade, difusão das culturas xerófilas e elevação da renda média dos que nela trabalham. Somente a obtenção dessas mudanças permite a elevação do bem-estar da comunidade rural e a sustentação do processo de industrialização, que complementa e impulsiona o desenvolvimento agrícola. Todas as tentativas feitas contra essas leis do desenvolvimento econômico foram frustradas. Por que seria diferente no Nordeste, quando se sabe que os países subdesenvolvidos se caracterizam invariavelmente por uma baixa percentagem de renda gerada no setor agrícola e de baixa percentagem de emprego relativamente ao total da renda e do emprego? Isto significa que os demais setores é que assumem a prevalência sobre o sistema econômico, principalmente a indústria. Na verdade, com o desenvolvimento da agricultura, não somente a sua participação relativa no emprego decresce mas, em etapas mais elevadas, diminui em termos absolutos o número de pessoas nela empregadas.

Por conseguinte, devemos estar conscientes de que o desenvolvimento agrícola do Nordeste é prioritário e deve merecer toda a atenção e cuidado. Não é possível mesmo adiar as providências nesse sentido, pois isto não só economicamente é estratégico como socialmente é vital. Façamos isto porém convictos de que também é fundamental e indispensável o desenvolvimento industrial. De modo contrário, estaremos inexoravelmente condenando o Nordeste ao fracasso e à pobreza eternizante, desperdiçando energias, recursos e esperanças. Enfim, modernizemos a agricultura e melhoremos as condições de vida de nossa população rural, elevemos a produtividade agrícola mas, do mesmo modo, façamos o desenvolvimento industrial em benefício da comunidade geral.

Concordamos com a SUDENE em que “a intensificação dos investimentos do setor industrial, visando à consolidação do parque manufatureiro regional, se destaca como diretriz estratégica fundamental à promoção do desenvolvimento do Nordeste”. Fazemos, porém, restrições à sua abordagem do problema agrícola, na generalização e simplificação que faz ao firmar: “tentativamente a aceleração do pro-

cesso de industrialização se posiciona na reestruturação da economia agrícola nordestina, sobretudo mediante a execução de amplos programas de reforma agrária e colonização”. A reforma agrária é necessária, e, diremos nós, urgente, mas não é o elemento suficiente para resolver o problema de 51 % da Região, isto é, da Zona Semiárida. Realizá-la sem fazer paralelamente uma modernização da agricultura e uma melhor concordância entre as exigências das lavouras e os ambientes ecológicos é incidir no mesmo erro do passado. Esta visão mais abrangente do problema, sim, com base no suporte assegurado do PRO-TERRA, é que permitirá atingir “entre outros objetivos, a ampliação do mercado interno, de grande importância para o êxito futuro do processo de industrialização, o aproveitamento das terras ociosas ou subutilizadas existentes, a incorporação ao processo produtivo dos excedentes de mão-de-obra, o aumento de matérias-primas, para a indústria e de produtos alimentares para suprimento ao setor urbano”.

Max Millikan e David Hapgood lembram-nos alguns aspectos sobre o desenvolvimento agrícola dignos de uma reflexão. Dizem os referidos autores, entre outras coisas, que muitas das condições mínimas para o desenvolvimento agrícola de um país

subdesenvolvido geralmente se encontram fora da esfera da política agrícola, isoladamente. Dentre as condições mais importantes, por exemplo, destaca-se a necessidade de haver por parte da liderança, local e nacional, o desejo de desenvolver a agricultura. Apesar de intangível, é preciso que haja mais do que um simples reconhecimento da importância do setor. Depois de iniciados esses programas, tais sentimentos podem ficar reforçados, mas a motivação da liderança tem de estar acima de um limite, abaixo do qual dificilmente qualquer programa de desenvolvimento, o mais bem concebido que seja, poderá frutificar. A estabilidade e a continuidade política também são essenciais. Este último conceito, na verdade, aplica-se ao sucesso de qualquer atividade econômica, mas no tocante à agricultura ele é mais importante porque é grande o número de indivíduos que participa da tomada de decisões e porque a modernização das práticas tradicionais existentes na agricultura demanda longos períodos de continuado trabalho e permanente atuação. O terceiro fator para um bem sucedido programa de desenvolvimento agrícola diz respeito a um conjunto de “talento e competência administrativa e organizacional”. Enfim, “o problema fundamental enfrentado pela agricultura

não é tanto a adoção e disseminação de qualquer conjunto especial de insumos físicos, medidas econômicas, padrões organizacionais ou instituições de pesquisa, mas o de incutir em todo o processo agrícola - do agricultor aos institutos de pesquisas universitários, do agente de extensão rural ao Ministro da Agricultura - uma atitude de experimentação, de tentativas de inovação ininterruptas e de adaptação de novas ideias”.

Pesquisa Agronômica e Extensão Rural

Grande parte da base sobre a qual se assentará o programa PROTERRA será o crédito. Para ser eficaz, contudo, o crédito necessita de consistência técnica, sem a qual é ilusório esperar resultados efetivos dessa política. A pesquisa agronômica, portanto, deverá ser o elemento chave para contribuir significativamente para o êxito dessa orientação.

Não se poderá conceber, de fato, um programa que objetive o aumento da produtividade agrícola sem pesquisas. É verdade que muitas pesquisas já realizadas, no Nordeste, ou em andamento, poderão dar uma grande contribuição para uma imediata difusão em muitas áreas onde as mesmas se

adaptem. A ampliação dessas atividades, porém, necessita de ser fortalecida imediatamente, pois os seus resultados comumente demandam tempo.

As medidas que sejam estabelecidas com essa finalidade têm de levar em conta, todavia, dois aspectos. Atualmente, no Nordeste, não obstante o salutar esforço do Ministério da Agricultura, não existe um sistema de planejamento ou coordenação das pesquisas agronômicas, resultando em duplicidade de trabalho desnecessário e oneroso, além de se fazerem pesquisas meramente acadêmicas e sem prioridade para o desenvolvimento agrícola regional.

Para superar essas dificuldades, será necessário realizar uma avaliação das pesquisas já concluídas e em andamento, assim como das qualificações das equipes técnicas e equipamentos em que muitos casos são suficientes para dar início a um programa de emergência, mas que, comumente, não estão sendo utilizados satisfatória e convenientemente. Com base no conhecimento da situação existente e nas diretrizes que estão sendo estabelecidas para a agricultura do Nordeste, dever-se-á estabelecer um programa unificado de pesquisas, sob a coordenação de um sistema atuante e vigoroso. Na primeira etapa da implementação dessa sistemática, contudo, seria

prudente e recomendável que se seleccionassem estações experimentais que estivessem em condições de imediatamente iniciar programas específicos de pesquisa para solução de problemas de emergência. As unidades e equipes selecionadas com essa finalidade deveriam receber apoio e tratamento especial. Resalte-se que as pesquisas com plantas xerófilas devem merecer toda a prioridade.

Finalmente, é preciso assinalar que as pesquisas a serem realizadas não devem restringir-se apenas aos limites das estações experimentais, mas ir, fundamentalmente, ao campo, em cooperação com os agricultores e em áreas de demonstração nas propriedades privadas. O México tem obtido resultados extraordinários com essa orientação, não somente pelo fato de adaptar aos experimentos às condições locais, mas pela fácil difusão de novos métodos. Outra prática que se tomou exemplar no México que também poderá ser imitada no Nordeste é selecionar fazendas, onde o serviço de pesquisa ou extensão pago, inicialmente, pelo serviço de assistência, conduz o produtor a adotar novos métodos (sementes, adubos, pesticidas etc.). No caso em que se obtenham excedentes ao limite da safra anterior, o agricultor paga as despesas de insumos (naturalmente com os

subsídios previstos). Em caso contrário, nenhuma dessas despesas é ressarcida. Esta prática é salutar, porque o agricultor necessita, inteligentemente, de que lhe provem a rentabilidade das mudanças. Em uma ou outra hipótese possivelmente se encontra o caminho seguro para o início dessa tarefa gigantesca que é a modernização de uma agricultura secularmente tradicional.

Outro aspecto que se deverá considerar é que geralmente se procuram falsas economias, destinando poucos extensionistas (que no Nordeste, em muitos casos, podem ser de nível médio) para um número demasiado de explorações. Em vários países, onde a extensão tem apresentado êxito, ocorre a seguinte relação média: para cada 100 famílias é necessário um técnico. A adoção dessa relação tem permitido habilitar os agricultores a agirem por conta própria, a partir do terceiro ano, quando a necessidade de assistência passa a decrescer rapidamente. Face à natural limitação de recursos para essa finalidade, é necessário tomar uma séria opção no Nordeste. A fim de evitar um eterno programa de assistência sem resultados, toma-se imprescindível concentrar esforços e energia naqueles progra-

mas que forem considerados prioritários, reservando-se às demais áreas apenas um sistema de orientação privada, que permita uma elevada relação de famílias por extensionistas. Isto apenas como paliativo, pois é difícil esperar resultados concretos dessa sistemática. A opção dramática e irrecorrível é que ou obteremos uma modernização da agricultura progressiva ou jamais a conseguiremos.

Irrigação

O Plano de Integração Nacional e o Decreto-lei PROTERRA definem o firme propósito do Governo Federal em implantar no Nordeste um programa de irrigação. As secas periódicas que desorganizam a produção e frustram safras agrícolas, associadas às profundas repercussões sociais decorrentes, exigiam, de há muito, uma solução. A estiagem de 7 a 8 meses que nos anos normais ocorre na Zona Semiárida da Região, onde se encontram inúmeras e imensas barragens com bilhões de metros cúbicos d'água, resume uma contradição inexplicável. A nova política de irrigação para o Nordeste é a resposta a essa espera secular. Muitos enigmas, porém, continuam exigindo o uso da inteligência e de suficientes recursos para resolvê-los. Enquanto é temerário

e de resultados incertos o uso de fertilizantes e de outros insumos modernos onerosos, sem expectativa certa de lucratividade, pois pode sobrevir inesperadamente uma seca com prejuízos inevitáveis, diz-se, por outro lado, que a irrigação é demasiadamente cara. Praticamente em todos os países de economia agrícola adiantada foi possível desenvolver irrigação nas áreas de condições ecologicamente similares ao Nordeste. Isto para não falar nos sistemas de irrigação, comumente existentes nesses países, nas áreas úmidas e de precipitações pluviais normais.

O problema da irrigação não é o seu elevado custo, mas sim, se dá ou não lucro ou se, por interesse social, ela se justifica. Em um projeto de irrigação, necessita-se de investimentos fixos com o sistema hidráulico e com a construção de estradas. Há necessidade de edificação de residências, prédios escolares e demais prédios públicos para a comunidade. A compra de equipamentos também se toma indispensável: tratores, veículos e outros instrumentos de trabalho moderno. A aquisição da terra é outro dispêndio oneroso. Anualmente, o agricultor realiza gastos com sementes, fertilizantes, inseticidas, corretivos e com energia, se o seu sistema de irrigação não é por gravidade. O problema, portanto, é saber de tudo

isso o que caberá ao agricultor pagar, em que tempo e que juros serão atribuídos aos seus compromissos. Quais os subsídios que serão dados aos insumos que utilizará, pois os seus preços estão, no caso do Brasil, consideravelmente afetados por políticas protecionistas. Quando se constrói uma cidade, os seus usuários não pagam diretamente os investimentos fixos, por que haverão os agricultores de fazê-lo quando eles efetivamente irão incrementar as receitas públicas e, através do processo, multiplicar o que a sua produção vai gerar em todo o sistema econômico? Reconhecendo isto é que, em praticamente todos os países onde se fez irrigação, a partir do estágio em que se encontra o Nordeste, muitos dos referidos gastos foram absorvidos pelo setor público, os prazos para pagamento do que compete ao agricultor vão de 30 a 50 anos e as taxas de juros são simbólicas.

Não é possível, portanto, avaliar a economicidade ou não de projetos de irrigação no Nordeste, elaborados sob pressupostos de atribuir encargos financeiros aos agricultores, em condições exorbitantes e descabidas. O que realmente surpreende é verificar-se que, mesmo utilizando tais critérios, ainda assim há projetos que indicam lucratividade para o agricultor. Nestes casos, porém, muitas culturas têm

de ser excluídas dos planos de produção. Em decorrência disso, toma-se difícil a diversificação da produção nos projetos agrícolas irrigados, criando sérios problemas de mercado, devido à concentração de cultivos em poucos produtos e em muitos projetos simultaneamente.

O principal fator que tem motivado essa inadequada maneira de considerar os projetos de irrigação no Nordeste é a falta de uma política definidora da orientação a ser obedecida. Não existe também um código de irrigação ou de uso de água para a Região, resultando em divergências de opinião entre os Ministérios ligados ao assunto, órgãos de planejamento e de execução desses projetos. A divergência de informações sobre irrigação no Nordeste, fornecidas pelos Departamentos que lidam com o assunto, é desconcertante, pois inexistente um órgão centralizador dessas atividades, de modo que se possa ter uniformidade dos dados sobre a matéria. A SUVALE, por exemplo, apresenta como custo médio do hectare irrigado em Bebedouro 12 mil cruzeiros e, na previsão de despesas a efetuar nos projetos do Baixo São Francisco, constantes do P.D.N., ascende este valor a 20 mil cruzeiros, enquanto o DNOCS orça em 8 mil cruzeiros!

Outra questão a considerar com referência à irrigação no Nordeste é quantos empregos pode a irrigação oferecer a longo prazo, quanto poderá ser irrigado adicionalmente, por ano, e quantos hectares, irrigáveis haveria no Nordeste.

Os estudos concluídos e resultados preliminares de outros sugerem que entre Juazeiro-Petrolina e Petrolândia existem 500 mil hectares, subindo a 2,5 milhões de hectares na bacia do médio São Francisco, com um acréscimo de 78 mil hectares do baixo São Francisco. Presume-se que, no Vale do Jaguaribe, no Ceará, possam ser utilizados, com essa finalidade 250 mil hectares. Podem ser citadas ainda como áreas importantes os Projetos Piranhas-Açu (PB e RN), com 13 mil hectares; Moxotó (PE), com 8 mil hectares; Curu (CE) com 22 mil hectares, além dos projetos de Vaza-Barris (BA), Caldeirão (PI), Itapicuru (BA e SE) e Rio das Contas (BA), com uma área conjunta de 22 mil hectares.

O Ministério do Interior prevê, na primeira fase do Plano de Irrigação do Nordeste, o aproveitamento de 134 mil hectares, dos quais se calcula que, até 1973, deverão estar implantados 80 mil.

Sabe-se que a Espanha conseguiu irrigar 80/100 mil hectares por ano e que, no México, se obteve meta semelhante. Esses países, contudo, somente conseguiram avançar tão rapidamente na irrigação após um período de pesquisas, experimentação, treinamento de pessoal, de assistência técnica e dos usuários, e de planos de produção bem concebidos, de modo que pudessem, antecipadamente, estar seguros dos resultados visados.

As metas estabelecidas para o Nordeste não parecem pessimistas, sendo de esperar-se que, nos primeiros anos, os progressos sejam lentos. Lembremo-nos também de que há, nos projetos de irrigação, uma tendência a atingir superfície bem maior do que o núcleo diretamente incluído na área irrigável. Verifica-se como que um efeito irradiador em volta do projeto básico. No projeto Moxotó, por exemplo, a concepção é de 8 mil hectares de área irrigada para um açude de 500 milhões de metros cúbicos e 90 mil hectares de área limítrofe a ser beneficiada com atividade de criação semi-extensiva.

Por outro lado, é difícil obter números sobre a capacidade de criação de empregos nos pro-

jetos de irrigação. Em Bebedouro (SUVALE) os lotes vão de 6 a 14 hectares, em função da aptidão dos solos, com o aproveitamento por uma família média de 6 pessoas, que normalmente possuem 2,5 unidades de trabalho. Para cultivar tais áreas, presume-se que sejam necessárias duas unidades de trabalho adicionais às existentes no âmbito do núcleo familiar, ou seja, um total, em termos arredondados, de 6 trabalhadores. A capacidade de absorção de emprego pela irrigação está relacionada com o tipo de cultura que se irá praticar e mesmo com o tamanho da propriedade.

O relatório do DNOCS, contudo, informa que, dependendo da natureza do projeto, o lote familiar tem uma área variável de aproximadamente 5 hectares. Com base neste pressuposto, o DNOCS estima que a irrigação dos 134 mil hectares ensejaria criação de 90 mil empregos diretos. É sabido também que a criação de um emprego na agricultura motiva o surgimento de novas oportunidades de emprego em atividades complementares da agricultura, tais como no transporte das mercadorias produzidas, bem como dos insumos dos centros urbanos para as

fazendas, afora outras muitas que emergem juntamente com a produção agrícola. Estimando-se modestamente que para cada emprego direto na produção agrícola sejam criados 1,5 empregos indiretos, ter-se-ia, ao completar a primeira fase do programa de irrigação do Nordeste, um volume de emprego adicional de 225 mil pessoas, economicamente ativas.

Combate às Secas

A história econômica do Nordeste está inseparavelmente ligada ao fenômeno da ocorrência periódica de secas, que desorganizam a produção e motivam efeitos sociais constrangedores à grande parte da população que vive no quadro rural ou dela depende indiretamente.

Ao examinar os problemas do Nordeste e ao sugerir medidas para seu desenvolvimento, seria injustificável não fazer algumas considerações sobre o combate às secas, mesmo que sumariadas.

Muito tem sido falado e escrito sobre os problemas decorrentes das secas nordestinas. Destacamos, porém, aqui, alguns trechos do depoimento do Senador Waldemar Alcântara, no Senado; entre outras coisas, comenta o citado parlamentar: “As grandes secas ocorridas no século XIX, devastando a incipiente economia do Estado do Ceará, arrimada na pecuária extensiva, e dizimando parte considerável da população humana, chamaram a atenção do Governo que, pressionado pela emoção decorrente do sofrimento físico e moral das populações atingidas,

autorizou as primeiras medidas de natureza assistencial. A ação governamental que assim se iniciava, em clima emocional e de improviso, emanava mais de sentimentos filantrópicos que pela consciência da necessidade de criar condições permanentes de exploração adequada dos recursos naturais da Região, de modo a assegurar um mínimo de bem-estar aos seus heroicos habitantes.” De acordo ainda com o documento “O Novo Nordeste” do referido Senador, nessa primeira fase de medidas puramente assistenciais, passou-se à tomada de providências que objetivavam construir açudes públicos desde que se concebia que o combate às secas se resumia no armazenamento de água. A criação do IFOCS, em 1909, posteriormente transformado em DNOCS, institucionalizou essa política hídrica de solução para os problemas das secas. Em 1932, novamente, uma calamidade se abateu sobre a Região e a Nação, sensibilizada, recrudescer seus esforços, de acordo com os mesmos pressupostos hídricos, e, complementarmente, através de obras assistenciais que permitiram empregos de emergência na construção de estradas e outras iniciativas similares. “A descontinuidade da ação governamental, entretanto, persistia, e quase anulava os resultados promissores dos investimentos realizados durante as crises. Cessado o

clima emocional, os recursos atribuídos ao Nordeste eram substancialmente reduzidos.”

Posteriormente, a Constituição Federal de 1934 destinou recursos específicos para o combate permanente às secas, apesar de haver o golpe de Estado de 1937 eliminado estas vantagens, através da outorga da nova Carta Política. A Constituição de 1946, porém, restabeleceu a atribuição da União de cuidar permanentemente do combate às secas, fixando um mínimo de 3% da receita tributária do País com essa finalidade.

A partir dessa época, procurando complementar as medidas anteriores, foi dada prioridade ao aproveitamento da energia de Paulo Afonso, através da CHESF, que serviu de base ao processo de industrialização posterior e à organização da Comissão do Vale do São Francisco. Estava iniciada, assim, a etapa revisionista das políticas de combate às secas, a que o Governo Federal, a partir de 1951-53, atribuiria especial empenho particularmente tendo em vista que a seca, ocorrida nestes anos, mais uma vez revelava que as providências anteriores ainda se mostravam insuficientes para suprimir ou mesmo atenuar os efeitos catastróficos da falta ou irregularidades de

chuvas. Com o crescimento da população, os recursos cada vez mais se tomavam insuficientes ou eram mal aplicados e, como registra o Senador Waldemar Alcântara: “... se repetiam os acampamentos de trabalhadores rurais, sujos, famintos, doentes, e que se deslocavam com suas famílias em procura de centros urbanos, reclamando trabalho e assistência”. O Ministro Horácio Lafer, visitando o Nordeste, nessa época, pôde constatar toda a dimensão do problema econômico e social que a improvisação tendia a agravar e eternizar, como consequência dos desperdícios dos escassos recursos públicos. As necessidades da revisão dos conceitos sobre o combate às secas foram expressas então pelo eminente Ministro ao Presidente Getúlio Vargas, em substanciosa exposição de motivos, de que destacamos:

“O combate às secas, através de grandes obras de engenharia como as projetadas, ou as de emergência, como a que se vai fazer no momento, será sempre improfícuo se não for acompanhado de elementos capazes de fortalecer a economia regional, mediante o amparo às suas atividades econômicas. Tenho a impressão de que, no combate às secas até

agora feito, muitas vezes a preocupação de engenharia ou das obras hidráulicas sobrepujou o lado econômico propriamente dito.”

Como decorrência desse acontecimento, foi proposta a criação do Banco do Nordeste do Brasil, como instituição especializada de crédito para gerir os recursos constitucionais anteriormente mencionados, reservados a empréstimos à agricultura e indústria, localizadas na área do Polígono das Secas.

Dos estudos realizados pelo BNB ficou evidenciada a necessidade de se criar, na Região, um sistema de coordenação dos órgãos governamentais, que eram múltiplos e funcionavam sem articulação entre si, causando substanciais desperdícios de recursos e energias. A organização do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, com a finalidade de propor uma sistemática de planejamento e coordenação para a Região, resultou na criação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, que posteriormente, em 1959, se transformaria na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Por outro lado, em 1967, os dispositivos constitucionais, constantes da Carta de 1946, que reservavam ao Nordeste recursos específicos para o combate às secas, foram modificados, de modo que o atendimento às emergências climáticas passou a depender de recursos orçamentários, na forma de abertura de créditos extraordinários. A Reforma Administrativa (Decreto nº 200), por sua vez, incluiu na área do Ministério do Interior a assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas, dentre as quais se destacam as secas.

Com relação a estas, deverá ser elaborado anualmente um plano de emergência de construção de obras e assistência às vítimas da eventual calamidade. O referido plano vem sendo elaborado pela SUDENE, em colaboração com o DNOCS, Governos Estaduais, Grupamento de Engenharia e outros órgãos. A execução desse plano depende da decretação do estado de emergência pelo Conselho Deliberativo da SUDENE, que toma por base as informações pluviométricas registradas em toda a Região.

De acordo com essa orientação, o estado de emergência ou a decretação de uma seca é feita “a posteriori”, quando os seus efeitos já se tomaram irremediáveis.

A inexistência de um sistema de previsão de secas é uma das grandes falhas da sistemática de assistência à Região, nessas oportunidades. Diz-se que a ciência meteorológica ainda não dispõe de instrumentos para antever as prováveis ocorrências pluviais no Nordeste. Os conhecimentos meteorológicos estão, contudo, muito à frente do que se tem feito no Nordeste, além dos progressos notáveis que estão em curso e necessitam de ser acompanhados devidamente.

De acordo com informações de Carlos Faria e Fernando Melo, as previsões poderão ser feitas pela conjugação de estudos das manchas solares e de registros estatísticos e cálculos de correlação de observações meteorológicas do último semestre do ano anterior, dos seguintes locais: Port Darwuin (Austrália), Apia (Samoa), Honolulu (Havaí), Tanana (Alasca), Punta Galeirão e Santiago (Chile), Santa Helena (Atlântico Sul), Olinda (Brasil) e Cape Town (África do Sul), em cooperação com o Weather Bureau, U.S.A., e o Serviço de Meteorologia instalado na Argentina. Não encontramos justificativa, aliás, para explicar o alheamento das instituições responsáveis pelo assunto, com referência a tão sério problema.

Plano de Ação para Emergência de Seca

Os Planos de Emergência aprovados pelo Conselho Deliberativo da SUDENE abrangem diversos aspectos. No setor de obras públicas, para a abertura de frentes de trabalho, foram estabelecidos como obras prioritárias: a) construção ou melhoria de rodovias de segunda e terceira classe, estaduais ou municipais; b) construção de obras complementares ou conservação de rodovias de primeira classe; c) lastreamento de troncos ou ramais ferroviários; d) prolongamento, regularização, revestimento de pistas de pouso ou construção de cercas em campos de pouso públicos; e) construção ou melhoria de açudes públicos; f) construção, complementação, conservação ou melhoria de outras obras públicas, de acordo com a qualificação de mão-de-obra e conveniências administrativas.

No tocante à Saúde Pública, recomendou-se a atuação atinente a aspectos preventivos, para evitar surtos epidêmicos, a aspectos curativos e à prestação de assistência médica nos casos de maior urgência.

Quanto ao abastecimento de gêneros alimentícios, considerou-se o suprimento dos produtos básicos, que se revelam em escassez, às frentes

de trabalho, a preços de custo, a fim de evitar a drástica elevação dos preços, que normalmente ocorrem nestas ocasiões. Para facilitar os problemas que geralmente decorrem da escassez de gêneros, foi revista a constituição de estoques de emergência pelo Poder Público.

O Plano de 1970 previa também a assistência à irrigação através da revenda de moto-bombas às cooperativas, para uso nas culturas de vazantes.

Complementarmente às providências constantes do Plano de Emergência referido, o Governo adotou medidas quanto ao crédito agrícola, tanto com vistas à composição de dívidas, como para fins de investimento visando à recomposição de ativos e novos empreendimentos, segundo condições especiais de juros, carência e prazo. As Resoluções do Banco do Brasil de nºs 147 e 175 foram os instrumentos usados para tal emergência.

A adequação das Medidas Tomadas

O combate preventivo às secas, através de medidas que buscavam reduzir ou eliminar a fragilidade da economia agrária do Nordeste, sempre foi executado sem uma visão global e sem eficácia, como

a própria ocorrência das crises climáticas se encarrega de provar.

Com efeito, ainda não se soube tomar a economia agrária do Nordeste resistente às secas, o que revela o pouco rendimento das medidas até agora tomadas, esparsas e descontínuas, por isso mesmo insuficientes, como instrumentos de correção das causas que tomam a economia agrária incapaz de responder ao desafio do seu desenvolvimento.

Poder-se-ia modificar essa situação? A sucessão de fórmulas de diretrizes do Governo fala por si mesma e evidencia não um processo evolutivo iniciado e mantido de modo contínuo, mas uma sequência de medidas isoladamente tomadas.

Por força desse descompasso, ainda não se logrou o assentamento definitivo de uma base de ação coordenada dos órgãos federais que atuam na Região Nordeste, através do controle da SUDENE. Certo é que, à falta dessa diretriz são debitadas as deficiências e as falhas ocorridas nas três fases de atuação do Governo Federal no Nordeste: a hidráulica, a agroindustrial e a integrada.

Convém ser ainda ressaltado que o DNOCS sofreu e sofre as consequências desse descompasso,

sem haver evoluído de modo suficiente a corresponder ao atendimento das necessidades que se foram multiplicando com o passar dos anos.

Chegou-se finalmente à evidência de que, para se fortalecer a economia agrária do Nordeste, mister se faz o estabelecimento de uma garantia para a realização progressiva das obras, serviços e programas exigidos pelo desenvolvimento integrado da Região. Há que se ajustar o binômio água-solo, a fim de que possam ser melhoradas e maximizadas as condições de explorabilidade da terra, através de uma assistência constante, ao nível das necessidades do produtor. Impõe-se, por outro lado, o ajustamento do homem ao seu meio-ambiente, por intermédio dos estímulos e subsídios que, a modo de uma prestação de serviços, possibilitem a elevação do seu “status” sócio-econômico-cultural.

Além da capacitação institucional da SU-DENE, como instituição responsável pela coordenação e fiscalização dos programas a cargo dos outros órgãos, toma-se imprescindível a capacitação operacional do DNOCS para o desempenho das tarefas que ora lhe incumbem, por força das leis e

das necessidades, ante a evidência de que sua estrutura atual, com seus instrumentos de ação, reclama essa reestruturação.

Necessário se toma, ainda, o estabelecimento de um programa de agricultura ecológica, indispensável ao atendimento da Zona Semiárida, sob o comando da SUDENE e através do Ministério da Agricultura, da ANCAR e das Secretarias de Agricultura. Somente à proporção que se for implantando esse programa, poder-se-á verificar quais as áreas caracterizadas por distorções fundiárias, sujeitas à ação reformista do INCRA.

Vulnerabilidade da Região às Secas

O objetivo básico de quaisquer políticas para o desenvolvimento do Nordeste deverá, necessariamente, contemplar a criação de um sistema econômico estável e resistente às calamidades climáticas, de tão graves consequências sociais e econômicas.

Na verdade, a vulnerabilidade da Região às secas, para ser diminuída, terá de ser atacada em muitas frentes. Somente através do desenvolvimento econômico de todo o sistema, será possível estabelecer as bases de resistência e de sustentação de uma

economia imune aos fenômenos climáticos e, conseqüentemente, a seus efeitos. Na zona rural, a atuação deverá ser feita nos vales úmidos, nas áreas de irrigação, nas serras férteis e zonas com pluviosidade normal, enquanto nas áreas semiáridas, fora dos programas de irrigação, o enfoque será na adaptação de culturas, difusão de xerófilas e na pecuária, apoiada na produção de pastagens e alimentos adaptados ao meio. Grande parte da batalha, porém, terá de ser travada nos centros urbanos, onde a industrialização e o desenvolvimento dos serviços terão de absorver, com empregos produtivos, os excedentes populacionais que emigrarão das zonas rurais, por força da modernização e do próprio desenvolvimento econômico que, necessariamente, leva a isso.

Enquanto isso não ocorrer, a população rural do Nordeste será prejudicada - afetada pelas crises climáticas, pois atualmente 66% de todas as pessoas que trabalham na Região Nordeste dedicam-se a atividades agrícolas, grande parte das quais dependem das lavouras de subsistência que são fortemente afetadas pelas irregularidades climáticas. Do mesmo modo, uma crise no setor rural, que contribui com 40% da renda total, não poderia deixar de determinar reflexos menos drásticos sobre o sistema econômico.

Com as transformações estruturais que acompanham o desenvolvimento econômico, diminuindo a proporção de pessoas empregadas e de renda gerada no setor agrícola, e tendo em substituição outros setores que independem das ocorrências pluviométricas, será possível minimizar a vulnerabilidade do sistema econômico nordestino.

Capítulo Cinco

A Economia do

Setor Industrial

Setor Industrial

Indústria de Transformação

Consolidação do esforço de desenvolvimento industrial já realizado, através da atuação nas seguintes áreas:

Financiamento do crescimento industrial:

Na área de incentivos fiscais:

Com vistas a garantir a operação mais eficiente do atual sistema de captação de recursos, sugere-se adotar as seguintes providências:

- a) que se estabeleça a obrigatoriedade a todos os órgãos alocadores de recursos de incentivos fiscais de manutenção de uma rígida programação dos comprometimentos de recursos derivados dos incentivos. Exigir-se-á que, conhecidas as opções em favor de cada entidade, os financiamentos concedidos não ultrapassem, sob qualquer hipótese, a margem das disponibilidades previstas, mantendo-se um perfeito equilíbrio entre oferta e demanda de recursos;

- b) no que respeita aos pequenos depositantes (caracterização dos mesmos a ser efetuada com base em regulamentação do MINTER), seria permitido o direito de optarem ou em favor do Fundo Mútuo a ser gerido pelo BNB para financiar projetos industriais aprovados pela SUDENE, ou de realizarem diretamente a inversão.

Com vistas a ampliar a parcela de recursos derivados dos artigos 34/18 para o crescimento industrial, sugere-se:

- a) eliminação, nos prazos previstos em lei específica, dos incentivos setoriais; no caso de manutenção dos incentivos ao Reflorestamento, setor ora considerado de prioridade nacional, sugere-se que se restrinja a dedução, para referido fim, a 20% do Imposto de Renda devido, ficando obrigado o depositante investidor a utilizar os 30% restantes em incentivos regionais;
- b) redução da participação média por projetos de recursos derivados dos artigos 34/18 do financiamento do investimento total dos pro-

jetos industriais; para tanto, dever-se-á reduzir a parcela de incentivos fiscais, a, no máximo 10/15% quando o projeto disser respeito ao atendimento de necessidades nacionais, sendo o restante do financiamento realizado através de recursos do BNDE e recursos próprios do empresário ou grupo empreendedor; em se tratando de petroquímico, o BNDE deverá, além do financiamento, entrar obrigatoriamente sob a forma de participação societária, com o montante desta diferença de incentivos: novo afluxo de recursos para a Região;

- c) tomar obrigatória às empresas estrangeiras, que atualmente não estão fazendo dedução do Imposto de Renda, para fins de aplicação em incentivos regionais e/ou setoriais, a opção em favor do BNB que, sob critério a ser estabelecido pela SUDENE, viria a participar societariamente em empresas consideradas de interesse do desenvolvimento regional;
- d) determinar que as empresas que são constituídas por capitais de maioria de residentes ou de sediados no exterior, caracterizadas

como de capital estrangeiro, só possam utilizar recursos do sistema de incentivo fiscal, em projetos sob seu controle, no limite de 1/3 dos recursos próprios aplicados. Esta diretriz deverá ser de ordem geral para todos os órgãos alocadores destes incentivos e não só para a SUDENE.

- e) Reforçando a parcela de recursos para financiamento do setor industrial, propõe-se que seja permitida a dedução de 5% do Imposto de Renda das pessoas físicas, a ser aplicada em projetos industriais na área do Nordeste. Referidos recursos constituiriam Fundo Mútuo, sob a responsabilidade do Banco do Nordeste.

Com vistas a aumentar o volume de opções em favor do Nordeste, bem como garantir a operacionalidade da nova sistemática de captação e da compatibilidade da administração dos incentivos com a política de desenvolvimento industrial, sugerem-se as seguintes providências de caráter interno para a SUDENE:

- a) quando do estabelecimento da programação financeira de aplicação de recursos, que se

estime, em função do valor dos projetos a serem aprovados para o ano considerado, uma parcela de recursos destinada à atualização da parcela do 34/18, no total do investimento; outrossim, valerá a pena reexaminar a tramitação dos projetos, bem como adotar meios para o cumprimento dos cronogramas de sua execução, visando a reduzir o tempo de implantação e diminuir as necessidades de atualização dos valores de investimento; tal providência, embora sugerida para a SUDENE, deve ser estendida aos demais órgãos beneficiários do sistema;

- b) que se mantenha nos escritórios de representação da SUDENE e do BNB, nos principais centros aportadores de recursos de incentivos fiscais, um permanente sistema de informações e divulgação da indústria regional, bem como sobre os novos projetos em exame e/ou aprovados. Por outro lado, recomenda-se adotar, em tais escritórios, rígido controle da obrigatoriedade de envio pelos utilizadores de recursos de incentivos, dos balanços semestrais e anuais, relatórios de atividades, alterações estatutárias, distribuição de lucros

e dividendos, de modo a permitir um perfeito acompanhamento, por parte dos depositantes acionistas, da aplicação dos seus recursos, ensejando assim maior confiança e maior participação dos referidos depositantes nos êxitos e problemas das empresas às quais estariam vinculados;

- c) rever, à luz das novas informações e constatações, o atual sistema de administração de “pontos” para o escalonamento de prioridade, o qual, acredita-se, deveria sofrer pequenas modificações, com vistas a garantir a complementação e integração do parque, ampliação das relações interindustriais, apoio às indústrias absorvedoras de mão-de-obra, sem prejuízo do uso de tecnologia moderna, às indústrias voltadas para a exportação e às indústrias que visem a permitir o aproveitamento de matérias-primas locais em proporções mais elevadas;
- d) os recursos que vierem a constituir o Fundo Mútuo sob a responsabilidade do BNB, tanto aqueles derivados da opção dos pequenos depositantes como da dedução obrigatória das empresas estrangeiras, como os oriundos

de 5% do Imposto de Renda das pessoas físicas, deveriam, preferencialmente, destinar-se à aplicação em empresas industriais de alta relevância na geração de empregos diretos e, em alguns casos, àquelas indústrias que, sendo de significativa importância para o atingimento dos objetivos básicos da política de desenvolvimento industrial, apresentem retornos mais baixos da inversão, e àquelas que atendam à melhor distribuição espacial dos incentivos.

- e) Sugere-se ainda, tanto a nível da SUDENE, como de outras entidades utilizadoras dos incentivos, que, para melhor seleção dos candidatos a receberem os benefícios, estabeleçam cadastro, não só com informações quanto à idoneidade moral dos pretendentes, mas, principalmente, quanto às suas qualificações e capacitação profissional.

Na área do mercado de capitais e financiamento bancário:

Arregimentação de poupanças privadas, através de maior participação das empresas regionais no mercado de capitais.

Para tanto sugere-se, como providências imediatas:

- a) a abertura do capital das empresas, com vistas à negociação dos seus papéis;
- b) início das operações de “*underwriting*” pelo BNB e bancos estaduais de desenvolvimento: regulamentação e funcionamento das principais bolsas de valores do Nordeste etc.;
- c) estrito controle do cumprimento da obrigatoriedade, por parte da rede bancária privada, de manutenção de uma relação aplicações/depósitos acima de 0,7;
- d) determinação de um limite mínimo de aplicação, na indústria regional, dos recursos derivados do PIS, PASEP, Resolução 71 do Banco Central etc.;
- e) elevação, através de programa de promoção de investimentos, do volume de recursos externos, tanto para repasse como para financiamento direto.

Qualificação de mão-de-obra e assistência técnica:

- Treinamento de executivos de empresas nas áreas especializadas de administração (mercadologia, produção, financeira etc.) e gerências, através de centros de treinamento regionais, dentre os quais o CETREDE, que já está sendo programado para essas novas atribuições.
- Criação de uma Agência de Assistência Técnica, com o apoio da UNIDO, com vistas a permitir uma assessoria mais adequada ao nível de cada unidade industrial especificamente.
- Dinamização dos programas de formação de mão-de-obra de nível médio, através do trabalho coordenado nos Estados, mediante a criação de Conselhos Estaduais de Recursos Humanos que definiriam as áreas onde as carências fossem mais acentuadas.

Transformação do programa de desenvolvimento industrial

Em agressivo programa de promoção industrial, através da criação de uma Agência de Promoção Industrial, subsidiária da SUDENE. Os programas básicos da referida Agência, descritos em

detalhe nas recomendações específicas, seriam os seguintes:

- programa de promoção de investimentos;
- programa de qualificação de recursos humanos;
- programa de pesquisas e identificação de novas oportunidades industriais;
- programa de promoção de exportações;
- programa especial para a pequena empresa;
- programa específico de promoção e divulgação.

Medida inicial: construção de Grande Centro de Feiras e Exposições do Nordeste, onde serão expostos os produtos manufaturados locais, nacionais e estrangeiros, além de promover o intercâmbio de relações entre industriais e técnicos, em sucessivos e especializados encontros, pelo ramo de atividade, em épocas diferentes.

Melhor distribuição espacial do crescimento da indústria

O que poderia ser alcançado através das seguintes providências:

- dinamização do polo macrorregional de Fortaleza, através do exame de viabilidade de

instalação de um Distrito Industrial Livre para exportação ou de um grande complexo industrial estatal;

- prioridade, no levantamento do potencial mineralógico do Nordeste, para os Estados do Piauí, Maranhão, Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba, a exemplo do que se vai realizando na Bahia;
- prioridade, para as aplicações do programa de pequena indústria e para as aplicações dos recursos do PROTERRA destinados à agroindústria, aos Estados do Piauí, Maranhão, Rio Grande do Norte e Paraíba;
- dinamização dos polos microrregionais, com antecipação de recursos de infraestrutura para a indústria, aplicações do PROTERRA e da pequena indústria;

Intensificação dos investimentos naquelas indústrias altamente absorvedoras de mão-de-obra direta

Dentre as quais: vestuário, calçados, material elétrico e eletrônico, processamento de produtos alimentares, material de construção etc.

Analisar a viabilidade de intensificar o crescimento

Com vistas a acelerar o desenvolvimento industrial e manter o ritmo de expansão durante toda

a década, com base no aproveitamento das novas oportunidades contidas no capítulo “perspectivas da indústria” e detalhadas no estudo específico do Banco do Nordeste:

- aproveitamento dos recursos naturais, notadamente na faixa dos principais minerais estratégicos para o desenvolvimento (estudar viabilidade da produção de tungstênio metálico, com base na xilita do RN; sínter magnésiano e bromo metálico, aproveitando as reservas de silvinita, taquidrita e camalita de Sergipe; esponja de titânio e titânio metálico, recorrendo às reservas de rutilo do Ceará e ilmenita do Piauí e Maranhão; produção de cimento amianto, no Piauí etc.);
- maior integração da indústria regional, principalmente na área de metalurgia e petroquímica (instalação de usina de aço inoxidável, montagem de uma grande fundição, maior integração da USIBA com a produção de laminados acabados, expansão da produção de ferro-ligas etc.); maior complementariedade e integração das unidades de fibras sintéticas (já vinculadas, com as produtoras de maté-

rias-primas destinadas ao fabrico de tais fibras) com a produção têxtil e esta com a indústria de vestuário; da indústria de couros e peles com a indústria de calçados etc.;

Exame de viabilidade de tornar a zona compreendida entre o Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará (produtora de fibra de alta qualidade) em polo nacional de produção de fios finos puros de algodão para a exportação;

- maior desenvolvimento das indústrias tradicionais, notadamente as produtoras de bens de consumo não duráveis, pela sua importância para a criação de um mercado de massa, geração de emprego direto, regularização da oferta e dinamização de vários segmentos do setor primário; ênfase especial deverá ser dada à agroindústria, à produção de materiais de construção, bem como a um acelerado remanejamento do programa de modernização do parque têxtil, com vistas a engajá-lo mais rapidamente às características do mercado e às exigências da indústria do vestuário;

- incentivo substancial à expansão daquelas indústrias que já contam hoje com um mercado externo, revelado pelo atual fluxo de exportações (têxteis, vestuário, calçados, doces e sucos tropicais, ferro-ligas, laminados de madeira, móveis modulados, fogões não elétricos, componentes de lâmpadas etc.).

Integrar a produção industrial do Nordeste à do País

Com vistas a integrar a produção industrial do Nordeste à do País, sugerem-se, além da participação dos órgãos regionais na formulação de políticas e diretrizes industriais, as seguintes providências:

- que o Governo Federal somente conceda incentivos à instalação de novas indústrias para processarem algodão de fibra longa nas áreas acima referidas (Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba);
- no que respeita à lavra e metalurgia do cobre, recomenda-se ao Governo Federal definir a Região Nordeste como o núcleo básico do complexo cuprífero do País;
- relativamente ao refino de petróleo, considerando ser a Região Nordestina a responsável

por toda a produção petrolífera do País, propõe-se que a instalação de novas refinarias que o processem tenham como localização única, doravante, a área regional, até que novas descobertas se façam fora desta.

Capítulo Seis

Recomendações e Proposições

Introdução

Muito embora as análises contidas nos capítulos iniciais, relativas ao setor industrial, indiquem a viabilidade de alcance de uma taxa de 15% a.a. para o mesmo, necessário se faz abordar os esforços que deverão ser realizados para o perfeito cumprimento do papel que deverá desempenhar a aceleração do crescimento industrial no desenvolvimento da economia nordestina.

Portanto, uma série de providências deverão ser tomadas com vistas a assegurar o êxito da estratégia. A título de ilustração, um dos problemas mais significativos diz respeito à pulverização dos incentivos fiscais, com a conseqüente redução drástica dos recursos destinados ao financiamento do setor industrial. Tal redução poderá provocar, inclusive, a “morte no berçário” de muitos bons projetos em fase de implantação, pois que, já em 1970, o déficit de recursos para pôr em funcionamento os projetos aprovados até então atingia mais de um bilhão de cruzeiros, a preços daquele ano.

Indústria de Transformação

O estudo de perspectivas para o desenvolvimento do Nordeste até 1980, de acordo com exposição dos técnicos do Banco do Nordeste do Brasil, realizada na COCENE, indicava como recomendações prioritárias para a indústria de transformação as seguintes:

- a) consolidação do esforço já realizado através da análise em profundidade das deficiências e necessidades operacionais das indústrias apoiadas pela SUDENE, em funcionamento;
- b) urgente programa de promoção de investimentos, face à pulverização dos recursos dos incentivos fiscais, objetivando garantir o êxito dos empreendimentos já com parecer de aprovação e o aproveitamento das novas faixas de oportunidades industriais;
- c) transformação do programa de desenvolvimento industrial em agressivo programa de promoção industrial;
- d) participação da Região na formulação de políticas e diretrizes para o crescimento industrial do País.

A nosso ver, além das recomendações acima mencionadas, cujos desdobramentos virão a seguir, dever-se-á agregar uma outra urgente providência já citada e, inclusive, para a qual o Banco do Nordeste do Brasil já fez uma série de proposições aludidas no capítulo anterior. Diz respeito ao desenvolvimento de novos polos regionais, incluindo uma dinamização das principais áreas metropolitanas. Na observação da sequência lógica das recomendações, retomaremos o assunto com mais vagar, posteriormente.

A experiência em programas de desenvolvimento tem demonstrado (vide Mezzogiorno Italiano, Superintendência de Porto Rico, TVA e outros) e a experiência do Banco do Nordeste do Brasil, quer na área de crédito como nos diagnósticos setoriais confirma que o elemento mais significativo na determinação dos insucessos totais ou parciais de alguns empreendimentos decorre da “má condução dos negócios por parte dos dirigentes”.

No simpósio internacional de desenvolvimento industrial, realizado em Atenas, concluiu-se que:

- a) nenhuma empresa industrial é completamente autossuficiente, nem mesmo em países altamente industrializados, dependendo,

portanto, para a sua boa operação, do eficiente funcionamento de um número de serviços de suporte relacionados com o planejamento, a criação, a expansão da indústria e a sua atividade cotidiana;

- b) nos países em desenvolvimento, muitas fábricas foram recentemente estabelecidas e seus empresários não construíram um campo de experiência no manejo de problemas de produção, comercialização, finanças das empresas etc.;
- c) dado, portanto, o número limitado de empresas, no mesmo campo de atividade, é de todo impossível a transferência de tecnologia através da troca de experiências, como pode ocorrer em núcleos industriais já muito desenvolvidos;
- d) outro elemento fundamental na transferência de tecnologia, que é a troca de experiência através do “*turn over*” de pessoal qualificado e semiquualificado - o que garante a transferência de empresa a empresa de uma soma bastante significativa de conhecimentos so-

bre problemas de produção etc. - fica bastante limitado em áreas onde o setor industrial é incipiente.

Face à constatação de problemas que poderão advir da inexistência de serviços de apoio ao desenvolvimento industrial, urge, para a eficiente montagem de tais serviços, realizar levantamento completo de todas as unidades industriais apoiadas pela SUDENE, em funcionamento, mediante pesquisa direta, objetivando caracterizar deficiências e necessidades operacionais, com vistas à melhor fundamentação das novas diretrizes e formulação dos programas que deverão compor o esquema de promoção industrial, adiante sugerido.

Mesmo sem dispor dos resultados do levantamento que se pretende realizar, a experiência dos órgãos regionais de desenvolvimento e a evidência de alguns problemas fundamentais permitem indicar algumas recomendações específicas, cuja implementação poderia iniciar-se de imediato.

Financiamento do Crescimento Industrial

Prioritariamente, com vistas à consolidação do esforço, as seguintes recomendações, no campo

dos recursos necessários ao financiamento do setor, demandam urgente implementação:

Incentivos fiscais dos arts. 34/18

Com vistas a garantir a operação mais eficiente do atual sistema de captação de recursos, sugere-se adotar as seguintes providências:

- a) que se estabeleça a obrigatoriedade, a todos os órgãos alocadores de recursos de incentivos fiscais, de manutenção de uma rígida programação dos comprometimentos de fundos derivados dos incentivos; exigir-se-á que, conhecidas as opções em favor de cada entidade, os financiamentos concedidos não ultrapassem, sob qualquer hipótese, a margem das disponibilidades previstas, mantendo-se um perfeito equilíbrio entre oferta e demanda de disponibilidades;
- b) no que respeita aos pequenos depositantes (caracterização dos mesmos a ser efetuada com base em regulamentação do MINTER), seria permitido o direito de optarem em favor de um Fundo Mútuo a ser gerido pelo BNB para financiar projetos industriais aprovados pela SUDENE, ou de realizarem diretamente a inversão.

Com vistas a ampliar a parcela de recursos derivados dos artigos 34/18 para o crescimento industrial, recomenda-se:

- a) eliminação, nos prazos previstos em lei específica, dos incentivos setoriais; no caso de manutenção dos incentivos ao reflorestamento, setor ora considerado de prioridade nacional, sugere-se que se restrinja a dedução para referido fim, a 20% do imposto de renda devido, ficando obrigado o depositante investidor a utilizar os 30% restantes em incentivos regionais;
- b) redução da participação média por projetos de recursos derivados dos arts. 34/18, no financiamento do investimento total dos projetos industriais; para tanto, dever-se-á reduzir a parcela de incentivos fiscais a, no máximo, 10/15%, quando o projeto disser respeito ao atendimento de necessidades nacionais, sendo o restante do financiamento realizado através de recursos do BNDE e recursos próprios do empresário ou grupo empreendedor em se tratando de petroquímico, o BNDE deverá, além do financiamento, entrar obrigatoriamente sob a forma de participa-

ção societária, com o montante desta diferença de incentivos: novo fluxo de recursos para a Região;

- c) tomar obrigatória, às empresas estrangeiras que atualmente não estão fazendo dedução do Imposto de Renda para fins de aplicação em incentivos regionais e/ou setoriais, a opção em favor do Banco do Nordeste do Brasil que, sob critério estabelecido pela SUDENE, viria a participar solitariamente em empresas consideradas de interesse do desenvolvimento regional;
- d) determinar que as empresas que são constituídas por capitais de maioria de residente ou de sediados no exterior, caracterizadas como de capital estrangeiro, só possam utilizar recursos do Sistema de Incentivo Fiscal, em projetos sob seu controle, no limite de 1/3 dos recursos próprios aplicados; esta diretriz deverá ser de ordem geral para todos os órgãos alocadores destes incentivos e não só para a SUDENE.

- e) reforçando a parcela de recursos para financiamento do setor industrial, seja permitida a dedução de 5% do Imposto de Renda das pessoas físicas, a serem aplicados em projetos industriais na área do Nordeste; referidos recursos constituiriam um Fundo Mútuo sob a responsabilidade do Banco do Nordeste do Brasil.

Com vistas a aumentar o volume de opções em favor do Nordeste, bem como garantir a operacionalidade da nova sistemática e da compatibilização da orientação dos investimentos, sugerem-se as seguintes providências, de caráter interno, para a SUDENE:

- a) quando do estabelecimento da programação financeira de aplicação de recursos, que se determine, em função do valor dos projetos a serem aprovados para o ano considerado, uma parcela de recursos destinada à atualização da parcela do 34/18 no total do investimento; outrossim, valerá a pena reexaminar a tramitação dos projetos, bem como adotar meios para cumprimento, nos prazos previstos, do cronograma de execução dos mesmos, visando a reduzir o tempo de implantação e diminuir as necessidades de atualiza-

ção dos valores de investimento; tal providência, embora sugerida para a SUDENE, deve ser estendida aos demais órgãos beneficiários do sistema;

- b) que se mantenha, nos escritórios de representação da SUDENE e do Banco do Nordeste do Brasil, nos principais centros aportadores de recursos de incentivos fiscais, um permanente sistema de informações sobre a indústrias regional e sobre os novos projetos em exame ou aprovados; por outro lado, recomenda-se que exista, em tais escritórios, rígido controle da obrigatoriedade do envio, pelos utilizadores de recursos de incentivos, dos balanços semestrais e anuais, relatórios de atividades, alterações estatutárias, distribuição de lucros e dividendos, de modo a permitir um perfeito acompanhamento, por parte dos depositantes-acionistas, da aplicação dos seus recursos, ensejando, assim, maior confiança e maior participação dos referidos depositantes nos êxitos e problemas das empresas às quais estariam vinculados;
- c) rever, à luz das novas informações e constatações, o atual sistema de administração de

pontos, o qual, acredita-se, deveria sofrer pequenas modificações, com vistas a garantir a complementariedade e integração do parque, ampliação das relações interindustriais, apoio às indústrias absorvedoras de mão-de-obra, sem prejuízo do uso de tecnologia moderna, e às indústrias que viessem a permitir o aproveitamento de matérias-primas locais em proporções mais elevadas;

- d) os recursos que vierem a constituir o Fundo Mútuo sob a responsabilidade do Banco do Nordeste do Brasil, tanto aqueles derivados da opção dos pequenos depositantes ou os resultantes da dedução obrigatória das empresas estrangeiras, como os oriundos da dedução de 5% do Imposto de Renda das pessoas físicas deveriam destinar-se, preferencialmente, à aplicação, em empresas industriais de alta relevância, na geração de empregos diretos, e, em alguns casos, àquelas indústrias que, embora sendo de significativa importância para atingimento dos objetivos da política regional, apresentem retornos mais baixos da inversão e, ainda, àquelas que

atendam a uma melhor distribuição espacial dos incentivos;

- e) sugere-se, também, tanto a nível da SUDENE como de outras entidades utilizadoras dos incentivos, que, para melhor seleção dos candidatos a receberem os benefícios, estabeleçam cadastro, não só com informações quanto à idoneidade moral dos pretendentes, mas, principalmente, quanto às suas qualificações e capacitação profissional.

Quanto à arregimentação de poupanças privadas:

- Campanha junto aos empresários regionais, no sentido de uma imediata transformação das sociedades anônimas, quase na sua maioria de capital fechado, em empresas de capital aberto.
- Regulamentação e funcionamento das bolsas de valores de alguns Estados da Região.
- Como medida incentivadora, o Banco do Nordeste do Brasil deveria antecipar o lançamento das ações de um conjunto de empresas da Região, através do início de operações de “*underwriting*”, bem como pensar na possibilidade de patrocinar a criação de um Fundo de Investimentos, composto de um

conjunto selecionado de empresas da Região já implantadas e em funcionamento, com o apoio de incentivos fiscais.

- Estudo da possibilidade, por parte do Banco do Nordeste do Brasil e dos bancos de desenvolvimento estaduais, de participação acionária de tais entidades num conjunto de empresas prioritárias para a expansão industrial da Região.
- Adoção de medidas que assegurem, aos subscritores das atuais ações geradas dos artigos 34/18, receberem da SUDENE, após decorridos cinco anos, o certificado de convertibilidade, com sua possível negociação em Bolsa de Valores, e os mesmos direitos das semelhantes ações preferenciais. É indispensável o lastreamento das operações, através de consórcios de instituições financeiras, sob a liderança do Banco do Nordeste do Brasil, ou sob a garantia deste, a exemplo de recentes participações do BNDE.

Qualificação de Mão-de-Obra e Assistência Técnica

Feitas as considerações quanto ao problema de maior magnitude, pelo menos pelo caráter de

urgência que as providências para o seu encaminhamento e solução requerem, um dos aspectos de mais alta relevância para a consolidação do desenvolvimento industrial do Nordeste relaciona-se com uma adequada expansão da oferta de recursos humanos; para alcançá-la, as seguintes providências são prioritárias:

- realização contínua e em toda a Região de seminários rápidos sobre problemas de administração e de produtividade industrial, utilização dos vários mecanismos de financiamento e incentivos, importância da formação e aperfeiçoamento de pessoal qualificado e do planejamento operacional de custos e de recursos financeiros etc.;
- treinamento dos dirigentes das empresas sobre o processo de tomada de decisão, avaliação dos resultados de exercícios etc.;
- adestramento de executivos de primeiro escalão das empresas, nas áreas especializadas de administração da produção, finanças, mercadologia etc.;
- criação de uma agência de assistência técnica, sob a orientação da UNIDO, que tenha o objetivo não só de realizar diagnósticos de gestão, por solicitação do empresário e das

entidades financiadoras, como de propor recomendações e implementá-las, através do apoio de organizações do tipo American Management, CISE etc.;

- considerando as deficiências de trabalhadores habilitados de nível médio (torneiros, bombeiros, supervisores, contramestres etc.), levantamento a ser realizado pelo Ministério da Educação, através do PIPMO (Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-obra), em convênio com os Governos Estaduais, quanto às necessidades de pessoal qualificado e semiquualificados para a indústria; antes dos resultados de tal levantamento, a pesquisa sobre necessidades e problemas operacionais das indústrias em funcionamento, que deverá ser realizada até o final de 1971, ou pelo Banco do Nordeste do Brasil ou pela SUDENE, poderá antecipar as áreas mais críticas, permitindo, desse modo, o início imediato de um intensivo programa.

Promoção Industrial

De outro lado, com vistas a garantir a exequibilidade das recomendações acima propostas, o programa de desenvolvimento industrial da Região de-

verá transformar-se em agressivo programa de promoção industrial, com vistas a sistematizar e racionalizar os esforços a serem empreendidos. Assim, buscando as sugestões oferecidas pelo Banco do Nordeste do Brasil, o esquema de promoção industrial deverá apoiar-se no estabelecimento dos seguintes programas básicos:

Programa de promoção de investimentos

Cujos objetivos mais amplos seriam a motivação e “busca” de novos investidores e um completo levantamento, não só das fontes internas e externas de financiamento (quer direto ou através de repasse), bem como de dados concretos de condições de juros, prazos, carências, modalidades etc. Além de tais propósitos, o programa proveria um elenco de recomendações com vistas a interessar e adaptar os empreendimentos já existentes à associação e/ ou utilização das diversas fontes de financiamento externo quer direto e/ou indireto.

Programa de qualificação dos recursos humanos

A motivação maior de tal programa estaria na própria experiência de outras nações em programas de desenvolvimento industrial semelhantes aos do Nordeste, onde a causa mais frequente dos insucessos se encontra na faixa de carência de gerentes,

“top executives” e mão-de-obra qualificada. O programa prevê treinamento de pessoal de nível médio para operações industriais e administrativas, bem como esforço significativo na formação de especialistas na área de administração mercadológica, produção, contabilidade de custos etc. Admite-se, ainda, como parte do programa, a manutenção de cursos permanentes de reciclagem para os executivos, além do patrocínio de seminários e a criação de um núcleo de assessoria técnica.

Programa de pesquisas e identificação de novas oportunidades industriais

Cujo apoio far-se-á através das seguintes áreas:

- consolidação de pesquisas de consumo de produtos industriais já realizadas pelo Banco do Nordeste do Brasil em 30 cidades do Nordeste;
- pesquisa de consumo de bens duráveis;
- elevação de Balanço de Materiais para a indústria;
- levantamento completo das potencialidades da agroindústria;
- pesquisa do comércio inter-regional por vias internas;
- possibilidades mineralógicas da Região;

- revisão de todas as cartas-consultas denegadas pela SUDENE;
- realização de diagnósticos setoriais e subsetoriais, nas áreas onde já foram identificados alguns problemas;
- elaboração de perfis sumários das oportunidades identificadas.

Programa de promoção de exportação, já iniciado

Contando com três núcleos estaduais, está sendo estruturado o núcleo central.

Sugerem-se, no entanto, como recomendações complementares, as seguintes:

- Medidas fiscais, federais e estaduais, devem ser adotadas para reduzir as despesas sobre as mercadorias manufaturadas, quando destinadas ao mercado internacional.
- Apoio financeiro às empresas que realizam exportações, através de programa ou Fundo especial, de custo operacional conveniente. Dos diversos programas existentes, no Banco do Brasil, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, ou mesmo no Banco do Nordeste, nenhum apresenta esta característica. Conhecemos os financiamentos do

Banco do Brasil para as exportações com pagamento a prazo. O que desejamos é um programa que abranja desde a aquisição de matéria-prima até a colocação do produto final no porto de embarque. Tanto o FUNGIRO como o FUNDECE poderão ser mobilizados para esta política.

- As indústrias que exportam para o mercado internacional devem gozar de tarifas especiais para energia elétrica, na proporção das vendas concluídas. Tarifas especiais devem ser concedidas também às empresas que utilizam a eletricidade com elevada participação, independente de sua localização relativamente à tensão de fornecimento. Alguns empreendimentos, a exemplo das indústrias químicas e de metalurgia, consomem eletricidade em escala considerável, circunstância que se constitui em decisivo fator na composição do preço de custo, e assim na competição comercial no mercado externo.
- A SUDENE deve organizar ou estimular a edição de um Cadastro Regional da Indústria, com amplas informações sobre as manufaturas qualificadas para o mercado internacional, sobre as empresas que as produzem e

as regulamentações e condições gerais, financiamentos etc., que interessam aos importadores. Um “*Regional Directory*” em línguas - português, espanhol, francês e inglês - constituirá certamente interessante e indispensável forma de divulgação nos meios importadores do exterior.

Programa especial para a pequena empresa

Referido programa encontra-se em funcionamento na Região, tendo já atendido às necessidades operacionais (tanto financeiras como técnicas, através dos NAIs) de mais de 450 empreendimentos. O programa de pequena empresa deverá merecer algumas requalificações, com o objetivo de integrá-lo na política de desenvolvimento industrial. Uma das primeiras providências seria levantar as áreas em que efetivamente a pequena empresa pode atuar, não permitindo a proliferação de unidades que, só em função de um critério de tamanho do investimento devem ser apoiadas pelo programa.

Algumas qualificações ainda merecem atenção, quando se tratar de intensificação das pequenas empresas. A primeira delas diz respeito às razões pelas quais os governos incentivam as pequenas empresas:

- a) as pequenas empresas industriais promovem um meio efetivo de estimular a formulação de empresários locais; procura-se, através da sua promoção, desenvolver o potencial empresarial para grandes empreendimentos;
- b) as pequenas empresas propiciam a canalização de habilidades dos artesãos tradicionais para novas áreas compatíveis com a moderna economia;
- c) ajudam a solucionar o problema de emprego, pois que muitos estabelecimentos industriais necessariamente requerem métodos menos intensivos de mão-de-obra;
- d) possibilitam que o crescimento industrial seja menos concentrado geograficamente;
- e) auxiliam na diversificação da estrutura industrial.

Embora a pequena empresa industrial apresente todas as razões para a sua promoção, é oportuno que se conheçam as suas limitações:

- a) elas podem sofrer das deseconomias de operação em pequena escala e podem ser desperdiçadoras de capital;

- b) requerem um número maior de empreendedores e “managers” eficientes para atingir uma dada soma de produção e de emprego;
- c) são menos aptas a atrair ou treinar trabalhadores qualificados capazes.

Feitas tais observações, necessário se faz definir a pequena empresa, caracterizar as áreas específicas em que poderá atuar de modo satisfatório e definir quais as pequenas empresas que, necessariamente, manterão as condições de pequenas unidades e quais as que deverão crescer com o desenvolvimento do parque. Esta última preocupação tem uma razão de ser pois que, face às características dos prazos, juros, assistência técnica etc., enfim, todas as vantagens advindas do programa, muitos empresários não se dispõem a ampliar a capacidade de produção, com o objetivo de continuar gozando daquelas vantagens por mais longo prazo. Assim, basicamente, duas áreas seriam de atuação da pequena empresa:

- a) onde a produção em pequena escala apresente definidas vantagens competitivas sobre a produção em larga escala;

- b) onde as desvantagens oriundas da pequena escala são somente temporárias e as empresas esperam transpor tais desvantagens ou tomarem-se maiores no devido tempo.

Quanto às recomendações básicas ao maior desempenho da pequena indústria, as seguintes são prioritárias:

- exame de projetos para pequenas indústrias deve levar em conta a plena convicção de sua sobrevivência. Não nos parece aconselhável o gasto de recursos provenientes dos artigos 34/18 em empresas de pequena expressão, de sobrevivência duvidosa, para quem as linhas de créditos especializados de médio e longo prazo constituem a apropriada solução.
- Maior apoio financeiro à pequena e média indústrias, pela utilização mais intensiva dos programas de crédito especializado do Banco do Brasil, BNDE, BNH e Caixa Econômica, com a interveniência dos bancos estaduais.
- Utilização dos NAI e outras formas de assistência, através dos órgãos de classe, na orientação técnica ao empresário, para ensiná-lo a obter e utilizar essas linhas de crédito.

- Intensificar a ação dos NAI em relação aos programas de treinamento e especialização para trabalhadores e dirigentes, inclusive buscando o maior entrosamento com as universidades e empresas. A intensificação deverá ser precedida de programas promocionais, objetivando a formação de mentalidade desenvolvimentista e responsável.
- Exigir de parte das empresas beneficiadas pelos programas de assistência técnica e financeira, com crédito mais barato que o usual, sua submissão às seguintes condições:
 - a) manter em dia, segundo a padronização recomendada por instruções próprias, a Escrita, Planos de Contas, Contabilidade de Custos etc.;
 - b) compromisso de regularidade no recolhimento dos impostos, taxas, contribuições, em todas as esferas: federal, estadual e municipal;
 - c) pronto atendimento às informações solicitadas para diagnóstico da empresa ou do ramo de atividade a que pertence.

- Simplificar as exigências burocráticas, sobretudo pelos bancos estaduais de desenvolvimento, para concessão de crédito à pequena e média empresas. Elas adquirem máquinas com relativa facilidade, mas não adquirem capital de giro para fazer essas máquinas darem o melhor rendimento. O financiamento para capital de giro é fundamental no progresso industrial, tanto pelo número das empresas, como pelo volume de sua produção. Mesmo nos países industrializados, a pequena e média empresas têm papel relevante e são, por isso, altamente protegidas.
- Os bancos estaduais devem gozar de condições especiais nas aplicações em ações ou debêntures conversíveis em ações de pequena e média empresas, através da elevação do percentual do recolhimento compulsório.

Os Governos Estaduais devem pôr em prática programas semelhantes ao PROCAP - Programa de Estímulo ao Desenvolvimento do Mercado de Capitais - que o BNDE instituiu, para realizar *underwriting*. Recursos devem ser alocados, em forma de Fundo, para criar condições, a. fim de que a pequena e média empresas possam participar do mercado de

capitais, aproveitando o “mercado de balcão”. Este Fundo poderia receber apoio ou reforço de outros semelhantes do BNDE e Banco do Brasil.

- Medidas de natureza fiscal para fortalecer a pequena, e média empresas:
 - a) revisão e reajustamento da atual percentagem de manutenção do capital de giro a abater do lucro tributável;
 - b) alteração da legislação do Imposto sobre a Renda para permitir que o prejuízo ocorrido num exercício seja compensado com os lucros a serem apurados nos exercícios seguintes, não condicionado à existência de reservas ou lucros suspensos;
 - c) revisão no limite do abatimento do lucro tributável, para fixá-lo segundo conceitualização realista do que sejam pequena e média empresas.

Capítulo Sete

Problemática da

Economia do

Nordeste

Introdução

A preparação para o desenvolvimento do Nordeste

No exame da problemática nordestina, cabe ressaltar dois aspectos que a caracterizam desde época bastante remota.

O primeiro aspecto é aquele em que a Região apresentava lento desenvolvimento ou mesmo estagnação, abrangendo um período de 300 anos.

Outro aspecto é o que se refere ao prolongado esforço empreendido pelo setor público para evitar a contínua deterioração da posição relativa ao Nordeste no contexto da economia nacional.

Esse esforço teve início através de uma política defensiva de combate às secas, por intermédio do então IFOCS, em 1909, embora desde 1877 já tivesse sido concebida a chamada política hidráulica para a Região.

Em 1945, esse órgão foi transformado no DNOCS. Somente na década de 1950 é que começou a mudança da política para o Nordeste, passando-se

da orientação limitada de combate às secas, para outra, de caráter positivo e de maior alcance, dentro de um esquema compreensivo de promoção do desenvolvimento, atentando para as variáveis básicas que influenciam o processo.

Como indicadores dessa nova concepção e como instrumentos da nova política foram criados, em 1952, o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e, em 1959, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Cabe mencionar, também, a instalação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) e, posteriormente, da Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE).

As políticas do Governo Federal para a região

As conclusões do G.T.D.N. (Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste), que deram como resultado a criação da SUDENE, continha também o que podemos chamar a filosofia de ação da União no Nordeste:

- 1) Intensificação dos investimentos industriais de forma a criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira utili-

zando, para tal fim, incentivos fiscais à iniciativa privada e criando a infraestrutura física necessária à base de investimentos maciços governamentais.

- 2) Transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta de alimentos nos centros urbanos cuja industrialização deverá ser intensificada.
- 3) Transformação progressiva das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e tomá-la resistente ao impacto das secas.

Além disso, examinando essa participação no tocante ao âmbito nacional (investimentos diretos) e âmbito regional (SUDENE), verifica-se que, no primeiro, após um máximo de participação, naquela época, de 57%, desce para 42%, em 1968, e, o segundo, depois de atingir 23%, em 1965, decresceu para 14%, em 1968.

Mais elucidativo será comparar os investimentos feitos pela SUDENE no período de 1961/70, em valores absolutos, com os gastos efetivamente realizados, conforme pode ser observado na tabela seguinte:

Recursos previstos e aplicados pela SUDENE

(Cr\$ 1.000)

Anos	Recursos Pre- vistas nos Planos da SUDENE	Recursos Aplicados		Percenta- gens Apli- cados Pre- vistas
		Preços Correntes	Preços Constantes de 1970	
1961	13.746	6.493	—	47
1962				
1963	64.390	16.443	156.274	26
1964	68.428	30.756	153.442	45
1965	77.635	75.361	239.723	98
1966	143.790	111.569	257.390	77
1967	249.255	95.640	171.865	38
1968	348.480	152.262	221.693	47
1969	183.417	141.762	169.831	72
1970	218.748	135.346	135.346	62

FONTE: Planos Diretores da SUDENE/Assessoria Técnica

A primeira conclusão que se pode imediatamente tirar da análise desses dados é que, além de decrescerem os investimentos federais no Nordeste, o órgão encarregado do desenvolvimento regional foi esvaziado na parte referente a recursos a aplicar

diretamente para a criação da infraestrutura necessária a esse desenvolvimento. De fato, os recursos alocados para a SUDENE jamais foram aplicados como previstos. Houve anos como os de 1961/63, 1964 e 1966/67 em que as aplicações não atingiram sequer 50% do previsto. No que tange às aplicações efetivamente realizadas, há que se destacar também um aspecto de suma importância para explicar a razão de ser da falta de execução de muitos programas estabelecidos para a Região. Examinando esses dados a preços constantes, verifica-se, por exemplo, que o ano de 1970 foi aquele em que menos se aplicaram recursos no Nordeste através da SUDENE, desde a sua instalação. É verdade que, de 1960 a 1966, essas aplicações subiram progressivamente, mas a partir de 1967, com exceção de 1968, tais aplicações começaram a declinar ano a ano, até o ponto de atingir apenas Cr\$ 135 milhões em 1970. Os gastos efetuados com a seca de 1970, evidentemente, não podem ser considerados nessa análise, pois constituíram despesas assistenciais e que atendiam a um estado de emergência.

Não é necessário ser planejador para perceber que, diante de tal situação, muitos programas estabelecidos não puderam ser executados, enquanto

outros tiveram de ser interrompidos, com substanciais prejuízos para a Região. Não estamos fazendo uma defesa, mas evidenciando uma constatação que dificilmente poderá ser contraditada. Isto no tocante aos recursos internos e, quanto aos recursos externos, que tem acontecido? A partir de 1967, perdemos qualquer participação da ajuda externa via SUDENE, coincidentemente com a retirada dessa Instituição do grupo interministerial que discutia essa ajuda, a exceção confirmando a regra (Convênio básico SUDENE - BNB - BID para financiamento e saneamento básico). Os financiamentos dessa origem vieram através de empréstimos estaduais ou para financiamento de planos federais, englobando, dentro de vultosos montantes, modestos recursos para obras nordestinas, como por exemplo, o setor rodoviário.

Ação do Setor Privado Estimulada pelo Mecanismo dos Incentivos Fiscais

Segundo Rômulo de Almeida:

“O regime de incentivos fiscais foi avaliado por A. Hirschman e Rubens Costa. Cremos existir consenso entre os estudiosos que o aludido regime constitui uma grande invenção brasileira. Do seu

êxito fundamental não temos dúvida. A nossa dúvida é sobre o acerto da introdução de numerosos esquemas competindo com os recursos do esquema nordestino antes de consolidar o desenvolvimento de uma região com 30 milhões de habitantes e recursos capazes de responder ao esforço nacional de investimento."

Instituído esse regime, pela vez primeira, através do art. 34 da Lei nº 3.995, de 14-10-60 (I Plano Diretor da SUDENE, ano 1961), regulamentado pelo Decreto nº 1.166, de 8-6-62, do qual nos honramos em ser um dos signatários, modificado pelo art. 18 da Lei nº 4.239, de 27-6-63 (II Plano Diretor da SUDENE, anos 1963, 1964 e 1965) foi novamente regulamentado com abrangência do benefício a empresas estrangeiras pelo Decreto número 55.334, de 31-12-64. O quadro abaixo demonstra a destinação dos recursos oriundos desse sistema, segundo as regiões ou operações "setoriais".

As deduções para aplicação no Nordeste, que eram de 65% do total dos incentivos em 1968, decresceram sucessivamente para 56% em 1969, 54% em 1970, até atingir 47% em 1971. Tomando por base

o Estado de São Paulo, que representa 50% das deduções totais, em 1971, essa percentagem reduzir-se-á a 40%! A queda observada na participação da SUDENE é das mais bruscas, pois se reduziu em 30% em três anos! O reflorestamento, por seu turno, multiplicou de quase dez vezes a sua participação inicial e, de 70 a 71, de três vezes.

RECURSOS DOS INCENTIVOS FISCAIS

ÓRGÃOS	1968	1969	1970	1971
SUDENE	65	56	54	47,3%
SUDAM	22	23	21	20,0%
SUDEPE	6	13	14	9,9%
EMBRA-TUR	5	4	4	4,1%
IBDF	2	4	7	18,7%

FONTE: CIEF. Ministério da Fazenda

Fato notório a considerar do ponto de vista dos recursos à disposição da SUDENE, através do mecanismo 34/18, é a drástica redução que se verificará nos próximos anos, face às destinações para

o PIN e PROTERRA, que, em conjunto, representam 50% do total de recursos desse sistema. Estima-se, de fato, que um montante de 972 milhões de cruzeiros, verificados em 1971, dos quais somente 650 milhões se destinarão à indústria, haverá uma redução para 400 milhões de cruzeiros, em 1972, e 150 milhões de cruzeiros e 85 milhões de cruzeiros em 1973 e 1974, respectivamente, preços de 1972, não se sabe, exatamente, quanto dos recursos do PÍN e do PROTERRA serão atribuídos ao Nordeste, sob novas modalidades de utilização. Não obstante, o que desejamos realçar é que os recursos destinados à SUDENE, através da sistemática de incentivos fiscais, declinarão substancialmente a ponto de comprometer perigosamente o programa de industrialização regional, quando ele ainda não atingiu um grau de maturação suficiente.

A mensagem do Presidente Médici ao Congresso, quando do envio para apreciação por parte deste do PROTERRA, afirma:

“Os incentivos fiscais favorecem no entanto, de maneira preponderante, a área urbana, não beneficiando em iguais proporções a área rural. Contribui para isso a própria índole do sistema, segundo a qual

a maior rentabilidade dos empreendimentos é que determina sua escolha para aplicação dos incentivos. Como os empreendimentos industriais são via de regra mais rentáveis que os agrícolas, os incentivos se desviam para os primeiros que se localizam preferencialmente na zona urbana deixando quase totalmente desprotegida a atividade rural, de modo particular a desenvolvida pelo pequeno e médio produtor.

Para não deixar, pois ao desamparo o setor rural, precisamente aquele em que mais áspera é a vida das populações do Norte e Nordeste, cumpre que outras medidas se articulem para desenvolver a agroindústria nessas regiões, a fim de que, pelo incremento à riqueza comum se eleve o bem-estar econômico e social de quantos aí mourejam na atividade agrícola."

É a própria autoridade governamental que reconhece a falência do sistema de incentivos para o amparo ao setor rural. De fato, diversos fatores desaconselham o incentivo fiscal para a agricultura, sendo os mais importantes:

- a) o pequeno produtor não se beneficia do sistema;
- b) o critério de rentabilidade adotado pelo investidor que exclui das opções projetos agrícolas de interesse regional; e
- c) a tendência para a concentração em poucas áreas.

Orgulhamo-nos de haver, em junho deste ano, propugnado por outra forma de auxílio, esta creditícia, com recursos no montante de 20% do total dos incentivos (setoriais acrescido de regionais), hoje transformada em realidade pelo PROTERRA.

Por outro lado, o desenvolvimento industrial ficou praticamente adstrito aos três grandes polos macrorregionais de desenvolvimento (Recife, Salvador e Fortaleza), especialmente nos dois primeiros, e alguns polos regionais de crescimento, criando disparidades intrarregionais que o tempo tende a agravar.

Estas disparidades, existentes e inegáveis, não podem desaparecer como em um passe de mágica: a própria natureza do investimento industrial força-o a obedecer a um processo de concentração do

sistema produtivo, como ocorreu no Centro-Sul. Procurar diminuí-las, sem estrangular o desenvolvimento dos polos mais desenvolvidos, é função do Governo Federal, pois a opção é do usuário e dificilmente ele mudaria suas preferências. Os demais artifícios até agora pensados redundaram e redundarão em absoluto fracasso.

Se disparidades há intrarregionais, maior é ainda o descompasso entre as aplicações de incentivos nas grandes empresas de um lado e nas pequenas e médias de outro. O esquema de atendimento desse setor, atualmente executado no Banco do Nordeste em combinação com os Bancos estaduais, deve ser fortalecido, para que os resultados até agora obtidos sejam ampliados.

Esforço Combinado do Governo e da Iniciativa Privada para Modificar a Economia das Zonas Úmidas e Semiáridas.

A atividade do GERAN, quanto à agroindústria açucareira, e as do DNOCS e SUVALE, tentando implantar uma incipiente irrigação, não podem ser apresentadas senão como tentativas limitadíssimas e sem expressão para a modificação da economia das zonas respectivas.

A pouca expressão dos incentivos captados pelos projetos agropecuários responde, por outro lado, pelo fracasso desta transmutação, tão desejada quanto necessária.

O grande desafio da agricultura nordestina, conforme se evidencia em outras partes deste documento, é a sua modernização. E por demais conhecido que a produção agrícola do Nordeste se tem realizado através da expansão de novas áreas, cultivadas com métodos obsoletos. Melhor seria dizer, na verdade, que essa expansão tem sido meramente a expansão da pobreza. Urge, portanto, modernizar a agricultura e sustentá-la através de políticas vigorosas e decididas, dando ênfase às culturas xerófilas adaptadas a essa Região. A nosso ver, o PROTERRA pode ser um dos instrumentos essenciais para essa finalidade.

Neste ponto, permitimo-nos incorporar à nossa exposição, como complemento indispensável, uma palavra sobre a SUDENE e, com adaptações necessárias e devida vênua do autor, fazer nossas, considerações do professor Rômulo de Almeida em “A experiência da SUDENE no decênio, problemas atuais e solução” - comunicação ao Seminário promovido pela CNI, a 8-7-71, por solicitação da COCENE.

“A economia nordestina, nas vésperas da implantação da SUDENE, era marcada pelo flagelo das secas periódicas e pela crise das indústrias tradicionais, notadamente a do açúcar e a têxtil”.

As soluções que vinham sendo adotadas se baseavam em meros paliativos, quando não em medidas francamente ineficientes: o amparo aos flagelados, quando as calamidades já tinham aprofundado os seus efeitos; a açudagem sem o estudo do rendimento hídrico e do aproveitamento agrícola, sem o balanço dos recursos minerais inundados, sem as inversões complementares e as reformas indispensáveis do regime agrário; afinal, os auxílios financeiros às indústrias tradicionais com o mero efeito de apoiar as estruturas peremptas.

Com a criação do Banco do Nordeste do Brasil, registrou-se uma mudança. Superando a atitude assistencialista, buscava-se criar as condições para que a região não apenas neutralizasse os efeitos das secas sobre sua economia, mas abrisse uma nova frente de desenvolvimento, através da industrialização e maiores inversões da agricultura.

Com a criação da SUDENE, estabeleceu-se um modelo de desenvolvimento efetivo, em que os objetivos sociais estavam integrados aos econômicos, mas não se embarcava na ilusão da hipertrofia daqueles.

A política do desenvolvimento regional era baseada em:

- I coordenação dos investimentos públicos na região e elevação do nível dos federais;
- II criação de um novo setor industrial dinâmico e assistência técnica e financeira para a modernização do setor tradicional e para a pequena empresa e o artesanato;
- III desenvolvimento da produção e do emprego agrícola, através de: abertura de novas áreas de colonização, reforma agrária e melhor utilização das áreas úmidas ou de irrigação, dinamismo na transferência e na investigação tecnológica, além dos efeitos do item II acima;
- IV implantação de um esquema político e inter administrativo que se propunha a dois obje-

tivos: ampliar a área de autonomia de decisões na região; aumentar a coordenação entre os governos estaduais e os corpos políticos regionais a um nível mais elevado de racionalidade que correspondesse a uma redução das inspirações e condicionamentos do clientelismo;

- V desenvolvimento cultural autônomo, através da fixação das elites e da expansão da pesquisa e da universidade regional.

Os efeitos dessa política, na qual colaborou o BNB, são patentes para os que têm condições de comparar o Nordeste antes e depois da SUDENE.

Se - a redação agora é nossa - eles não foram mais amplos e profundos é porque, vítima do envolvimento de grande parte de membros de sua alta direção, antes de março de 1964, em atividades estranhas à sua missão, a SUDENE sofreu, após esta data, todas as consequências daquela conduta, máxime com o esvaziamento de seus quadros, de sua liderança e, portanto, de seus recursos técnicos e financeiros.

Prosseguimos com o depoimento do primeiro Presidente do BNB:

“O órgão ficou inabilitado para realizar as revisões e atualizações na estratégia e nas táticas, manter em dia as inversões programadas em infra- -estrutura, coordenar as inversões federais e os programas estaduais, na região, e administrar com suficiente dinamismo os incentivos fiscais”.

Fazemos as seguintes observações, como resumo do desempenho do programa da SUDENE, em face das diretrizes originais, e como sugestão para uma avaliação séria dessa experiência de importância internacional:

- I os planos diretores da SUDENE não foram cumpridos no que toca às inversões públicas e a percentagem do Nordeste, nas inversões federais, caiu;
- II um vigoroso plano de incentivos fiscais foi implantado, começando a produzir frutos no setor industrial, mas não se preparou a SUDENE para orientar melhor o processo (os planos diretores têm sido tecnicamente pobres), nem a ajudou a administração central nesse sentido;

- III o efeito do desenvolvimento geral sobre a agricultura não é desprezível, apesar do declínio do açúcar, mas faltou à agricultura regional a capacidade da SUDENE, do Ministério da Agricultura e dos Estados para manterem uma estrutura de pesquisa, de extensão e de suprimento subvencionado de insumos, como a que favoreceu a região centro-sul. As medidas estruturais foram praticamente esquecidas;
- IV os esforços no sentido do desenvolvimento político, administrativo e cultural da região tiveram efeitos visíveis, embora sua extensão e profundidade houvessem sido sacrificadas no processo do “esvaziamento” da SUDENE.

Esse processo de “esvaziamento” começou no exato momento em que ganhava corpo o esquema de incentivos fiscais (conhecido como Arts. 34/18 e Art. 14). Dir-se-ia que antes havia uma SUDENE relativamente forte, puxando um processo industrial com pobres incentivos; depois, veio um esquema poderoso de incentivos, rebocando uma SUDENE enfraquecida. Afinal, o próprio regime dos incentivos, que foi uma das mais importantes criações da política

econômica brasileira, segundo a autorizada, e insuspeita opinião do Prof. Albert Mirschman, foi também posto em dúvida e debilitado.

Efetivamente, apesar do “esvaziamento”, a SUDENE foi, de longe, o melhor organismo administrador de estímulos fiscais e, do ponto de vista técnico e administrativo, não fica a dever a nenhum órgão da administração centralizada e autárquica. Por seus defeitos, que são facilmente corrigíveis, e pelos erros e omissões que não são dela e que a vitimam, se pretende condenar o órgão e o sistema adotado para o desenvolvimento regional.

Os pequenos resultados, até agora, face à miséria do Nordeste, não justificam o julgamento de fracasso, considerando-se, sobretudo que a SUDENE tem apenas 10 anos, os incentivos fiscais só adquiriram importância a partir de 1967 ou 1968 e que a SUDENE vem sendo “esvaziada”. Mas é natural que impressionem aos que ainda não se deram conta de que o processo de desenvolvimento de uma região periférica (economicamente) é um processo sistemático, cumulativo e progressivo, lento para ganhar velocidade e autossustentação.

Na postura pendular, bem nossa conhecida, da opinião nacional, inclusive das classes dirigentes, ora no paraíso ufanista da auto e fácil congratulação com o “progresso” e a “grandeza”, ora no extremo oposto do derrotismo, não ocorre adotar o saudável método da avaliação de resultados, feita com calma, pesquisa e pensamento frio, a fim de alterar ou ajustar as estratégias, políticas e programadas. A SUDENE colocou-se na posição falsa e inócua da intocabilidade, infensa à crítica aberta e à autocrítica; os interesses e as velhas posições pré-conceituais contra ela e/ou o desenvolvimento nordestino se lançam na linha de condená-la com uma irracionalidade e uma injustiça que nos parecem patentes, mas estão ganhando terreno, favorecidas por certa margem de inconsciência e evidente debilidade das forças políticas nordestinas.

Sem avaliação, a estratégia original, em vez de refinada, à luz da experiência nacional e de algumas experiências comparadas, está sendo contestada caoticamente.

Capítulo Oito

Perspectivas do

Desenvolvimento

Regional

O lançamento das bases para o desenvolvimento

Com a criação da SUDENE, pretendeu-se fortalecer e unificar a atuação das diversas entidades governamentais incumbidas de promover o desenvolvimento regional. No que se refere especificamente ao trabalho daquela Superintendência, seus programas, como vimos, são baseados em planos diretores que visam a intensificar e racionalizar os investimentos de infraestrutura e dinamizar a empresa privada, através dos recursos oriundos dos incentivos fiscais conhecidos por 34/18.

Assim, além dos investimentos destinados aos setores produtivos (Indústria e Artesanato, Agricultura e Abastecimento, levantamento e utilização dos recursos naturais da Região) a SUDENE vem investindo na infraestrutura econômica (Transportes e Comunicações, Energia e Saneamento Básico) e infraestrutura social (Educação, Treinamento, Saúde, Habitação e programas especiais de promoção de exportações).

Essa gama de recursos e de técnica propiciou, nos últimos 15 anos, uma substancial mudança de mentalidade e de atitudes na Região,

tanto da parte do empresariado, lideranças e governos, como do povo em geral, rumo ao desenvolvimento. O Nordeste tornou-se rapidamente uma região de oportunidades.

A fase do desenvolvimento acelerado

Sem embargo dos óbices e pontos negativos já apontados neste Relatório, são bastante promissoras, na presente década, as perspectivas de desenvolvimento do Nordeste, graças aos investimentos realizados, notadamente na segunda metade do decênio de 1960, quando foram lançadas as bases para um desenvolvimento posterior a taxas mais elevadas.

Nesta década, ocorrerá a maturação, instalação ou funcionamento de grande parte dos programas e projetos dos anos 60, além das novas inversões e medidas necessárias ao fortalecimento ainda maior do impulso do crescimento regional.

A análise dos resultados do programa em andamento leva à conclusão muito importante de que, na década de 70, a economia regional poderá ter bastante intensificado o seu ritmo de crescimento, atingindo uma taxa anual em torno de 10%,

e com possibilidade de passar por substanciais modificações estruturais. Asseguradas as condições para tanto - e há indicações de que é perfeitamente possível fazê-lo - a Região aumentará a oportunidade de entrar em um processo de desenvolvimento autossustentável e de gerar oportunidades de emprego, que aliviarão sobremaneira a pressão demográfica que vem no bojo do rápido crescimento populacional.

Os objetivos estratégicos

Diminuição das disparidades regionais

Em primeiro plano, surge o problema das disparidades regionais, atentando-se para a circunstância de que a meta do País, na década presente, é de alcançar e manter um ritmo de crescimento de 9/10%.

Observando-se a posição relativa do Nordeste, em confronto com a do Brasil, verifica-se que, ao longo do período 1939/1968, a Região perdeu a referida posição, apresentando uma queda de 48 para 46,5% em sua renda “*per capita*”.

Essa menor participação não significa, entretanto, que a Região não tenha progredido. Graças à

ajuda substancial carreada para o Nordeste, foi possível conseguir uma taxa de desenvolvimento de 7%, na segunda metade da década de 60. É evidente que essa ajuda não teve efeitos desfavoráveis ao desenvolvimento do restante do País, pois este registrou, na mesma época, uma substancial aceleração no seu ritmo de desenvolvimento.

Sabendo-se que a economia brasileira tenderá a crescer nesta década, a uma taxa em tomo de 9% ao ano e, para que a Região possa, pelo menos, manter a posição alcançada em 1968, será necessário que o Nordeste cresça a uma taxa mais elevada, em tomo de 10%.

Geração de um Processo de Desenvolvimento Autossustentado

Depreende-se que uma consequência dessa política é que o crescimento mais rápido da economia regional deve ser mantido por prazo suficientemente longo, até atingir aquela fase em que passa a ser um fenômeno autossustentável, ou seja, quando as forças do próprio sistema passam a sustentar o processo de desenvolvimento. Além disso, é necessário ter em conta que o desenvolvimento e as mudanças que estão associadas ao processo exigem um período de

longo prazo. A experiência prática ensina que o processo de demarcação de uma economia necessita de esforços concentrados de um período de 20 a 30 anos.

É ilusório pensar-se, portanto, que, no Nordeste, se possa atingir a etapa de autopropulsão em curto prazo. A errônea concepção de que se podem obter, em curto período, resultados que somente a longo prazo podem ser alcançados, é capaz de gerar apenas frustrações. Consequentemente, a prematura diminuição do apoio visando à melhoria econômico-social da Região poderia motivar prejuízos irreparáveis. Reconstruir as esperanças e reativar o sistema econômico para novos impulsos de desenvolvimento é algo duvidoso e de custos sociais incalculáveis. A vista disso, é indispensável que o arrefecimento do apoio ao desenvolvimento do Nordeste, por parte do Governo Federal, somente ocorra após verificar-se que o sistema econômico atingiu um grau de maturidade suficiente para prosseguir sustentado pelas suas próprias forças.

O aumento das Oportunidades de Emprego

A taxa de desenvolvimento prevista para a Região, na atual década, se forem cumpridas as recomendações que se propõem, promoverá a valorização social do homem nordestino da maneira

mais dignificante, que é proporcionando-lhe oportunidades de emprego produtivo. Assim, além do propósito explícito de diminuição das disparidades regionais, deve-se considerar, como elemento básico da política de desenvolvimento econômico-social do Nordeste, a criação de maiores oportunidades de emprego para a mão-de-obra atualmente desocupada e que se acrescentará anualmente ao mercado de trabalho.

A criação de novos empregos é decorrência de mais elevadas taxas de crescimento da economia, isto é, da instalação de novas empresas e novos empreendimentos, tanto no setor industrial como na agricultura e nos serviços.

Novas frentes para o desenvolvimento regional

À vista do esforço que vem sendo empreendido, é de se esperar que o Nordeste possa ter condições para atingir, na presente década, uma taxa de crescimento econômico em torno de 10%.

A razão básica dessa elevação de taxa de crescimento, conforme menção anterior, está no fato de que, na década de 70, ocorrerão a maturação, instalação ou funcionamento da maior parte dos programas e projetos do decênio anterior.

O provável comportamento da economia do Nordeste, no período de 1971 a 1980, pode ser visualizado, a seguir, de acordo com estudos realizados pelo Banco do Nordeste do Brasil.

1. **Agricultura** - A taxa de crescimento prevista para esse setor é de 6,5% ao ano, com base nas tendências de absorção do mercado interno, do resto do País, e do externo, em confronto com a viabilidade da oferta. O mais rápido crescimento da agricultura decorrerá de

um aumento da própria renda, do incremento da população, do processo de urbanização, da evolução do setor industrial e maiores possibilidades de exportação, tanto em decorrência de incentivos governamentais para o setor, como devido à organização de um sistema de promoção de exportações, que já começou a produzir os seus primeiros resultados.

2. **Indústria** - A mensuração do impacto dos projetos aprovados e o dinamismo esperado dos setores como os de energia elétrica e de habitação indicam como possível uma taxa em torno de 15%, sendo que, na primeira metade da década, se poderá atingir uma taxa mesmo superior a essa.

Este setor inclui comércio, transporte, atividades governamentais, intermediários financeiros e todos os demais serviços que permitam o funcionamento do sistema econômico.

3. **Serviços** - Espera-se que esse setor possa alcançar uma taxa de 10% ao ano, em função das influências positivas da taxa mais alta da agricultura, da expansão do setor industrial,

da possibilidade de ampliação de atividades como o turismo e da de admitir-se ativa atuação do Governo na Região.

4. **Taxa Global** - Conclui-se que o crescimento da economia regional, na década, poderá girar em torno de 10%. A consecução destas taxas dependerá, naturalmente, da continuação do apoio ao programa do Nordeste, em andamento, e da adoção de novas medidas impulsoras desse crescimento.
5. **Transformação Estrutural** - Desde que sejam cumpridos os programas de investimento e continuação da política de desenvolvimento do Nordeste, forçosamente haverá transformação estrutural na economia da Região. Assim, historicamente, a renda da agricultura tem girado em torno de 36% da renda total, a da indústria de 13% e a dos serviços de 51%. Se ocorrerem as taxas setoriais de crescimento previstas para a década, isto é, 6,5% para a agricultura, 15% para a indústria e 10% para os serviços, chegar-se-á a 1980 com a renda da agricultura representando apenas 25,7% da renda total, enquanto a da indústria terá subido para

23,7% e dos serviços será 50,6%. Vê-se, assim, que, em um período de apenas dez anos, a participação da indústria chegaria quase a dobrar, o que representa, na verdade, uma substancial modificação de estrutura.

Capítulo Nove

Conteúdo institucional e político do Novo Nordeste

Virgílio Távora, Relator-Geral.

Conteúdo institucional e político do Novo Nordeste

Procurou-se analisar, no presente documento, os fatores físicos, humanos e econômicos para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro. Sabe-se, porém, que, dentre os principais obstáculos ao progresso econômico, se encontram os problemas adstri-tos à área institucional e política.

De fato, quando se tem de introduzir as mudanças que o desenvolvimento exige, o Governo terá de assumir suas responsabilidades e adotar medidas objetivas e pragmáticas para solucionar os problemas que emperram e comprometem o processo de desenvolvimento. Há necessidade, igualmente, da criação de instituições ou adaptação das existentes e de serem asseguradas estabilidade e garantias jurídicas às empresas, de maneira que haja confiança por parte dos investidores na efetivação dos seus empreendimentos.

O mesmo ocorre no que diz respeito ao oferecimento de incentivos e oportunidades e à criação

de condições econômicas, sociais e políticas que permitam a participação de crescente parcela da população nos benefícios do progresso econômico. Para o desenvolvimento que se pretende dar ao Nordeste, não se deseja apenas uma modificação no aspecto físico da Região. É de se querer uma reestruturação completa, inclusive nos aspectos sociais, para que todos possam usufruir o que hoje é privilégio de poucos, com prejuízos de muitos.

Não há exemplo de reforma agrária, nem “milagre industrial” sem que haja uma participação efetiva da opinião pública, máxime de suas lideranças.

Consequentemente, um programa de desenvolvimento, para ser bem sucedido, necessita de muitos ingredientes institucionais e políticos, sem os quais pouco se pode esperar das ações que levam em conta meramente as potencialidades físicas.

Diante disso, há de se perguntar:

O sistema institucional do Nordeste é suficiente para suportar e levar avante um sério programa de desenvolvimento regional? Não há dúvida que o Governo está empregando novas medidas com a finalidade de melhorar a situação de subdesenvolvimento prevalecente no Nordeste. O fato de o Presidente da

República já haver tomado a sua posição, através de instrumentos como o PIN, o PROTERRA, e o PRORURAL, é uma certeza de que, da parte do Executivo, existe o propósito de ser dada uma solução à problemática nordestina. Dentre as preocupações nesse sentido, destaca-se o intento de diminuir as discriminações sociais e econômicas que se praticam contra os agricultores e outros setores do sistema econômico.

E de se reconhecer, todavia, que, adicionalmente ao que se está fazendo, há necessidade da criação de uma mentalidade nova na Administração Pública, de modo a que se estabeleça um sistema que permita uma coordenação efetiva dos órgãos governamentais voltados para a execução dos programas de desenvolvimento da Região.

É preciso, também, que os Poderes Executivo e Legislativo, representantes legítimos do povo brasileiro, juntamente com este, se conscientizem de que o desenvolvimento do Nordeste é fator essencial para a integração nacional.

Ao nível administrativo, devem-se introduzir modificações que melhorem os sistemas de planejamento, execução, coordenação, acompanhamento e

revisão dos planos e programas para a Região. Enquanto tal reforma administrativa ampla - que é da mais absoluta necessidade - não for levada a efeito, impõe-se uma coordenação operacional dos órgãos do MINTER que operam no Nordeste, tendo a SUDENE como efetiva cúpula do sistema.

Deve-se fazer esforços para a elaboração de planos e programas dinâmicos, associando ao processo de planejamento as instituições que irão realizá-los. É indispensável também engajar ao sistema os órgãos de planejamento estaduais que continuam procedendo aos seus estudos e planos sem uma articulação mais estreita com a Autarquia Regional de Desenvolvimento. Mister se faz, portanto, uma articulação agora dos Planejamentos dos Estados, em consonância com o Plano de Desenvolvimento do Nordeste, ouvindo-se para isto, os Executivos competentes e, ao nível técnico, os órgãos especializados do sistema estadual.

Não há dúvida de que as resistências das instituições à disciplina de planos organizados para o Nordeste estão associadas ao processo de sua elaboração, os quais normalmente são preparados sem a participação dos que efetivamente vão executá-los. É evidente que esta é uma forma errônea de planejar,

especialmente levando-se em conta que, para ser bem sucedido, o planejamento deve obedecer a um processo contínuo de reajustamentos e adaptações, que só o contato permanente entre todas as instituições envolvidas no processo pode viabilizar.

Enfim, o êxito das políticas de desenvolvimento do Nordeste e de sua integração à economia nacional exigirá um grande esforço tanto da parte do Governo como da iniciativa privada. Com trabalho pertinaz, inteligência e fé, contudo, será possível superar todos os obstáculos: físicos, econômicos, sociais, institucionais e políticos. A causa do êxito ou do fracasso estará em nós mesmos.

Posfácio

Pedro Sisnando Leite

Introdução

As amplas discussões ocorridas no Congresso Nacional por iniciativa da Comissão Coordenadora de Estudos do Nordeste (COCENE), conforme trata este livro, influenciaram bastante os meios políticos e os técnicos do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), do Ministério do Planejamento, na oportunidade da elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). Por oportuno, cabe lembrar que na ocasião da elaboração desse Plano era Ministro do Planejamento o economista nordestino (Piauí), João Paulo dos Reis Veloso. Por sua vez, ocupava a Presidência do IPEA o saudoso economista Dr. Antônio Nilson Craveiro Holanda, do BNB, e o diretor de planejamento era o economista Antônio Rocha Magalhães, Técnico em Desenvolvimento Econômico do ETENE/BNB. Todas essas pessoas conheciam os estudos básicos sobre “Perspectivas de Desenvolvimento do Nordeste até 1980” preparados pelos técnicos do ETENE/BNB, e que tinham sido uma das fontes dominantes utilizadas pelo Relator-Geral da COCENE, Senador Virgílio Távora.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) foi instituído pela Lei 5.727, de 4 de novembro de 1971, durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). Este Plano (1972-74) tinha por objetivo colocar o Brasil entre as nações desenvolvidas no espaço de uma geração. Para tanto, seria necessário duplicar a renda per capita do país até 1980 e elevar o crescimento do produto interno bruto (PIB) até 1974 com base numa taxa anual entre 8% e 10%. Esse fortalecimento da economia, pressupunha o Plano, implicaria ainda na elevação da taxa de expansão do emprego até 3,2% em 1974, redução da taxa de inflação e a adoção de uma política econômica internacional que acelerasse o desenvolvimento, sem prejuízo do controle da inflação. O requisito primordial para viabilizar essas metas era organizar o Estado e moldar as instituições para essa finalidade transformadora.

Visando ao fortalecimento da estrutura empresarial, o I PND criou o Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais e convocou o empresariado brasileiro a participar de setores estratégicos do desenvolvimento. Para financiar o setor empresarial, foi previsto um aporte de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

(BNDE), da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e de outros órgãos financeiros da União. O BNDE deveria proporcionar financiamentos em longo prazo e participar de sociedades através da aquisição de ações preferenciais.

O I PND estava fortalecido por uma inovação essencial em relação ao Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), relativo ao período 1964-1966, e ao Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), do período 1968-1970. Enquanto esses últimos eram documentos formais de intenções do Poder Executivo, o I PND foi convertido em lei após ter sido analisado e aprovado pelo Congresso. Novamente cabe lembrar a circunstância de que o Congresso havia tomado conhecimento de muitos dos aspectos previstos nesse Plano por ocasião das palestras que foram realizadas por iniciativa da COCENE, em 1971.

Os estudos da COCENE prognosticaram uma visão para a década de 70, razão por que não se pode deixar de observar as diretrizes que os planos de governo iam delineando. O II Plano Nacional de Desenvolvimento, por exemplo, estabeleceu como objetivos centrais elevar a renda per capita para mais de mil dólares e fazer com que o produto

interno bruto ultrapassasse os cem bilhões de dólares em 1977.

A meta básica para o quinquênio 1975-1979 foi o ajuste da economia nacional à situação de escassez de petróleo e ao novo estágio da evolução industrial do país. Em razão disso, foi dado grande ênfase às indústrias básicas, sobretudo aos setores de bens de capital e da eletrônica pesada. O objetivo era substituir as importações e, sempre que possível, abrir novas frentes de exportação. A agropecuária também foi idealizada com um novo papel no desenvolvimento brasileiro, com uma contribuição de forma significativa para o crescimento do PIB.

O II PND deu continuidade a uma visão otimista do desenvolvimento brasileiro, prevendo a consolidação até o final da década de 1980 de uma sociedade industrial moderna e de um sistema de economia competitiva. Essa economia moderna, entretanto, tinha por objetivo estabelecer um núcleo básico na Região Centro-Sul.

Assim, os investimentos seriam nas áreas da indústria de base, do desenvolvimento científico e tecnológico e da infraestrutura econômica. A política

de energia também era considerada decisiva na estratégia de desenvolvimento, sendo a preocupação básica reduzir a dependência do país em relação às fontes externas de combustíveis.

A política regional era focada numa nova geopolítica de desenvolvimento fundamentada na doutrina de integração nacional, diferente da concepção da COCENE que preconizava uma política regional de desenvolvimento nacional. Era, de certo modo, o que o Reitor Martins Filho moldou como lema da Universidade Federal Ceará: “O Universal pelo Regional”). O II Plano, mesmo assim, concebeu um programa de aplicação de recursos no Nordeste que será apresentado mais adiante. Era também prevista a ocupação produtiva da Amazônia e da Região Centro-Oeste, a ser promovida pelo Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polo Amazônia) e pelo Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais.

O desenvolvimento social do país seria obtido através da conjugação de uma política de emprego, com uma política de salários, que permitiria a criação progressiva de uma base para o mercado de consumo de massa. A qualificação da mão-de-obra deveria ser acelerada através da educação, do

treinamento profissional e de um programa de saúde, saneamento e nutrição. A política de integração social, baseada na aplicação do conceito de previdência, incluiria uma política habitacional e uma série de mecanismos destinados a suplementar a renda, a poupança e o patrimônio do trabalhador. A seguir serão apresentados, em forma esquemática, os princípios e programas do II PND como subsídio para que o leitor possa compreender a evolução das ações do setor público para o desenvolvimento do Nordeste na década de setenta.

Aspectos Essenciais do II PND (1975-79)

A estratégia para o desenvolvimento brasileiro

O modelo econômico para a expansão da economia brasileira pressupõe como linhas mestras da sua estratégia os seguintes aspectos;

- 1) Expandir a fronteira econômica, para tirar partido da nossa dimensão continental;
- 2) Aproveitar ao máximo os recursos humanos, especialmente pela sua melhor qualificação;
- 3) Consolidar a experiência havida com o desenvolvimento do núcleo básico do Centro-Sul e com a industrialização do Nordeste.

Uma das importantes características da estratégia proposta é quanto ao fortalecimento da competição nacional através da adoção de moderna tecnologia de modo a que não fiquem marginalizadas do processo de desenvolvimento regiões como o Nordeste e a Amazônia. No tocante à política de integração social, estabelece o plano a criação de

amplo mercado interno pelo aumento do contingente da população em níveis satisfatórios de produtividade e de renda, através da redução de subempregados nas zonas urbanas, e transformação da agricultura de subsistência em uma economia de mercado. Além disso, a distribuição da renda será realizada mediante a transferência aos trabalhadores dos aumentos de produtividade e disseminação do progresso econômico.

Poder de Competição Nacional

Quanto a esse aspecto, a estratégia compreende os seguintes lineamentos básicos:

1. Desenvolvimento do núcleo de expansão básica (energia elétrica, petróleo e derivados, transporte, comunicações, siderurgia e matérias-primas industriais básicas);
2. Política da capitalização - sistema financeiro e mercado de capitais;
3. Criação de modelo brasileiro do capitalismo industrial (programa de promoção de grandes empreendimentos nacionais por intermédio do BNDE/BB, Caixa Econômica Federal – recursos do PIS);

4. Política de modernização da empresa nacional (privada e pública), quanto à tecnologia e à capacidade empresarial, compreendendo:
 - a) incentivos fiscais do imposto de renda à fusão e à incorporação de empresas;
 - b) modernização e reorganização industrial (FINAME, Fundo de Desenvolvimento de Mercados de Capitais, PIS, PASEP - Programa do Patrimônio do Servidor Público);
5. Modernização e reorganização do comércio interno e externo de produtos manufaturados e semimanufaturados;
6. Criação de estruturas mais eficientes para comercializar e distribuir produtos agrícolas;
7. Desenvolvimento da empresa agrícola.

Setor Industrial

A estratégia para esse setor visa basicamente:

1. Fortalecer a capacidade de competição da indústria nacional pela redução dos custos e melhoria da qualidade dos produtos finais;

2. Fortalecer a empresa privada nacional e acentuar o papel da indústria como instrumento de transformação tecnológica dos demais setores da economia (desenvolver setores novos, consolidar indústrias básicas, reorganizar as indústrias tradicionais e acelerar as exportações de manufaturados e semi-manufaturados).

Setor Agrícola

A estratégia para o setor agrícola, constante do PND, é a seguinte;

1. Na região Centro-Sul: desenvolver a agricultura moderna, de base empresarial (competitividade internacional);
2. Na área do programa de integração nacional:
 - a) transformar a agricultura do Nordeste na forma concebida no PROTERRA;
 - b) desenvolver c programa de irrigação do Nordeste; e
 - c) expandir a fronteira agrícola - vales úmidos, região amazônica e planalto central;

3. Modernizar as estruturas de comercialização e distribuição de produtos agrícolas.

Estratégia Econômica Externa

A concepção geral da estratégia brasileira em relação à economia mundial é permitir ao Brasil crescer mais rapidamente através da ampliação do intercâmbio comercial e pela utilização da poupança externa. Um dos aspectos básicos da nova estratégia será transformar a política de desenvolvimento introvertido para uma modalidade extrovertida ou voltada para aproveitar as oportunidades externas.

A estratégia com relação a este setor objetivará, fundamentalmente a:

1. Expansão da receita total das exportações a taxas superiores a 10% ao ano, em média, e mais de 20% para os produtos manufaturados, a fim de financiar as importações e ampliar o mercado e estimular a eficiência produtiva do sistema econômico.
2. Ampliação das importações para atender as necessidades do desenvolvimento nacional (bens de capital e matérias-primas básicas).
3. Manutenção de nível adequado de reservas externas.

Perspectivas de Crescimento da Economia Brasileira (I PND)

As grandes prioridades nacionais setorialmente são no tocante à revolução da educação, aceleração de saúde e saneamento, revolução na agricultura-abastecimento e aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico.

As realizações nacionais preconizadas pelo 1º Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social permitirão um crescimento médio do produto interno bruto, no período 1970/74, a uma taxa anual entre 8 a 10%.

A obtenção desta elevada taxa de evolução da economia decorrerá de crescimentos setoriais correspondentes a 9/11% dos setores de transporte-comunicações e energia; 7/8% do setor primário, 10/12% da indústria de transformação e extrativa vegetal; 8/9% do setor de construção e 7/9 % de outros serviços.

A expansão do emprego em decorrência dessas taxas de crescimento do produto interno bruto atingirá, no mesmo período, um ritmo anual médio

de 3,1% em comparação com a média de 2,7% obtida na década 1960/70.

A população brasileira, que era de 93 milhões em 1970, deverá atingir 104 milhões em 1974, das quais 33 milhões estarão classificadas como economicamente ativas. O produto interno bruto deverá atingir US\$ 62,3 bilhões colocando o Brasil em 8º lugar neste tocante dentre os países do mundo ocidental. O produto interno bruto “*per capita*” do Brasil alcançará, em 1974, o montante de US\$ 598.

TABELA 18
PND - Metas Setoriais
(Taxa Média Anual)

Setores	1966/69	1970/74
1. INFRAESTRUTURA	9,3	09/11
<i>Transporte e Comunicações</i>	9,4	09/10
<i>Energia</i>	9,1	11/12
2. PRIMÁRIO	4,4	07/08
3. IND. TRANSF. E EXTRATIVA VEGETAL	8,7	10/12
4. CONSTRUÇÃO	10,9	08/09
5. OUTROS SERVIÇOS	7,5	07/09
P.I.B.	7,4	08/10

FONTE: I Plano Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social 1972/74.