

Perspectivas de Desenvolvimento da Região Nordeste

Carlos Nayro Coelho⁽¹⁾

Sem embargo, pode-se dizer que no Nordeste as perspectivas de mudanças na região dependem do aproveitamento integral do potencial econômico da região.

É evidente que com os recursos científicos, tecnológicos, humanos e administrativos disponíveis hoje no mundo, não existe país ou região que não possa, em tempo relativamente curto, resolver problemas básicos de alimentação, saúde e educação através da exploração do seu potencial econômico. Basta que o Estado concentre o seu imenso poder e a sua grande capacidade de realização na execução de programas comprovadamente viáveis do ponto de vista econômico. A experiência mostra que a utilização de me-

canismos artificiais como subsídios, incentivos fiscais etc., apenas concentra mais a renda e estimula distorções alocativas que terminam por inibir ou retardar o processo de desenvolvimento auto-sustentado.

O Nordeste, sem dúvida alguma, atravessa uma das fases mais críticas de sua história. A implantação de inúmeros projetos industriais e agropecuários (baseados em incentivos fiscais) está trazendo grandes transformações econômicas e sociais. Todavia, em virtude da natureza desses projetos, o alcance das transformações esperadas tem sido limitado e seus efeitos extremamente localizados. Apenas uma pequena parcela da população foi beneficiada, fato que agravou mais ainda as

disparidades na distribuição da renda e os problemas da fome e da miséria.

Além disso, sabe-se que a sistemática de distribuição dos recursos incentivados permitiu a proliferação e aprovação de projetos elaborados sem o necessário rigor técnico, o que permitiu o desvio de um imenso volume de dinheiro e o desperdício de milhões de dólares em máquinas e equipamentos precocemente sucateados.

Em suma, por várias razões, o modelo de desenvolvimento aplicado no Nordeste nas últimas décadas não gerou dinamismo suficiente para absorver produtivamente a mão-de-obra existente e para aproveitar, em escala razoável, o potencial econômico da região.

Na sua dimensão atual, a economia nordestina tem três características importantes a partir das quais é possível definir uma estratégia de desenvolvimento auto-sustentado para os próximos anos: a) forte dependência no setor agrícola que, apesar de estagnado como um todo e operar com baixo nível de produtividade, é de longe o maior empregador de mão-de-obra e gerador de riquezas, b) o seu setor industrial é altamente concentrado geograficamente, com forte tendência para a implantação de projetos de capital intensivos, que, apesar de gerarem re-

(1) Pesquisador da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB

cursos, têm poucos efeitos dinâmicos na economia regional e, portanto, baixa capacidade de gerar empregos; c) o seu setor de serviços é composto por atividades heterogêneas, onde a maioria dos trabalhos costuma ser irregular, descontínua, de baixa remuneração e portanto com elevado índice de ociosidade. Com a participação expressiva do serviço público, esse setor cresceu de forma exagerada e desordenada, absorvendo precariamente os excedentes de mão-de-obra gerados durante muitos anos e mostrando, há bastante tempo, evidentes sinais de saturação.

Com esse quadro, o setor agrícola é o único a reunir todas as condições necessárias para fornecer a base de sustentação de qualquer programa amplo de desenvolvimento, pelas seguintes razões: a) o setor agrícola dispõe de recursos naturais e humanos suficientes para desencadear, em larga escala, o processo de transformação estrutural da região; b) por estar operando historicamente dentro de padrões de produtividade muito baixos, o setor dispõe de todo um potencial, principalmente em termos biológicos e de irrigação, que, adequadamente explorado, pode trazer ganhos substanciais no rendimento e na produção das principais culturas; c) as atividades agrícolas utilizam intensamente os fatores de produção abundantes na região (terra e trabalho); d) pelo seu tamanho e amplitude, só a agricultura tem base suficiente para permitir o surgimento em toda a região de empreendimentos com forte motivação econômica, não só para absorver a força de trabalho rural, mas também para atrair parte do pessoal ocioso que vive precariamente na periferia dos centros urbanos; e) finalmente, a realidade do Nordeste mostra que grande parte da sua população ainda vive no meio rural, o que indica a necessidade de criar mecanismos ligados à atividade agrícola para evitar o agravamento da situação social dos centros urbanos. Na realidade a região emprega

perto de 45% da mão-de-obra rural brasileira.

O fato de já existirem, de forma bastante disseminada na região, infraestrutura e serviços (estradas, energia elétrica, comunicações etc.), pode representar de imediato uma facilidade importante na implantação de projetos de desenvolvimento no setor rural. Todavia, a sua simples existência não tem sido suficiente para deflagrar o processo de mudanças nas relações de produção, nos métodos e sistemas administrativos e na própria forma de vida das pessoas, no processo dinâmico que caracteriza o desenvolvimento econômico auto-sustentado.

Em qualquer estratégia para transformar (em termos globais) uma economia com as características da nordestina, onde convivem lado a lado a produção agrícola rudimentar (que predomina na região) e projetos industriais intensivos de capital (nas áreas de mineração, petroquímica e outras), e também empreendimentos agrícolas altamente tecnificados na produção de frutas nobres, há de se considerar uma variável que é fundamental para deflagrar o processo de forma auto-sustentada: o efeito induzido do investimento.

Como se sabe, o efeito induzido do investimento tem duas formas de estímulos complementares: as ligações em cadeia para trás, onde a atividade econômica financiada (ou principal) induz tentativas de suprir com insumos o seu sistema de produção e as ligações em cadeia para a frente, em que o empreendimento principal induz tentativas de utilizar o seu produto final como produto intermediário em outras atividades ou na formação de "núcleos de serviços" de comercialização, destinados a manter o fluxo do produto e apoiar o seu consumo final. A intensidade dessa ligação é fundamental, pois ela vai determinar, em última instância, o grau de dinamismo do projeto para a economia regional como um todo. A ausência dessas ligações, aliás, é uma das características das regiões atrasadas on-

de predomina a agricultura de subsistência.

A "força" das ligações e o poder de dispersão do investimento inicial dependem logicamente do tipo de atividade. Na indústria automobilística, por exemplo, é indiscutível o elevado grau de "irradiação" tanto para trás como para a frente gerado por uma fábrica de automóveis.

Na atividade agrícola, ocorrem esses "efeitos dinâmicos" somente quando o sistema produtivo utiliza métodos modernos de produção. Nesse caso há uma forte cadeia retrospectiva gerada pela aquisição de sementes, fertilizantes, inseticidas e maquinário agrícola. Quando a produção se destina diretamente ao consumo interno ou à exportação, os efeitos prospectivos são fracos. No entanto, quando o produto passa por algum tipo de processamento, pode-se dizer que existe um encadeamento prospectivo. Mesmo assim, devido à natureza dispersa da agricultura em termos do efeito completo do investimento, é certo que a produção agrícola tende a ser induzida e não indutora da agroindústria.

De qualquer forma, no Nordeste a agricultura pode ser parte de uma triangulação do tipo insumo/produto, em que o produto agrícola ao mesmo tempo pode ser subproduto em outras atividades (avicultura e esmagamento), e para consumo final, e funcionar como setor chave nas atividades ligadas ao fornecimento de insumos e equipamentos.

Um exemplo dessa triangulação é dada pela posição decisiva do setor agrícola dos EUA, no abastecimento do gigantesco complexo agroindustrial americano e pelo "agribusiness" da Austrália e Nova Zelândia. Nesses países, onde o modelo de desenvolvimento não ignorou a base agrícola (ao contrário estimulou empreendimentos ligados ao setor primário), o efeito completo do investimento gerou um sofisticado complexo agroindustrial, que em

pouco tempo colocou a Austrália e a Nova Zelândia entre os países mais desenvolvidos do mundo.

Dessa forma, ao se pensar numa estratégia abrangente do desenvolvimento para o Nordeste, é importante considerar seis pontos:

a) o setor agrícola não deve ser considerado como "produção agrícola", mas como cadeia de atividades interdependentes, com vasto potencial para a aplicação do princípio do efeito cumulativo do investimento e da formação das ligações em cadeia, podendo portanto se transformar no setor dinâmico do processo de desenvolvimento;

b) para obter esse dinamismo, o setor agrícola nordestino precisa passar por um processo de transformação estrutural profundo, com mudanças no sistema de cultivo e de distribuição;

c) é importante escolher dentro do próprio setor agrícola as atividades e os produtos com capacidade de gerar estímulos econômicos concretos e de fácil comercialização interna e/ou externa, para evitar a falta de motivação;

d) historicamente os fatores climáticos têm determinado em graus variados a performance do setor agrícola. Em áreas onde a influência do clima foi minimizada através de sistemas de irrigação, os resultados têm sido compensadores, principalmente no tocante a produtos com alto valor específico (frutas nobres);

e) entretanto, a utilização na produção de grãos da irrigação em escala condizente com o potencial existente ainda é incipiente. Atualmente o Nordeste é grande importador de milho e soja, para a avicultura. Acredita-se que apenas a exploração do potencial hídrico ao longo dos rios perenes pode, no curto prazo, tornar a região auto-suficiente no consumo de alimentos (incluindo feijão e arroz);

f) por definição a agroindústria constitui uma série de atividades de processamento industrial em que a matéria-prima é um produto agrícola.

Quanto mais intensivo é o processo mais o produto perde suas características originais, maior o valor adicionado e maiores os efeitos dinâmicos;

g) portanto, a combinação da agroindústria com empreendimentos agrícolas, utilizando modernas técnicas de irrigação (gerando não só produtos com alto valor específico, mas também grãos, como milho e soja), visando tanto o mercado externo como o mercado local, pode representar o caminho certo para o aproveitamento do potencial econômico nordestino de forma racional, auto-sustentado e de amplo espectro, pois tem como ponto de apoio a utilização da imensa base agrícola nordestina.

Para implementar essa estratégia, que poderia ser denominada Programa Global de Desenvolvimento da Agricultura Nordestina (PRODAN), o Governo dispõe de vários instrumentos, tais como crédito rural, irrigação planejada, política de preços mínimos, política fundiária e extensão rural.

Por se tratar de uma agricultura pluralista, marcada pela presença de grandes contrastes mesmo dentro da mesma microrregião ou município, é impossível uniformizar o grau de eficácia desses instrumentos. Em alguns lugares o principal obstáculo pode ser a estrutura fundiária, mas em outros podem ser fatores climáticos ou falta de acesso ao crédito. Contudo, na situação atual, qualquer programa de desenvolvimento de longo alcance tem que lançar mão em doses variadas de todos esses instrumentos.

O crédito rural, por exemplo, em qualquer economia constitui um poderoso instrumento de apoio à produção agrícola. As estatísticas demonstram que ao nível nacional existe uma estreita correlação entre o crescimento da área plantada e os dispêndios de crédito. No Nordeste apenas uma parcela muito pequena de agricultores tem tido condições de usufruir do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Paralelamente a esse problema, existe a falta de condições para a maioria dos produtores nordestinos ser atendida de forma eficiente pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e pelos mecanismos de seguro rural.

Como se sabe, a agricultura é uma atividade caracterizada pela presença de elevado grau de risco e incerteza. Em geral os riscos de produção envolvem mudanças na produtividade causadas por eventos aleatórios da natureza como falta de chuvas, pragas etc. O risco das variações climáticas, no Nordeste, constitui o grande fator de atraso (porque inibe os investimentos) e de quedas na produção tradicional. A forma adequada para reduzir esse risco é a ampliação e sistematização dos programas de irrigação. Nesse aspecto vale salientar dois pontos importantes. O primeiro é que esses programas de irrigação devem ser implementados de forma integrada com os outros programas, principalmente o de desenvolvimento da agroindústria, para evitar o surgimento de centros de produção isolados, sem acesso aos mercados. A escolha dos produtos é essencial para essa integração.

O segundo ponto envolve a utilização dos outros instrumentos. A PGPM, além de ser papel de sustentação tradicional, pode ter um importante papel alocativo, uma vez que a fixação de preços antes do plantio facilita o processo de decisão do produtor e pode orientá-lo na escolha dos produtos, tipos de insumos e tamanho da área a ser cultivada.

O crédito rural orientado nos polos de irrigação pode ser mais importante e mais acessível que em outras regiões do País por ter sido eliminada a principal fonte de risco (a falta de chuvas).

A assistência técnica, por sua posição estratégica junto ao produtor e pela matriz de conhecimento e informações que seus membros são teórica-

mente capazes de transmitir aos agricultores, pode representar sem dúvida nenhuma a espinha dorsal do programa.

Como tem sido demonstrado, da mesma forma que nenhum país do mundo conseguiu até agora atingir padrões elevados de desenvolvimento econômico sem ganhos substanciais na produtividade agrícola, nenhuma agricultura foi capaz de efetuar mudanças substanciais em sua estrutura de produção sem o apoio de um eficiente serviço de assistência rural. Isso porque, dada a organização do complexo agrícola, poucos produtores têm condições de enfrentar problemas agrônômicos e acompanhar a evolução tecnológica e dos mercados sem apoio do serviço de assistência técnica.

No Nordeste, a postura passiva, assistencial e de pouca relevância desse serviço tem contribuído para a situação atual de estagnação, atraso e baixa taxa de utilização dos outros instrumentos de apoio como o crédito e a PGPM.

Em um programa amplo de transformação da agricultura, como o proposto, torna-se necessária a adoção de uma nova postura do Serviço de Extensão Rural, com mudanças de conceito e mentalidade, em que os técnicos seriam não apenas observadores ou assessores, mas executores das propostas lado a lado com os empresários agrícolas e com os agricultores, indicando e acompanhando a aplicação de pacotes tecnológicos e estratégias de mercado.

De acordo com os objetivos específicos e as características de integração da atividade agrícola a ser implementada, dois tipos de projetos podem ser executados: projetos de agricultura empresarial e projetos de pequenos produtores.

No primeiro caso, os próprios donos de terra localizada nas microrregiões escolhidas ou eleitas podem, in-

dividualmente ou em associação com empresas agroindustriais, participar do programa global. No segundo, torna-se necessária a aplicação dos mecanismos de reforma agrária para promover a distribuição das glebas entre os pequenos agricultores. Em ambos os casos é importante a conjugação do sistema de irrigação com os demais instrumentos de apoio mencionados antes.

As áreas prioritárias para a criação dos centros seriam escolhidas em função dos seguintes fatores: a) proximidade de estradas "tronco" para permitir fácil acesso aos mercados; b) facilidade para utilização de energia elétrica e outros serviços; c) proximidade de locais com capacidade para fornecer mão-de-obra ou colonos; d) áreas com evidente potencial hídrico/agrícola.

Depois de relacionadas as áreas, o passo seguinte seria a escolha dos produtos e as formas de cultivo a serem desenvolvidas. Esses aspectos são de vital importância, porque, diferentemente de outras tentativas, a filosofia básica do programa global é estimular atividades com motivação econômica forte, que tenham condições de auto-sustentação e que gerem efeitos dinâmicos no resto da região.

Em princípio pode-se dizer que dois tipos de produtos podem de imediato ser estudados como alternativas para os projetos: frutas nobres e regionais para exportação e para processamento de alguns tipos de grãos.

A produção e o processamento de algumas frutas nobres já estão ocorrendo com sucesso nos vales irrigados de alguns rios, como o São Francisco. Contudo, trata-se de projetos localizados, em pequena escala, que serviram até o momento apenas para demonstrar a viabilidade agrônômica e o potencial econômico. Para que tenham o impacto regional que o Nordeste precisa é necessária a sua ampliação e multiplicação, de forma a gerar em grande escala

empregos e renda para a população envolvida.

A outra alternativa é a produção de grãos. Como foi dito, o Nordeste é grande importador de milho e soja, para abastecer a avicultura e alguns "plants" de esmagamento. A produção local de soja, situada principalmente no sul do Maranhão, ainda é insuficiente mesmo para abastecer a indústria do estado.

A ampliação da produção de soja para outras áreas com instabilidade climática ou no Polígono das Secas exige, em primeiro lugar, grandes áreas irrigáveis. Em segundo lugar, exige a proximidade dos mercados consumidores ou dos portos de exportação. Nesse aspecto, vale salientar a posição estratégica dos portos nordestinos com relação aos principais mercados consumidores de soja brasileira no Mercado Comum Europeu.

O outro produto é o milho. Com a grande expansão da avicultura nordestina, cresceu muito nos últimos anos, sem o correspondente aumento na produção local e o consumo de milho, em razão dos motivos apresentados. O resultado é que a quase totalidade do milho consumido vem de outras regiões ou do exterior. Para tornar no curto prazo o Nordeste auto-suficiente, o milho também poderia ser incluído no programa global, para cultivo em áreas irrigadas, como produto principal.

Logicamente, como a política governamental é também minimizar de imediato o problema da fome, nessas áreas pode ser permitido o plantio de produtos tradicionais para consumo local, mas em pequena escala. O que vai realmente viabilizar economicamente os projetos é o produto principal.