

---

# Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / [www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)

---

# Breves considerações sobre o Nordeste e a problemática das secas

**José Maciel dos Santos Filho**

*Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados*

## Introdução

Na segunda metade dos anos 50 o então Presidente Juscelino Kubitschek, preocupado com os debates e a divulgação das estatísticas concernentes ao desempenho econômico das regiões do país, decidiu criar um grupo de trabalho, o GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, para examinar a questão das crescentes desigualdades interregionais e traçar as linhas mestras de seu equacionamento.

Contrastando com as abordagens que lhe antecederam, onde predominava a ênfase nas limitações e adversidades climáticas, o relatório do GTDN inverteu o enfoque e os diagnósticos da economia nordestina. Nesse sentido, por exemplo, cabe especial destaque à análise da seca como crise de produção que se reveste da maior gravidade, devido à incidência com maior intensidade entre os estratos populacionais mais pobres<sup>1</sup>.

Para se ter uma idéia, as safras cearenses de arroz, feijão, milho e batata-doce de 1958 sofreram quedas de 82%, 86%, 83% e 76%, respectivamente (em relação ao ano anterior).

Aliás, uma das grandes inovações do diagnóstico do GTDN é esta, ou seja, a de que os efeitos das secas incidem de forma concentrada na agricultura de subsistência, com reduções apreciáveis de produção. Os outros dois componentes típicos do sistema de produção da época - a pecuária extensiva e o algodão mocó - eram, em tese, menos afetados pelas secas. O que se dava é que a baixa nos rendimentos dos algodoads era causada, na visão do GTDN, pela necessidade que muitos fazendeiros tinham de soltar o gado dentro dos mesmos. O prejuízo sentido na criação de gado se refletia principalmente na perda do peso do mesmo, mas a análise do GTDN era a de que os fazendeiros que tinham reservas de pasto ou que não sobrepopoavam suas fazendas de gado, encontrar-se-iam em melhor situação.

---

<sup>1</sup>Do ponto de vista da formação do PIB, o efeito das secas tem sido pouco significativo, porquanto a participação da agricultura como proporção do PIB vem declinando e a região semi-árida em alguns Estados não contribui com mais que 3% a 4% daquele agregado macroeconômico. Em termos médios, no entanto, o semi-árido contribuía com pouco mais de 14% do PIB regional (dados de 1992).

Desse magistral esforço analítico resultaram diversas orientações de políticas, das quais sobressaem a implantação de um parque manufatureiro autônomo e diversificado, a transformação da agricultura da faixa úmida, a migração de contingentes demográficos para vales úmidos no entorno da região, a busca de maior estabilidade da renda real do estabelecimento e do trabalhador do semi-árido, dentre outras.

Nessa última diretriz cabe ressaltar que o núcleo central de uma economia de elevada resistência às secas, na prescrição do GTDN, deveria combinar uma agricultura de plantas xerófitas adaptadas ao meio ambiente, orientada por uma eficiente assistência técnica e financeira e uma pecuária sustentada durante os períodos secos em forragens arbóreas adaptadas às condições mesológicas.

No bojo dessas preocupações era criada uma agência de planejamento do desenvolvimento regional - a SUDENE. A expectativa era a de que uma intervenção com estes ingredientes e características dispensaria, no longo prazo, as tradicionais "frentes de trabalho" e reduziria as disparidades regionais.

### **Indicadores da economia nordestina**

Embora o desenho estratégico calcado nos 4 grandes eixos já citados<sup>2</sup> tenha-se revelado parcialmente inadequado, mercê da integração do mercado nacional e das pequenas escalas industriais regionais implícita ou explicitamente preconizadas e amparadas nos esquemas de financiamento existentes, a exemplo do FINOR, também é verdade que a adoção parcial dessa nova concepção estratégica serviu para mostrar o potencial de dinamismo econômico presente na região. A título de ilustração, abriremos um parêntesis para sublinhar a trajetória de crescimento da economia nordestina no período pós-SUDENE. Nesse sentido, podemos afirmar com segurança que as taxas de incremento do produto interno bruto nordestino se colocam confortavelmente em qualquer comparação internacional. Se tomarmos como referência o período 1965/1980, iremos constatar que o crescimento médio anual do PIB nordestino, cravado na casa dos 7,2% anuais, foi superior ao de um vasto universo de nações listadas nos órgãos internacionais. Vale dizer, o Nordeste cresceu mais que a Alemanha, Japão, Estados Unidos, "Países de alta renda", México e Argentina, "Países da América Latina e Caribe", "Países de renda média-alta", "Países de renda média", China e Índia. No aludido intervalo, dos países listados nas análises do BIRD, somente seis ostentaram um crescimento mais intenso que o Nordeste: Hong-Kong, Malásia, Tailândia, Equador, Egito e República Dominicana.

---

<sup>2</sup>Parque industrial autônomo, transformação da agricultura da zona úmida, deslocamento de contingentes populacionais para o hinterland maranhense e estabilização da renda no semi-árido.

Segundo GOMES e VERGOLINO (1995) as comparações para o período 1980/1990 contam uma história semelhante. Apesar da piora geral no desempenho das economias em todo o mundo, o Nordeste não foi tão mal: nesta década, seu desempenho econômico foi melhor do que o do Brasil como um todo. Ou seja, na década perdida o Nordeste cresceu a um ritmo anual de 4,4% contra 2,7% para o agregado nacional. Pode-se dizer, ainda recorrendo aos dois renomados economistas citados, que o PIB do Nordeste cresceu mais do que o do Japão.

Em termos absolutos, este indicador nordestino sobrepujou os PIBs de sete dos 24 países do grupo de alta renda elencado pelo Banco Mundial, estando, por exemplo, em patamar acima do da Irlanda e Israel. Em resumo, em matéria de dinamismo econômico, o Nordeste tem tido uma performance muito positiva.

Em face desses argumentos, não nos parece pertinente o raciocínio segundo o qual o investimento e as políticas públicas deveriam se concentrar no Sul/Sudeste, regiões tidas como de maior retorno econômico. Esse é o argumento invocado muitas vezes por autoridades dos governos que se sucederam após a criação da SUDENE, para excluir o Nordeste, o que contribuiu para a dramática queda da taxa média anual do investimento público na região, de 9,6% ao ano no período 1970-1980 para 9,9% negativos ao ano no intervalo compreendido entre 1990 e 1993. O corolário é que tal decisão necessariamente iria repercutir no desempenho da economia regional e no grau de resistência nos momentos de secas.

### **Elementos de um modelo: a formulação de Rômulo Almeida**

Fechando o parêntesis, a expectativa de alguns analistas e de parte do meio acadêmico do Nordeste é a de que, reativados os instrumentos de política regional e alguns incentivos para a implantação de empreendimentos em bases competitivas<sup>3</sup>, a região certamente recuperaria o dinamismo perdido, o que, em certa medida, fortaleceria o universo de oportunidades no âmbito do enfrentamento da questão social e das secas. Contudo, é de se reconhecer, como fez, por exemplo, ALMEIDA (1985, p. 216), que um tal processo de desconcentração produtiva do núcleo dinâmico da economia nacional tem longo período de maturação e pode não ser suficiente no plano da geração de empregos e da arrecadação tributária, necessária para fazer face aos gastos sociais e de caráter emergencial, quando da ocorrência de seca.

Em face da vigência dessa hipótese, parece inevitável o apoio do Governo Central no que toca ao suporte de atividades tradicionais e aos dispêndios com atendimento direto das necessidades básicas. Nessa perspectiva, entendemos que

---

<sup>3</sup>Alguns desses instrumentos são formalmente admitidos em organismos internacionais, como a OMC, quando sua incidência se der em regiões de menor grau de desenvolvimento.

os recursos e o gasto público devem se destinar ao reforço da infra-estrutura que possibilite maior capacidade competitiva e melhor convivência com as secas, à escolha de pautas produtivas mais rentáveis no seio da pequena agricultura, à formulação e execução de ambicioso programa de irrigação acoplado ao Complexo Agroindustrial, e aos investimentos sociais, procurando inclusive intensificar os encadeamentos e interações destes com o sistema produtivo regional. Os gastos com cestas básicas e merenda escolar no Nordeste, por exemplo, devem dar preferência às compras feitas no setor industrial e agrícola da região, excetuadas, é claro, as situações de inexistência ou insuficiência de oferta<sup>4</sup>. Sem falar que tais inversões, além de atuarem na luta contra as desigualdades, habilitam a população a novas atitudes de desenvolvimento.

O sentido desses gastos, além de considerações de ordem distributivo-humanitárias, consiste na antecipação dos efeitos esperados do processo de desconcentração produtiva e do suporte às atividades tradicionais em bases, voltamos a insistir, que provoquem o maior grau possível de interações com os segmentos produtivos que operam na região. Mas, como alerta ALMEIDA (1985, p. 218), o esquema pode assumir um caráter permanente no caso de serem insuficientes os impactos positivos da estratégia, mormente o processo de desconcentração da acumulação e de apoio aos segmentos tradicionais.

Esboçado sumariamente esse enfoque propositivo, é pertinente ressaltar que a ausência de uma política de desconcentração industrial, a ênfase descontinuada em programas de agricultura de baixa renda de escasso poder dinamizador e o descaso dispensado às previsões acerca dos fenômenos climáticos e suas consequências têm produzido um cenário desalentador na economia regional<sup>5</sup>, agravado momentaneamente pela incidência de severa seca que assola os diversos Estados do Nordeste. A esse respeito, vários documentos dão conta de que, desde maio de 1997, as análises dos parâmetros oceânicos e atmosféricos já indicavam que havia se estabelecido o fenômeno "El Niño", com fortes e previsíveis repercussões sobre a agricultura do semi-árido, em especial a porção Setentrional do Nordeste<sup>6</sup>. A despeito das previsões e do monitoramento exercido pelo INMET e CPTEC, o Governo Federal ignorou os relatórios e não desencadeou a tempo e na escala necessária as ações preventivas.

Novamente, impõe-se a adoção de providências de caráter assistencial e do desenho estratégico já sumariamente delineado para que, no longo prazo, a região

---

<sup>4</sup>Recentemente, um conceituado veículo de imprensa informou que a farinha de mandioca das cestas básicas distribuídas aos flagelados estava sendo adquirida no Paraná.

<sup>5</sup>O advento do Mercosul e o ritmo diferenciado das concessões de serviços públicos também conspiram contra um maior avanço na redução das desigualdades regionais.

<sup>6</sup>ver Senado Federal (1997)

possa conviver com a seca sem o grau de vulnerabilidade atualmente vigente e, sem o grau atual de dependência dos recursos públicos da União.

Sem pretender reinventar a roda, o elenco de medidas sugerido pela Comissão do Senado que debateu os efeitos do "El Niño" parece razoavelmente abrangente, destacando, no curto prazo a distribuição de cestas básicas, a implementação de frentes produtivas de trabalho em obras de uso coletivo, o incentivo à adoção de soluções técnicas preconizadas pelos órgãos de pesquisa e extensão (particularmente o CPATSA/EMBRAPA), como sistemas simplificados de acumulação de água e irrigação, melhor manejo de água, plantio de cultivares melhorados e resistentes às secas, sementes selecionadas, etc. O estímulo à pequena irrigação, onde houver disponibilidade de recursos hídricos, a ampliação em grande escala de fontes de água, como açudes, barragens, barreiros, poços, cisternas, e a retomada e conclusão de projetos de irrigação inacabados constituem também sugestões oportunas a serem postas em prática<sup>7</sup>.

Antes de finalizar, gostaríamos de destacar ainda a conveniência de se priorizar o binômio irrigação e agroindústria, mercê da importante contribuição que o mesmo pode aportar na redução das disparidades interregionais e no aumento da resistência do setor produtivo ao fenômeno das secas.

Os cálculos de GOMES e VERGOLINO (1995, p. 82) permitem identificar na economia nordestina duas sub-regiões dinâmicas e duas outras de crescimento lento. O universo das duas primeiras é composto pelas "Regiões Metropolitanas" e pelos "Pólos de Irrigação", os quais multiplicaram seus produtos brutos (PIB) por 6, entre 1970 e 1992, ao passo que a "Zona da Mata" e o "Semi-árido" ostentaram incrementos (de seus PIBs) bem menores: o fator de acréscimo do PIB na Zona da Mata foi 3,5 e no "Semi-árido", 1,1, em igual período.

A conjugação da agricultura irrigada com o Complexo Agroindustrial tem enorme efeito multiplicador, viabilizando um padrão de desenvolvimento espacialmente desconcentrado e interiorizando oportunidades de trabalho e de desconcentração da renda. Ambos os segmentos se atraem mutuamente para o mesmo espaço geográfico, por conta da perecibilidade de certas matérias-primas, do uso mais intenso da terra, da produção de safras múltiplas, dentro de um calendário mais propício ao contexto de uma economia global. A obtenção de uma multiplicidade de safras durante o ano e a expansão da área irrigada aumentarão seguramente a demanda de

---

<sup>7</sup>Obviamente esse universo é referido ao curto/médio prazo. Permanece em vigor o princípio de que um delineamento estratégico de longo prazo já aludido contribuirá para reduzir a vulnerabilidade da região às secas. E isso não se resume à exploração de vocações já consagradas, a exemplo do turismo e fruticultura. Ao incluirmos outros setores econômicos, estamos convencidos da conveniência de se internalizar ramos produtivos dinâmicos (e os novos paradigmas tecnológicos e gerenciais) e do postulado segundo o qual as camadas sociais mais pobres também se beneficiam do crescimento econômico. Estudos de GOMES et al. (1995) concluíram que o contingente de pessoas no Nordeste situadas abaixo da linha de pobreza reduziu-se de 60,8% para 38,5% no intervalo 1970/80, como decorrência do crescimento da economia.

mão-de-obra, com padrão sazonal de ocupação visivelmente mais atenuado.

Em termos de rendimentos monetários, a agricultura irrigada produz um valor bruto da produção por hectare mais de 10 vezes acima do observado na agricultura de sequeiro, e, no caso de algumas lavouras, como na cultura da videira, gera uma necessidade de até 7 homens por hectare, em base anualizada, isto é, algo como 40 vezes a mais que os requerimentos de trabalho relativos à grãos de sequeiro, como milho e feijão.

O uso mais intensivo da terra, equipamentos, máquinas e insumos, a difusão de processos tecnológicos mais modernos e a produção regular e dessazonalizada de produtos suscetíveis de processamento industrial e de elevada elasticidade-de-renda da demanda, suscitam, regra geral, um elevado potencial da irrigação para atrair indústrias a montante e a jusante do setor agrícola strictu sensu, e um expressivo incremento da receita tributária de Estados e Municípios.

---

#### Bibliografia

1. ALMEIDA, R. Nordeste: desenvolvimento social e industrialização. Rio de Janeiro, Paz e Terra/CNPq, 1985.
2. GOMES, G. M. et al. Desenvolvimento sustentável no Nordeste. Brasília, IPEA, 1995.
3. GOMES, G.M. e VERGOLINO, J. R. A macroeconomia do desenvolvimento nordestino. 1960/1994. Brasília, IPEA, 1995. (Texto para discussão, 372)
4. SENADO FEDERAL. Relatório da Comissão "El Niño". Brasília, 1997.
5. UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PARA O NORDESTE. Revista Econômica do Nordeste, 28 (4): 387-432, out./dez. 1997.