

POLÍTICA AGRÍCOLA

AGRICULTURA E POLÍTICA AGRÍCOLA NO NORDESTE: DO GTDN À LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL

.....

Hermino Ramos de Souza
Doutor em Economia e Professor do
Departamento e da Pós-Graduação de
Economia da Universidade Federal de
Pernambuco

RESUMO:

.....

Constata que, diante das crises da economia nordestina, cujo desenvolvimento estava baseado no setor primário, extremamente vulnerável a riscos climáticos, surge com o GTDN um novo enfoque para a transformação da economia, com implicações substanciais para a agricultura. Faz uma revisão das principais políticas agrícolas implementadas desde a criação da SUDENE, quando o planejamento e a conseqüente intervenção do Estado desempenhavam função determinante, até o período recente, de uma mudança de paradigma, com a redefinição do papel do Estado e a abertura comercial.

PALAVRAS-CHAVE:

Política Agrícola, Agricultura, Nordeste, Irrigação, Desenvolvimento Rural.

1. INTRODUÇÃO

.....

Nos anos 40 e 50, aumentava a compreensão da vulnerabilidade da economia nordestina, que se tornava mais exposta, quando da ocorrência de secas. As várias ações desenvolvidas pelo Governo Federal, que se concretizavam através da criação de organismos federais – Banco do Nordeste do Brasil, Comissão do Vale do São Francisco, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, entre outras, se revelavam insuficientes para enfrentar os problemas centrais da economia regional. Nesse contexto, surge em 1959 o Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), intitulado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, que constituiu a base da elaboração da estratégia de desenvolvimento regional.

O peso da agricultura na economia, como geradora de emprego, renda e alimentos e como determinante da sua dinâmica, através de suas exportações, ocupa um destaque nesse diagnóstico e no desenho da estratégia de desenvolvimento proposta pelo GTDN. A industrialização, que passou a ser definida como o vetor desse processo, tinha como pré-requisito a transformação da agricultura do semi-árido e da Zona da Mata, o que deveria ocorrer com o aumento da produtividade do trabalho resultante da introdução de tecnologia e da redução do excedente demográfico para regiões de fronteira.

Algum esforço de planejamento foi desenvolvido, que se iniciou com a criação da SUDENE, através de vários programas governamentais, sobretudo, nas décadas de 60 e 70, grande parte dos quais continha elementos de política agrícola, compreendendo infra-estrutura, comercialização, assistência técnica, pesquisa, capacitação e componentes de cunho mais social. O esforço de planejamento atinge o seu clímax nas décadas de 60 e 70, caindo a partir de então em decorrência da crise fiscal do Estado (década de 80) e mudança de paradigma de redefinição do papel do Estado na economia e da abertura comercial (década de 90).

Este trabalho procura fazer uma revisão, de caráter preliminar, das mudanças da política agrícola no Nordeste no período, que se inicia com o GTDN e chega até os dias atuais, centran-

do-se apenas naquelas específicas do Nordeste¹. Reconhece-se que se trata de uma primeira avaliação, para um aprofundamento posterior, onde a ênfase se centrou nas intenções das políticas, ao invés de seus resultados, apesar de algumas incursões.

O trabalho contém seis seções, além desta introdução. A seção 2 aborda o GTDN no que se refere à agricultura; nas três seções seguintes apresentam-se as políticas delineadas nas décadas de 60 e 70 (seção 3), nos anos 80 (seção 4) e na emergência da abertura comercial (seção 5). Em seguida, faz-se uma avaliação do desenvolvimento da agricultura no período 1960-1995, que resultou dessas várias intervenções e fatores outros não compreendidos por essas políticas (seção 6), apresentando-se, então, as conclusões principais do trabalho.

2. O GTDN E A AGRICULTURA

.....

De acordo com o GTDN, as causas profundas responsáveis pela tendência secular de atraso da economia nordestina eram: escassez relativa de terras aráveis, inadequada precipitação pluviométrica, extrema concentração da renda na economia açucareira e predominância do setor de subsistência na pecuária do *hinterland* semi-árido.

Especialmente, as atividades econômicas estavam centradas em duas áreas: a zona semi-árida e a Zona da Mata. O seu desenvolvimento tinha como impulso básico o setor exportador constituído de açúcar, algodão, cacau, fumo, couros e peles, algumas oleaginosas e uns poucos minérios.

As exportações desses produtos para o Centro-Sul tinham um comportamento mais estável e apresentavam uma expansão mais rápida do que as destinadas ao exterior. A política cambial da época foi extremamente desfavorável às exportações para o exterior.

¹ As políticas agrícolas de abrangência nacional, em que pesem os seus efeitos no Nordeste, não fazem parte desta revisão. Excluem-se também desta análise os programas relacionados à política agrária desenvolvidos no Nordeste.

A economia do semi-árido era caracterizada por um complexo de pecuária extensiva e agricultura de baixo rendimento voltada para a subsistência - feijão, milho e mandioca - e para a geração de renda monetária, papel desempenhado por alguma cultura xerófila - quase sempre o algodão mocó. É exatamente o setor de agricultura de subsistência que tem sido mais afetado pelo regime irregular de chuvas e pela redução da precipitação pluviométrica, determinantes do fenômeno recorrente das secas. Dessa forma a produção de alimentos tinha bases extremamente vulneráveis assumindo o seu colapso dimensões de calamidade social resultante de uma crise de produção.

Conforme expresso no documento do GTDN, "o combate aos efeitos das secas tem consistido, até o presente, em medidas de curto prazo - principalmente de caráter assistencial - e de longo prazo concentrando-se estas últimas na construção de uma rede de açudes. As medidas de longo prazo têm sido orientadas no sentido da criação de uma importante rede de açudes, mera etapa preliminar na execução de uma política de melhor aproveitamento de terras e águas de região". De acordo com o documento, essa política não parecia ter sido explicitamente definida até então; pois, apesar de já existir na época uma volumosa massa de águas represadas, a fração utilizada em irrigação era insignificante - pouco mais de 10 mil hectares - não ocorrendo, portanto modificações sensíveis na fisionomia econômica da região. "Tanto as medidas de curto prazo como as de longo prazo têm contribuído, indiretamente, para fixar na região um excedente demográfico crescente, sem modificar em nada os dados fundamentais do problema".

Esse excedente demográfico se constituía em restrição à transformação da agricultura do semi-árido. Por sua vez, as bases vulneráveis da produção de alimentos representavam fator impeditivo ao desenvolvimento industrial, pré-condição para o desenvolvimento regional. As diretrizes propostas para a solução dos dois problemas - a redução do excedente populacional para permitir a elevação da produtividade agrícola e o aumento da oferta de alimentos para garantir o desenvolvimento industrial consistiam:

a) na transformação da economia agrícola da faixa úmida, especializada na produção para exportação - açúcar e cacau - para

produção de alimentos destinados aos centros urbanos.

- b) na "transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas"
- c) no "deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida". Essa reorganização implicaria, na visão do GTDN, na especialização em culturas de xerófilas e em pecuária e na redução do setor de subsistência.

Ao considerar a Zona da Mata, além dos vales úmidos do agreste e da faixa irrigável do São Francisco, como possibilidades para aumento de oferta de alimentos, o documento menciona que isto ocorreria sem prejudicar o cultivo da cana, desde que a redução da área seria compensada com elevação de produtividade através da irrigação. Visualiza-se a possibilidade de mobilização de recursos de órgãos governamentais de financiamento para uma ampla reorganização da agricultura da Zona da Mata.

Ainda relativamente à oferta de alimentos, "há o reconhecimento de que, ao se identificá-lo como o elemento mais frágil da economia da região semi-árida, se poderia estar sinalizando de que o problema se resumiria em criar uma oferta estável, seja com base na irrigação, seja com base na abertura de novas áreas úmidas na periferia do polígono". O seu aspecto mais importante reside no fato de que grande parte da produção de alimentos não se integra no mercado. Antes de tudo é preciso criar poder de compra, isto é, de uma renda monetária. Ao mesmo tempo, à medida em que se reduz o peso do segmento de subsistência, aumenta a necessidade de planos de abastecimento para garantir o atendimento da demanda de alimentos, sobretudo, dos principais centros urbano-industriais.

3. O PERÍODO DO PLANEJAMENTO OU DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL: AS DÉCADAS DE 60 E 70¹.

.....

3.1. A CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS FEDERAIS

De acordo com Sampaio, Ferreira Irmão e Maia Gomes (1979), a política agrícola no Nordeste, no período anterior à SUDENE, confundese com a política econômica geral, dado a predominância do setor primário na economia regional. Assim sendo “as linhas essenciais da política agrícola executado no Nordeste, no período, são as mesmas que marcam toda a intervenção governamental na região...” (p.35).

No período anterior à criação da SUDENE, essa intervenção se desenvolvia através de órgãos e instituições públicas, que agiam de forma independente, na formulação de programas e implementação de atividades. Na visão da época, o Nordeste, para efeito de definição de atuação do Estado, era formado por duas sub-regiões distintas: a Mata Úmida e o Sertão Seco.

A necessidade de atuação no Sertão Seco adquiriu importância especial pela presença recorrente das secas, que despertava a atenção nacional para o Nordeste. A ação governamental na região tendeu a assumir o aspecto predominante de uma “luta contra as secas”, em detrimento de quaisquer outros objetivos. Com esse objetivo, órgãos oficiais foram criados desde 1909, inicialmente a Inspetoria de Obras Contra as Secas, “culminando com o seu sucessor, em 1945, quando surgiu o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, para reforçar essa estratégia de intervenção, cuja limitação principal tem sido a visão de que a solução seria de natureza apenas “hidráulica”. Não havia uma política de desenvolvimento capaz de intervir no processo que gerava a pobreza do homem rural nordestino.

¹ Esta seção está baseada no trabalho de Sampaio, Ferreira Irmão e Maia Gomes (1979). Merecem destaque também os trabalhos de Sampaio, Sampaio e Maranhão (1980) e de Otamar de Carvalho (1988), contendo este último uma análise mais detalhada do programa de irrigação.

Antecedendo ainda à criação da SUDENE, mas já dentro de uma preocupação com uma nova concepção de política de desenvolvimento, resultante da assimilação de diversos diagnósticos e sugestões produzidas pelas missões norte-americanas, é criada em 1948 a Comissão do Vale do São Francisco, hoje CODEVASF, com o objetivo geral da promoção do desenvolvimento da sua área de atuação, à semelhança da Tennessee Valley Authority-TVA, nos Estados Unidos.

Na sub-região da Mata Úmida, a intervenção governamental preocupou-se em ampliar os setores produtivos mais importantes: a agroindústria açucareira e a agricultura de exportação de cacau. A economia açucareira nordestina sempre tinha sido objeto de medidas de ordem fiscal e financeira, para contrabalançar os efeitos perversos de movimentos de preços no mercado internacional. Com o objetivo de garantir uma ação mais efetiva de apoio ao setor, partiu-se para uma intervenção mais sistemática, através da criação de um órgão, logo após a crise de 1929/30, que viria a se denominar, em 1933, de Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). A sua atuação tem sido criticada pelo fato de não ter estimulado qualquer modificação estrutural no setor, no que se refere à parte agrícola – produtor e trabalhador –, limitando-se a política do órgão a fixar regime de cotas de produção, a estabelecer critérios para instalação de novas usinas, a conceder financiamentos regulares à produção e a estimular a modernização do equipamento industrial, além de regular o abastecimento do mercado nacional. Diante dessas limitações, é criada o GERAN (Grupo Especial para a Racionalização de Agroindústria Canavieira do Nordeste) na década de 60 para desenvolver uma ação combinada, nos níveis econômico e social, de racionalização da produção e de atenuação das disparidades internas.

Para a zona do cacau, com o declínio do Instituto do Cacau da Bahia, em 1957 foi instituída uma política de alcance mais ambicioso, através do Plano de Recuperação Econômico-Rural da Lavoura Cacaueira, sob a direção da sua Comissão Executiva (CEPLAC), que inicialmente funcionou mais como uma organização creditícia, porém, logo em seguida, ações de pesquisa e extensão rural foram implementadas, com a criação do Centro de Pesquisas de Cacau (CEPEC) e de um Departamento de Extensão.

3.2. O ESFORÇO DO PLANEJAMENTO REGIONAL

As freqüentes crises da economia regional, que tinha no setor primário a sua base de sustentação em termos de emprego e produto, porém de grande vulnerabilidade quer devido às secas – no caso da produção do semi-árido – quer às crises de mercado de seus produtos de exportação – na Zona da Mata – levaram a uma mudança na ênfase da política, o que se caracterizou pela institucionalização do esforço do planejamento regional e pela dominância do objetivo da industrialização, sem descurar, obviamente, de preocupações com o setor primário (Sampaio et alii, 1979).

Com a criação da SUDENE, o planejamento regional tomou a forma de Planos Diretores. No I Plano Diretor (1961-1963), foram elencadas quatro linhas de ação política relacionadas ao setor primário: aproveitamento racional dos recursos de água, reestruturação da economia agrícola, racionalização do abastecimento e política de colonização. Essa orientação permanece no II Plano (1963-1965). Todavia, ocorreu uma mudança importante na política agrícola fora do âmbito da gestão direta dos recursos públicos: a ampliação do sistema de incentivos fiscais – permissão às pessoas jurídicas de deduzirem até 50% nas suas declarações de rendas – para aplicação em projetos agrícolas. Isto significou a perspectiva da abertura de uma importante fonte de recursos para a agricultura e a pecuária nordestinas. Todavia, seus efeitos são hoje, no mínimo, duvidosos, desconhecendo-se avaliações de seus resultados.

O III Plano Diretor (1966-1968) procura reafirmar a continuidade da política definida nos planos anteriores. De acordo com Sampaio et alii, os objetivos permaneciam sendo os mesmos, porém a sua substância e as estratégias preconizadas pareciam dissociadas dos objetivos. No âmbito específico da agricultura, a SUDENE reconhecia a limitação dos instrumentos postos à sua disposição para superar a rigidez estrutural do setor no Nordeste. Foram propostas medidas diretas – atividades de extensão rural e aplicação de dispositivos do Estatuto de Terra – e indiretas, dependentes, em parte, da orientação dada ao processo de industrialização e da adoção de uma política de preços mínimos. Também foi enfatizada a importância de aumentar os investimentos diretos em agricultura e abastecimento.

Dentro da linha de ação política “aproveitamento racional dos recursos de água”, postula-se a necessidade de realização de pesquisas em botânica econômica, hidrogeologia, hidrologia e agrologia e de estudos para o aproveitamento das grandes bacias fluviais da região. Para a reestruturação da economia agrícola nordestina, destaca-se a continuação dos projetos de irrigação do submédio São Francisco, o de desenvolvimento integrado do Vale do Jaguaribe e dos incentivos às pesquisas de experimentação agrônômicas.

O IV Plano incorpora uma visão crítica dos resultados das políticas implementadas até então, no que concerne à melhoria dos padrões de vida de larga maioria da população, identificando a rigidez da estrutura agrária regional como impeditiva da difusão dos benefícios da política de desenvolvimento. Três direcionamentos são definidos :

- (a) ênfase na realização de pesquisas em hidrologia, hidrogeologia e aproveitamento de águas subterrâneas e de estudos para o estabelecimento de uma política de água,
- (b) reforço à política de expansão na oferta de terras agricultáveis, através da ampliação do número de projetos de irrigação; e
- (c) destaque à racionalização do abastecimento de gêneros alimentícios, envolvendo os projetos: estudos para racionalização da comercialização, maior estabilidade de oferta de produtos agropecuários e de pescado e criação de uma infra-estrutura de comercialização de produtos agropecuários.

As intenções de política acima devem, obviamente ser confrontadas com as ações efetivas. Conforme Sampaio et alii, no caso dos programas ligados à agricultura, apenas 40% dos recursos programados foram efetivamente aplicados. Além do mais, dois outros aspectos são enumerados: (a) a performance da SUDENE também foi comprometida, pois o planejamento dos diversos órgãos da região não era submetido às diretrizes dessa agência e (b) havia desarticulação entre o planejamento regional e as diretrizes da política de desenvolvimento a nível federal, ao ponto de o IV Plano Diretor, elaborado em descompasso com o planejamento central, ter que ser substituído às pressas pelo Plano de Desen-

volvimento do Nordeste, compatibilizando-o com o Plano Nacional de Desenvolvimento.

3.3. O NOVO ESTILO DE PLANEJAMENTO: A CENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA DOS ANOS 70¹

A década de 70 marca um estilo de planejamento centralizado a nível federal, com a instituição do Sistema Nacional de Planejamento em 1969, após a experiência das duas fases anteriores: a fase da execução de políticas por órgãos (pré-GTDN) e a fase dos Planos Diretores. A partir de então “os órgãos regionais de planejamento passam a atuar como entidades mais destinadas a apontar problemas e sugerir soluções a serem ou não aceitas pelos órgãos centrais, e como executores das diretrizes baixadas pelos centros nacionais de planejamento” (Sampaio et alii, p.50).

No que diz respeito à política para o setor rural, a década de 70 se caracterizou por um conjunto de iniciativas voltadas para a modernização da agricultura brasileira, mantendo intocável a estrutura agrária, processo esse que passou a ser denominado de “modernização conservadora” (Graziano da Silva, 1981).

Nesse sentido, vale a pena mencionar os esforços empreendidos, a partir de 1973, com vistas à implantação de um sistema de planejamento agrícola, de pesquisa e de extensão, mediante a criação de Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, com as respectivas Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Ao invés de Planos Diretores, são elaborados Planos de Desenvolvimento do Nordeste, com as diretrizes regionais compatibilizadas com as do planejamento nacional, inserido nos Planos Nacionais de Desenvolvimento. No I PND são definidos dois programas: o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do

Norte e do Nordeste (PROTERRA). Adicionalmente, são instituídas políticas para o desenvolvimento tecnológico, de assistência técnica, de desenvolvimento da infra-estrutura agrícola e de abastecimento alimentar.

O Programa de Integração Nacional continha cinco linhas de ação, das quais duas eram direcionadas, diretamente, para o Nordeste: (a) o Plano de Irrigação do Nordeste, destinado ao aproveitamento dos vales úmidos e a elevação da produtividade da faixa semi-árida e (b) a implantação de corredores de exportação no Nordeste. As outras três linhas tinham por objetivo expandir a fronteira agrícola brasileira na Amazônia, para viabilização de programas de colonização; portanto, de alguma forma, também estariam, indiretamente relacionadas ao desenvolvimento do Nordeste, no que toca à absorção de seus excedentes demográficos.

O PROTERRA continha duas linhas principais: a compra e a desapropriação de terras e a concessão de créditos a juros subsidiados. Essas linhas foram assim especificadas: apoio (terra, crédito e assistência técnica) ao pequeno produtor, principalmente ao desprovido de terra e ao proprietário de minifúndio; e implantação de projetos agrícolas com sentido empresarial, para expandir a empresa agrícola no Nordeste e Norte, incluindo financiamento a longo prazo e a juros baixos para projetos agropecuários e a expansão da agroindústria e a abertura de frentes de exportação.

A avaliação desses dois programas (os principais de política agrícola do PND), à época, indicou que suas metas não foram cumpridas, se quer em parte apreciável. Ambos tiveram esquemas de implementação, que dependiam de um conjunto elevado de instituições, dificultando a integração das ações. “A irrigação se fazia morosamente e enfrentando custos elevados; o assentamento de famílias nos projetos de reforma agrária e colonização entrava em choque com as formas tradicionais de apropriação e de uso da terra e se via entravado pela deficiente estrutura organizacional do órgão executor; a abertura de estradas, não obstante o estímulo que trazia à colonização espontânea, terminava por criar novos problemas, na medida em que não se resolvia a questão de legitimar a posse da terra e em face da inexistência de prestação de assistência técnica e social aos posseiros e grileiros; o crédito do PROTERRA, contrariando os objetivos confessados do programa, era absorvido pelos grandes

¹ Apesar de sua importância na expansão da produção de açúcar e álcool, esta revisão não inclui o Proálcool, criado em 1975.

projetos destruidores de empregos, o mais das vezes, e por conseqüência, geradores de especulação e revolta". Em síntese, o resultado final da política agrícola implementada na região durante os anos de 1972/1974 contrastou com as expectativas otimistas do planejamento.

Coincidindo com o II PND com vigência para o período 1975-1979, e diante do progressivo descrédito dos resultados do PIN e do PRO-TERRA que, todavia, tiveram continuidade, dois novos programas são lançados: o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo).

Ambos os programas foram criados dentro da concepção básica espacial de pólos de desenvolvimento. Assim é que a característica marcante do POLONORDESTE é a sua proposta de adoção de uma "abordagem integrada do desenvolvimento agropecuário e agroindustrial, contemplando desde a identificação de culturas e a indicação de sistemas de produção até a reorganização agrária e a complementação da infraestrutura, a pesquisa, a assistência técnica, o crédito, e a comercialização (POLONORDESTE. Exposição de Motivos, 29/10/1974). Suas áreas de atuação definidas são: vales úmidos, serras úmidas, agricultura seca, tabuleiros costeiros e pré-Amazônia. Em cada pólo deveria se concentrar ações de construção de estradas vicinais, armazéns, obras de eletrificação e oferta de serviços de crédito, extensão, pesquisa e experimentação agrícola. A ação do Projeto Sertanejo tinha como alvo pólos (com 20 núcleos) com raios ideais de 30 quilômetros e centrados, na maioria dos casos, nos projetos de irrigação do DNOCS, abrangendo infra-estrutura de produção, comercialização e ação social.

Além desses dois programas, o II PND, no seu detalhamento para o Nordeste, estabeleceu diretrizes governamentais para um conjunto de outros setores e atividades, mantendo ênfase nos programas de desenvolvimento da agroindústria, de irrigação e de reforma agrária. No âmbito do Ministério da Agricultura, destacavam-se o apoio ao desenvolvimento de pesquisa agropecuária através de EMBRAPA, o fortalecimento do sistema de extensão rural, o desenvolvimento da pecuária e a colonização e ocupação de novas áreas. Dignos de referência também foram os projetos de Desenvolvimento das Comunidades Rurais do Nordeste para agricultores de baixa

renda – orientação e assessoramento na execução de seus projetos de construção de açude, habitações, centros sociais, escolas e postos de saúde – e os do Ministério de Saúde, coordenados pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, de compra antecipada da produção e de produção de alimentos e melhoria do estado nutricional em áreas de baixa renda.

No que diz respeito a esses programas, sobretudo aos dois que constituíram os principais vetores da política agrícola no Nordeste, os problemas, de um lado, de desencontro entre as diretrizes centrais e o detalhamento feito pelo organismo regional, supostamente, coordenador dessas ações e, de outro, a atuação descoordenada dos vários órgãos regionais implicaram em resultados de alcance limitados. "O relativo fracasso com relação aos objetivos de expansão do emprego, melhoria de distribuição de renda e aumento da produtividade, da maioria dos programas de política agrícola para a Região Nordeste, nos anos recentes pode, em grande parte, ser atribuída a estas dificuldades técnicas de definição e execução da política". (Sampaio et alii, p.67 e 68).

4. AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS NA DÉCADA DE 80: A CRISE FISCAL DO ESTADO E O NOVO PADRÃO DE CRESCIMENTO

• Cenário Nacional

Os primeiros anos da década de 80 são caracterizados por um período fortemente recessivo (1981-1984), seguido pela recuperação de 1984-1985, pelos impactos do Plano Cruzado (1986/1987) e, finalmente, a elevada instabilidade econômica, no final da década, com taxas de inflação acumulada, saltando de 1000% em 1988 para 2000%, em 1989. O PIB agropecuário também apresentou taxas negativas de crescimento, iniciando-se nos anos de 1978 e 1979, por fatores climáticos, continuando com quedas pequenas em 1982 e 1983 (Graziano da Silva, 1996). Ao mesmo tempo, a preocupação com o financiamento da dívida externa, provocada sobretudo, com a moratória do México, levou o Brasil a buscar saldos comerciais crescentes no setor agrícola, em sua concepção mais ampla,

que abrange os ramos agroindustriais processadores. Um outro aspecto a ser ressaltado diz respeito à queda generalizada dos preços das *commodities* a partir de 1985 (Delgado, 1988).

De acordo com Delgado (1988), “pode-se dizer que se praticou, do lado da produção agrícola, uma política agressiva de preços e contencionista de crédito, logrando-se a proteção da rentabilidade para determinados segmentos empresariais”. Tal política se expressou em:

- a) “duas maxidesvalorizações cambiais (em fins de 1979 e em fevereiro de 1983), que elevaram os preços relativos dos chamados exportáveis(...);
- b) modificações na sistemática de garantia dos preços mínimos, a partir de 1981, introduzindo indexação combinada com sua elevação em termos reais;
- c) concessão de crédito de custeio a taxas reais de juros negativos, mantendo-se a oferta relativamente estável ou ligeiramente declinante em 1980 e 1984;
- d) queda acentuada na concessão de crédito para investimento e elevação das taxas nominais de juros”.

Dados de Gasques e Villa Verde (1991) indicam que os gastos governamentais na agricultura acompanharam o movimento recessivo da economia, reduzindo-se drasticamente até 1983/84. A partir de então, inicia-se a recuperação desses dispêndios (atingindo-se o seu pico, o maior da década, em 1987 e decrescendo a partir de então, porém, mantendo-se superiores à primeira metade dos anos 80), destinados à sustentação da política de preços mínimos, via estoques reguladores e aquisições do Governo Federal. Com base em dados da mesma fonte acima, conclui-se pela queda dos subsídios, que ocorreu, de forma diferenciada, absorvendo as políticas de trigo e açúcar e álcool recursos mais expressivos quando comparados com os subsídios de crédito rural, estoques reguladores e aquisição do Governo Federal.

Esses dados corroboram a tese de Rezende (1990) de que “o setor agrícola brasileiro foi profunda e adversamente afetado pelo agravamento do quadro macroeconômico e, em particular, pelas estratégias – seja via “choques”, seja via “moeda indexada” – adotadas pelo governo para controlar a inflação. O setor agrícola, que

encontrou espaço e recebeu estímulos para crescer na maior parte da década de 80, tornou-se ao término deste a principal vítima do descontrole inflacionário e da incapacidade demonstrada pelo governo de combatê-lo”.

Em que pesem as adversidades enfrentadas pelo setor agrícola ao longo da década, o desempenho do PIB agropecuário foi superior ao da década anterior prevalecendo o crescimento intensivo, portanto, baseado em inovação tecnológica, definindo um novo padrão de crescimento, em contraste ao extensivo, que foi característico da década anterior, onde a expansão da área foi fator mais importante. Apesar de um modelo de crescimento excludente, a agricultura brasileira chegou ao fim dos anos 80 mais preparada para enfrentar os mercados internacionais, portanto, mais competitiva.

• O Cenário regional

Na década de 80 foi dada continuidade aos dois programas iniciados na década anterior: os Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado e o de Irrigação. Os PDRI's tiveram a denominação de POLONORDESTE, até 1983, e de PAPP - Programa de Apoio do Pequeno Produtor Rural a partir de 1985. Desde 1975, foram comprometidos US\$ 3,5 bilhões, a preços de 1988, dos quais 43% do Banco Mundial. Em termos de sua distribuição ao longo do tempo, US\$ 1,5 bilhões foram destinados ao POLONORDESTE, com estimativa de 224,3 mil famílias beneficiadas diretas, e US\$ 2,0 bilhões ao PAPP, atingindo 636,5 mil famílias (Banco Mundial, 1991).

Os projetos do POLONORDESTE, que foram denominados de primeira geração, incluíram mais de uma dezena de componentes de diferentes tipos – de crédito e extensão rural, estradas e eletrificação até educação e saúde. Os elementos principais de cada projeto foram crédito (23%), atividades relacionadas com a posse da terra (16%), estradas de acesso (20%) e extensão rural (14%) – representando 72% dos custos estimados. Para reduzir a complexidade dos projetos e focalizar mais exclusivamente a produção agrícola, surgiu o PAPP, com uma segunda geração de projetos, tendo sido eliminados os componentes de saúde, educação e estradas, eletrificação e comercialização. O crédito (30%), a extensão (24%) e um novo componente de participação comunitária (16%) representaram 70% das despesas estimadas.

Numa revisão de todos os PDRI's do Nordeste, em relatório publicado pelo Banco Mundial em 1991, "os casos de melhor desempenho pareciam inserir-se em três categorias: 1) projetos integrais (Tabuleiros Sul em Sergipe, Ibiapaba no Ceará); 2) componentes (estradas, eletrificações, água potável, saúde, educação em contraposição a crédito agrícola, pesquisa e extensão); e 3) entidades (a unidade do projeto em Sergipe)".

Ainda de acordo com a mesma revisão, "o desempenho da agricultura decepcionou os avaliadores dos projetos do Nordeste. Os aumentos de produção que ocorriam eram atribuídos "apenas" ao aumento de área plantada, e não ao rendimento – crítica que também se estendia a projetos de desenvolvimento rural nas outras regiões do mundo". (p.150).

A política estabelecida para a irrigação no Nordeste nos anos 80 compreende quatro momentos:

- a) o primeiro se refere à primeira metade da década caracterizada por ações não coordenadas, incluindo-se: o Projeto do I Plano Nacional de Irrigação, elaborado em 1982, não aprovado, e substituído pelo Projeto Nordeste, que também não foi implementado; de âmbito nacional, dois programas tiveram ações na região: o Programa Nacional de Aproveitamento Racional de Várzeas Irrigáveis (Provárzeas Nacional), em 1981, e o Programa de Financiamento para Equipamentos de Irrigação (PROFIR), em 1982, com linha de crédito oficial rural para investimentos em sistemas de irrigação, sobretudo, nos cerrados. Ambos os programas estavam voltados para a irrigação privada. A irrigação pública continuou a ser desenvolvida pelos seus dois órgãos: DNOCS e CODEVASF.
- b) o segundo momento é caracterizado pela criação do Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE), com a meta de elevar a área irrigada da região em um milhão de hectares em 5 anos (1986-1990), parte do Programa Nacional de Irrigação, estabelecido um pouco antes para as demais regiões brasileiras. Para implementação dessa política foi criado o Ministério Extraordinário para Assuntos de Irrigação, em 1986. Tratava-se de um dos mais

completos programas até então elaborado e posto em execução, tendo em vista a sua abrangência programática e a preocupação pela institucionalização do programa a nível estadual. Esse esforço concentrado para o desenvolvimento da agricultura irrigada do Nordeste e do País foi seriamente comprometido, a partir de 1989, no bojo da adoção do conjunto de medidas, que visavam a redução dos gastos públicos e o redimensionamento das suas instituições (Souza, 1994).

- c) o terceiro momento é marcado pela revisão geral da economia do investimento da irrigação no Brasil realizada em 1989 pelo Governo brasileiro e Banco Mundial, que ficou conhecida por "Resenha Setorial", cujo objetivo era definir princípios para o futuro desenvolvimento da irrigação, assim explicitados: (i) a expansão da irrigação deveria ser "orientada pela demanda" (ii) a irrigação deverá ser uma atividade econômica auto-sustentável e não deveria ser subsidiada e (iii) os projetos de assentamento de pequenos agricultores, que visam resolver o problema da pobreza, deverão ser reconhecidos como sendo uma atividade social e financiados por recursos federais e estaduais especificamente determinados, separados dos orçamentos nacionais de irrigação.
- d) o quarto momento é caracterizado pela instituição de três programas, dois dos quais de financiamento e o terceiro envolvendo participação acionária: o FINOR-Irrigação, um mecanismo fiscal administrado pela SUDENE, estende a empresas com projetos de irrigação o acesso aos recursos do FINOR, a partir de 1988; o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), com recursos para financiamento com juros subsidiados, administrado pelo BNB, a partir de 1989; e o Programa Nordeste Competitivo, do BNDES, a partir de 1993, que tem como uma das atividades a serem financiadas a hortifruticultura irrigada.

5. A NOVA POLÍTICA AGRÍCOLA E A GLOBALIZAÇÃO

.....

5.1. O CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

A década de 90 marca uma mudança nos paradigmas de desenvolvimento, cujas características principais são: a) a redefinição do papel do Estado na economia que, em consequência, implicou na redução da intervenção do Estado na agricultura e b) a crescente abertura comercial, inclusive a formação de blocos regionais (MERCOSUL).

Na realidade, a redefinição do papel do Estado na agricultura ocorreu, em grande parte, devido à falta de recursos financeiros necessários ao crédito rural e às aquisições de produtos para recompor os estoques reguladores. Decorrente dessa nova política, órgãos federais voltados para a agricultura são extintos ou foram objeto de fusão.

As mudanças em curso têm sido estabelecidas com o objetivo de tornar a agricultura mais competitiva (permitindo ganhos de produtividade), diminuir as disparidades sociais no meio rural e viabilizar o pequeno produtor rural, o que significa elevar os gastos voltados para a melhoria da produtividade e competitividade do setor agrícola e com a política fundiária (IPEA, 1997). Uma visão crítica das consequências dessa nova política, pelo menos nos seus primeiros anos de implementação, está em Graziano da Silva (1996).

De acordo com IPEA (1997), no “âmbito das políticas de curto prazo, que incluem o crédito rural e a Política de Garantia de Preços Mínimos e envolvem a mobilização de grande volume de recursos, a proposta é dar prioridade ao pequeno produtor e fazer com que o médio e o grande produtor se emancipem do governo. A estes caberia recorrer, cada vez mais, aos mecanismos de mercado como bolsas de mercadorias, Cédula de Produto Rural (CPR), Certificado de Mercadoria com Emissão de Garantia (CMG) e recursos externos. A adoção desse procedimento tem dois objetivos: (i) diminuir as pressões sobre o governo, que se manifestam anualmente, quando da definição do plano de safra para o setor agrícola;

(ii) fazer com que o setor privado assumira o papel de carregar estoques. A implementação dessa nova orientação foi dificultada, de certa forma, pela fixação, até a safra 1995-96, de preços mínimos com base nos custos de produção. Esse mecanismo desvinculou o preço dos produtos vigentes no mercado internacional, que eram mais baixos e fez com que o governo se transformasse em comprador de primeira instância, e não de última instância, como é a lógica da própria PGPM”.

Ainda de acordo com o IPEA (1997), o caminho percorrido busca adequar a política agrícola ao novo quadro de abertura e ao novo papel do Estado na economia. Algumas medidas tomadas para a safra 1996-1997 dão continuidade ao propósito de introduzir modificações importantes que se faziam necessárias, como é o caso do preço de paridade, que tem por finalidade fixar os preços mínimos com base nos internacionais. Esta alteração é positiva e poderá evitar diversos problemas ocorridos ao se tomarem, como referência na fixação de preços mínimos, apenas os custos variáveis internos”.

Dias (1992) destaca que nessa nova política agrícola podem ser identificados os seguintes traços como os mais importantes:

- a) “Incentivos e privações serão regulados pelo mercado; mesmo a política de preços mínimos fica subordinada a um período de espera, onde os estoques serão regulados pelo mercado (...);”
- b) O mercado agropecuário tem seu centro hegemônico na estrutura comercial e industrial. Bolsas de mercadorias e empresas agroindustriais são os novos agentes responsáveis pela administração dos subsídios e estoques (...);”
- c) “Remanescentes do sistema de discriminação do setor agrícola para favorecer a industrialização começam a ser eliminados (...);”
- d) “O enclave do sistema cooperativo ganha nova oportunidade de organizar seu próprio sistema financeiro, vencendo aparentemente uma longa batalha contra as autoridades monetárias”.
- e) “O ‘fundo de commodities’ é uma iniciativa na direção de criar uma oportunidade

de captação de recursos externos para financiar a comercialização doméstica”.

Algumas conseqüências, pelos menos, do início dessa nova política, que representou o abandono das políticas implantadas nos anos 80, já têm sido identificadas (Gasques e Villa Verde, 1991), destacando-se:

- a) uma maior seletividade dos beneficiários na utilização dos recursos, devido à redução dos dispêndios públicos;
- b) incidência diferenciada da política – queda de recursos –, quase sempre em detrimento dos pequenos e médios produtores;
- c) redução das distorções embutidas em algumas políticas como as do trigo, açúcar, álcool e café, com a retirada do governo;
- d) a diminuição dos recursos de políticas de curto prazo não foi compensada por investimentos nas demais políticas de médio e longo prazos.

Na visão do documento do IPEA (p.179), já referido, merecem aprofundamento:

- a) o modelo de financiamento deve levar em conta a heterogeneidade da agricultura;
- b) “o financiamento com recursos públicos, como princípio, deverá ser canalizado para investimentos em incorporação de tecnologia”.
- c) “o refinanciamento automático é medida indispensável a ser tomada em casos de crises motivadas por problemas aleatórios, como os decorrentes de políticas comerciais”; e
- d) “o fortalecimento dos mecanismos que facilitam a expansão do mercado físico como fonte de financiamento de custeio e de comercialização e sua integração com o mercado futuro, aproveitando a experiência existente nesse segmento”.

Ainda de acordo com o mesmo trabalho, as seguintes providências deveriam ser tomadas para promoção do desenvolvimento agrícola;

- a) o fortalecimento das instituições de pesquisa agrônoma de excelência reconhecida;

- b) “maior articulação governamental com os produtores, para a utilização dos mecanismos da OMC contra práticas de comércio desleal e para coibir as políticas de proteção por parte de outros países”.
- c) “a articulação com o setor privado para otimizar a implantação do Programa Brasileiro de Qualidade e Competitividade em várias cadeias produtivas, desde a produção da matéria-prima até o produto final;” e
- d) “a aceleração dos programas de redução dos custos portuários, de transporte e de infra-estrutura em geral, que afetam os custos de comercialização e reduzem a competitividade;”
- e) o aprimoramento das diretrizes relacionadas ao zoneamento agroecológico.

No que diz respeito às perspectivas da agricultura brasileira diante do processo de abertura comercial, três grandes tendências se firmaram ao longo dos anos 80, com conseqüências sobre a década de 90 (Graziano da Silva, 1996):

- a) emergência da Comunidade Européia como produtora com excedentes, resultando na queda vertiginosa dos preços de commodities (açúcar, trigo, por exemplo);
- b) internacionalização de alguns complexos agroindustriais, como, por exemplo, o complexo soja/carnes, o que criou espaço para o Brasil como grande fornecedor de farelos para rações animais da CEE; e
- c) ampliação dos mercados de alimentos frescos, especialmente frutas e legumes, impulsionados pela “onda verde”, e redução de produtos tradicionalmente exportados pelos países tropicais, como café e cacau. O Chile tem explorado parte desse potencial, colocando no mercado internacional frutas frescas; a esse esforço o Brasil pode se incorporar com a fruticultura irrigada no Nordeste.

De acordo com Brignol-Mendes (1995), esse contexto de redefinição do papel do Estado e de abertura comercial coloca desafios para os países da América Latina e Caribe, a seguir relacionados:

- a) disseminar a modernização da agricultura, que tem sido conservadora, porque não alterou os padrões concentrados históricos de distribuição de riqueza e renda e excludente, porque não incorporou segmentos sociais importantes de produtores nem um número significativo de produtos;
- b) aumentar a competitividade dos produtos agrícolas; como é tarefa difícil, quando se visualiza o mundo dos países desenvolvidos, de elevado grau de protecionismo, dever-se-á também adotar estratégias de diversificação de exportações e de mercados, sobretudo incrementando intercâmbios intraregionais (América Latina);
- c) estimular a reconversão produtiva agrícola, que significa buscar produtos mais rentáveis, para o mercado interno ou externo, para substituir os que deixam de ser atrativos; a necessidade de reconversão é definida pelas condições vigentes no mercado internacional, consequência das políticas protecionistas dos países desenvolvidos, condições essas que diminuem ou eliminam as vantagens comparativas ou competitivas das produções locais destinadas aos mercados internacionais;
- d) incrementar as exportações agrícolas, desafio decorrente da necessidade de obter superavit na balança comercial, que exige maior competitividade nos produtos agrícolas, diversificar ao máximo a sua exportação, agregar valor através da agroindustrialização, buscar constantemente produtos não tradicionais, aproveitar as possibilidades de nichos de mercado e utilizar as organizações internacionais para reduzir o protecionismo agrícola dos países desenvolvidos;
- e) enfrentar a assimetria entre protecionismo e abertura unilateral dos mercados; e
- f) apoiar a produção local de alimentos, para tornar a oferta interna de alimentos menos vulnerável ao comportamento do mercado internacional; isto implica em apoiar a pequena produção, incluindo-se aspectos de organização e capacitação; é um desafio vinculado ao marco externo, principalmente, pela necessidade de aumentar a produção local de alimentos para substituir as importações.

5.2 O CONTEXTO REGIONAL¹

Os anos 90 têm se caracterizado, até aqui, pela ausência de formulação de programas para o desenvolvimento do Nordeste, ou de setores/subsetores específicos da região. A crise fiscal, a abertura comercial e a estabilidade econômica têm centralizado as atenções do Governo, não havendo espaço para desenho de políticas agrícolas de cunho regional. Pelo contrário, a agricultura nordestina teve que se ajustar a esse novo tempo de desregulamentação da economia, estabilidade de preços, abertura comercial e valorização do câmbio.

No Nordeste, tiveram continuidade (a) os três programas iniciados no final da década de 80 já mencionados: o FNE, o FINOR - Irrigação e o Nordeste Competitivo (b) o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado, do Banco Mundial, compreendendo a segunda geração de projetos - com ênfase em projetos de produção agrícola -, com conclusão prevista para 1996, seguindo-se então, em fevereiro de 1996, a aprovação de três projetos (Bahia, Ceará e Sergipe), dentro do novo Programa de Redução de Pobreza Rural do Nordeste no valor de US\$ 361 milhões, dos quais US\$ 211 milhões do Banco Mundial²; (c) os investimentos em irrigação pública coordenados, sobretudo, pela CODEVASF, porém sem fazer parte de um planejamento setorial ou regional.

Os projetos do Programa de Desenvolvimento Rural passaram a ter uma conotação cada vez mais social e descentralizada, após a reformulação radical realizada em 1993, seguindo-se as experiências do Programa Solidariedade do México, o que significou o abandono de alcance de objetivos de produção agrícola (pesquisa agrícola, crédito, extensão) e o compromisso com projetos de desenvolvimento comunitário. Esse novo direcionamento representou uma tentativa de superar os problemas de execução e de falta de comprometimento dos Governos Estaduais. Todavia, em que pese a importância dos ganhos na execução, pode-se argumentar que se trata de uma estratégia equivocada de crescimento sustentável, pois não se altera a base econômica. Esse novo enfoque surgiu também apoiado na evidência de resultados pouco animadores dos projetos implementados ao longo do período

¹ Não se inclui nesta análise o PRONAF-Programa Nacional de Agricultura Familiar.

² Northeast Rural Alleviation Program (NRAP)

1974-1990, que na sua maioria privilegiaram, de forma equivocada, cultivos tradicionais – milho, feijão, mandioca e algodão, entre outros.

Apesar de se ter afirmado que os anos 90 se caracterizam pela ausência de programas específicos para o Nordeste, à exceção da continuidade de alguns da década anterior, porém inexpressivos em sua dimensão, deve-se registrar, todavia, duas tentativas de planejamento ocorridas no Nordeste. A primeira, de natureza mais abrangente, surgiu com o Projeto Áridas, em 1992, que resultou de amplas discussões ocorridas durante a realização da Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas (ICID), em Fortaleza, com a participação de representantes de 45 países. O Projeto foi uma iniciativa da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República.

Os elementos principais da estratégia do Projeto Áridas foram os seguintes: (a) a preocupação com a sustentabilidade do desenvolvimento, com as dimensões ambiental, econômica, social e política; (b) a visão de longo prazo; (c) a diretriz de descentralização e participação da sociedade, o que exige reciclagem do papel do Governo e definição de mecanismos de participação social em todos os níveis (Áridas, 1994).

Um dos programas prioritários definidos foi o de Modernização e Expansão Agropecuária, contendo quatro segmentos: “(1) o relativo ao desenvolvimento da agricultura irrigada, com ênfase na região semi-árida; (2) o que se volta para a modernização da agropecuária de sequeiro; (3) o que considera a agricultura das regiões mais litorâneas, tradicionalmente dedicadas à monocultura de exportação e (4) o que contempla as áreas de fronteira mais recentes” (Áridas, p. 136). Para cada segmento são apresentadas diretrizes estratégicas. O Áridas conseguiu mobilizar um grande número de técnicos, pesquisadores, segmentos sociais e lideranças estaduais e gerar um conjunto de estudos, sintetizados em uma proposta de desenvolvimento sustentável do Nordeste, que não conseguiu, todavia, apoio político para sua aprovação pelo Governo Federal.

A segunda é representada pelo Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada do Nordeste, cuja proposta básica elaborada sob a coordenação do Ministério da

Agricultura e do Abastecimento foi publicada em novembro de 1996.

De acordo com o enunciado na apresentação do documento dessa proposta, o “Programa alinha-se a diretrizes contidas no relatório do Grupo de Trabalho Informal, criado pelo Comitê de Políticas Regionais da Casa Civil ao propor Novo Modelo de Irrigação, um dos projetos integrantes das metas governamentais contidas em “Brasil em Ação”. Tais diretrizes enfatizam as ações privadas na irrigação, passando o Estado a agente indutor e apoiador em vez de executor, ao mesmo tempo em que prioriza regionalmente o Nordeste semi-árido como área principal de convergência de irrigação e a fruticultura como atividade econômica de maior potencial sócio-econômico e de competitividade “(Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996).

A avaliação preliminar contida na proposta indica a existência de um milhão de hectares irrigáveis no Nordeste. A meta pretendida do programa é de, no mínimo, 100 mil hectares/ano, podendo chegar a 150 mil; os investimentos privados correspondem a US\$ 600-900 milhões; a expectativa de empregos gerados é de 200 a 300 mil empregos diretos e indiretos e uma geração de renda de, aproximadamente, US\$ 10 mil ha/ano.

Apesar de correto na sua concepção, que se apresenta dentro da filosofia da já referida “Resenha Setorial” do Banco Mundial, é óbvio o irrealismo da proposta em termos de metas. Pois, conforme Souza (1994), no período 1970-1985, quando havia recursos abundantes e crédito barato, o crescimento médio anual da área irrigada foi inferior a 20 mil hectares. Há muitos desafios antes e depois da “porteira” a serem enfrentados destacando-se problemas de mercado, comercialização, gestão, infra-estrutura física (estradas, portos, etc), barreiras não tarifárias e financiamento (disponibilidade e taxa de juros), que nos distanciam dos nossos concorrentes na área de fruticultura (México, África do Sul, por exemplo).

Diferentemente do Projeto Áridas, o Programa de Fruticultura Irrigada do Nordeste foi lançado pelo Governo Federal, em 1997, como componente do “Brasil em Ação”, não se dispondo, todavia, de dados relativos às suas metas e período de execução.

6. A EVOLUÇÃO DA AGRICULTURA

.....

Ao longo dos últimos 35 anos (1960-1995), indubitavelmente, a economia nordestina passou por transformações estruturais. Em termos absolutos a sua população rural apresentou redução ao final dos anos 80, uma década após o ocorrido em nível nacional. A expectativa é de que a população rural do Nordeste seja hoje, no máximo, igual àquela existente em 1960. Todavia, diante do crescimento da sua população urbana, entre 1960 e 1995, houve uma inversão na taxa de urbanização; enquanto que em 1960 2/3 da população vivia no meio rural, atualmente essa participação caiu para 1/3, ao tempo em que no Brasil é de 20%.

A agricultura nordestina ainda absorvia em 1990 cerca de 38% (para o Brasil, 23%) de sua população ocupada; a indústria e os serviços 16% e 46%, respectivamente (SUDENE, idem, p.310). A participação da agricultura no PIB regional, que era de 30,5 % em 1960, caiu para 12,6%, em 1995, quase a mesma observada para o Brasil. Percebe-se que a diferença entre as participações da agricultura na população ocupada e no PIB do Nordeste é de quase três vezes (38% vs. 13,3%), que é uma indicação dos diferenciais de produtividade entre os setores da economia regional (Tabelas 1,2 e 3).

Em síntese, percebe-se que ao longo desses quase trinta anos houve profunda transformação na economia regional, que deixou de ter a sua base rural em troca de uma base urbana; uma base apoiada no setor primário para uma base, sobretudo, terciária. Essa transformação foi, porém, de natureza extensiva, horizontal, no que toca a tecnologia agrícola em seus segmentos tradicionais da atividade primária de sequeiro do semi-árido (feijão, milho, mandioca, algodão e pecuária). Não houve também modificação significativa na estrutura agrária regional, quer na sua parte semi-árida quer na sua faixa úmida litorânea.

Para efeito de análise do comportamento da agricultura regional, é oportuna a seguinte classificação (ver dados da Tabela 4):

1) Cana-de-açúcar e cacau,

- 2) Produtos alimentares do semi-árido: feijão, mandioca e milho,
- 3) Pecuária,
- 4) Matérias-primas tradicionais do semi-árido: algodão, mamona e sisal,
- 5) As novas frentes de expansão:

- a) a fronteira interna à base de irrigação: tomate, cebola, melão, uva e manga,
- b) fronteira externa: grãos e arroz.

A expansão da produção de cana-de-açúcar e de cacau, apesar de se dever também a incrementos de produtividade, foi porém fundamentada no aumento de área estimulada por preços favoráveis e subsídios de crédito e de insumos (dos anos 60 e 70), sem modificações tecnológicas substanciais nem transformações na organização social da produção. Em consequência, temos perdido competitividade com outras regiões produtoras nacionais (no caso de cana-de-açúcar, S. Paulo era superior em 30% em 1960 e hoje é em mais de 60% em termos de rendimento agrícola e internacionais (Tabela 5).

No que diz respeito ao cacau, a sua produtividade tem apresentado uma tendência decrescente a partir da 2ª metade da década de 80 em decorrência da queda de preços internacionais, redução de subsídios e problemas fitossanitários.

Representam hoje duas atividades econômicas em crise com grandes efeitos sociais negativos em termos de emprego na Zona da Mata do Nordeste. (Souza et alii, 1997)

No segundo grupo de produtos, caracterizados por culturas de subsistência, entre os quais estão o feijão, a mandioca, o milho e arroz explorados em condições de sequeiro no semi-árido, não houve incorporação tecnológica em termos de aumento de rendimento.

A produção pecuária também tem se expandido de forma extensiva em que pese a existência de surtos de inovação tecnológica muito localizados em áreas de transição entre a faixa litorânea e o semi-árido – Pernambuco e Bahia. Na Zona da Mata – Pernambuco, Alagoas e Bahia (no Extremo Sul, sobretudo) – e nas áreas de cerrados – oeste baiano, por exemplo – desenvolve-se uma pecuária bovina de padrão tecnológico superior e competitiva. Em termos gerais, pode-se dizer que não tem havido melhoria tecnológica na pecuária caprina e ovina.

Dentro do grupo de pecuária, destaque deve ser dado à avicultura nordestina, um segmento que tem se desenvolvido em bases competitivas em Pernambuco, Ceará e Bahia, em que pese não contar a região com disponibilidade de grãos suficientes para atender esta atividade.

No grupo de matérias-primas tradicionais do semi-árido, abrangendo o algodão, a mamona, entre outras, que eram mencionadas pelo GTDN como fontes monetárias da população trabalhadora, observou-se, de forma generalizada, na região um retrocesso na sua produção em decorrência do surgimento de problemas fitossanitários (o bicudo, no caso do algodão), baixa produtividade e sistemas de comercialização oligopsonicos, com efeitos perversos nos preços e na renda dos produtores. Em que pese ter havido esforços das instituições de pesquisa, não foi possível soerguer a produção de algodão arbóreo. O crescimento da produção do herbáceo tem apresentado comportamento instável, como demonstram os dados da tabela 4.

No quinto grupo aqui definido, estão as frentes de expansão agrícola e agroindustrial da economia nordestina, compreendendo: (a) a agricultura irrigada desenvolvida ao longo do Rio São Francisco, no Vale do Açu (RN) e (b) a agricultura de grãos, integrada com a pecuária, sobretudo, a avicultura, que tem se expandido

Vale do Açu e norte de Minas Gerais¹. Os cultivos irrigados nesses pólos e a agricultura de grãos nos cerrados nordestinos representam, pelo seu dinamismo, as frentes de expansão da agricultura moderna do Nordeste.

7. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como alvo uma revisão das principais políticas agrícolas implementadas no Nordeste ao longo dos últimos trinta e cinco anos, tendo como referência o diagnóstico e as propostas de desenvolvimento regional do GTDN.

As freqüentes crises da economia regional, que tinha no setor primário a sua base de sustentação em termos de emprego e produto, porém de grande vulnerabilidade, quer devido às secas – no caso da produção do semi-árido, quer às crises de mercado de seus produtos de exportação – na Zona da Mata –, exigiam um novo posicionamento do Estado na solução de problemas de natureza estrutural.

Com vistas à transformação dessa base econômica, várias intervenções foram feitas pelo Governo Federal, sobretudo, a partir dos anos 40

TABELA 1
PARTICIPAÇÃO DO PIB SETORIAL NO PIB GLOBAL: NORDESTE E BRASIL
1960 - 1995

ANOS	Participação						TOTAL
	NE	BR	NE	BR	NE	BR	
1960	30,5	19,2	22,1	32,6	47,4	48,2	100,0
1970	21,0	11,6	27,4	35,8	51,6	52,6	100,0
1980	17,3	10,2	29,3	41,0	53,4	48,8	100,0
1990	13,3	9,3	28,5	34,2	58,2	56,5	100,0
1995 ⁽¹⁾	12,6	12,3	23,8	32,0	63,6	55,7	100,0

Fonte: SUDENE, Boletim Conjuntural, Agosto 96. PP. 386 e 387

(1) Dados preliminares.

nas áreas de cerrados da Bahia, Piauí e Maranhão. Os cultivos irrigados têm apresentado um grande dinamismo, com destaque para tomate (apesar de problemas fitossanitários), melão, manga e uva nos pólos de Petrolina-Juazeiro,

¹ O trabalho das instituições de pesquisa agrícola tem sido fundamental para o desenvolvimento da agricultura irrigada, destacando-se a Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária (IPA), no caso do tomate, e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), através de seus vários centros, no caso da fruticultura.

e 50, as quais foram reforçadas, a partir do GTDN, tendo a industrialização como vetor principal desse processo. Vários programas de desenvolvimento rural, com componentes de políticas agrícolas de pesos diferenciados ao longo do tempo, foram implementados, observando-se, durante esse período, disputa entre duas linhas de ações na definição dos projetos: o social versus o econômico. O direcionamento dessas ações foi fortemente influenciado pela visão das agências internacionais de financiamento na região, com o suporte das lideranças regionais, quer nas intenções, quer na execução dessas políticas.

O setor agrícola regional foi objeto de mudanças substanciais: (a) os cultivos tradicionais do semi-árido (algodão, feijão, milho e mandioca) têm tido queda de área e estagnação de produtividade, pelo menos, desde meados da década de 70; (b) os cultivos tradicionais da Zona da Mata – cana-de-açúcar e cacau, após avanços na década de 70, entram em crise a partir, sobretu-

do, de meados dos anos 80; (c) os cultivos irrigados apresentam um grande dinamismo, com destaque para o tomate, melão, manga e uva nos pólos de Petrolina, Juazeiro, Vale do Açu e Norte de Minas Gerais; trata-se da expansão da fronteira interna, através da irrigação do semi-árido; e (d) estabelece-se a cultura de grãos, em nível competitivo, através da incorporação de solos de cerrados nordestinos, compreendendo o oeste da Bahia e o sul do Piauí e Maranhão.

No que diz respeito à relação entre as políticas agrícolas aqui revisadas e essas mudanças na agricultura regional, evidentemente que o dinamismo dos cultivos irrigados se explica pelas diversas ações do Governo Federal de apoio ao desenvolvimento da agricultura irrigada. A expansão de grãos na fronteira agrícola do Nordeste se deve às políticas agrícolas nacionais que não foram objeto dessa revisão.

TABELA 2
EVOLUÇÃO DOS PIBS SETORIAIS E GLOBAIS:
DO NORDESTE E DO BRASIL
1960 - 1995

ANOS	Evolução (Ano base = 1980)							
	Agropecuária		Indústria		Serviços		Total	
	NE	BR	NE	BR	NE	BR	NE	BR
1960	56,0	...	19,8	...	21,2	...	30,6	...
1965	66,2	...	25,9	...	28,0	...	38,6	...
1970	59,1	63,2	41,9	41,2	37,7	40,7	43,3	43,7
1975	97,5	78,3	60,6	70,0	62,7	68,6	70,5	70,7
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1985	129,8	120,6	104,3	98,7	133,0	111,6	123,8	106,5
1990	115,7	127,4	111,0	102,3	156,7	131,3	138,0	117,1
1995	112,8	157,6	125,9	112,9	184,6	151,9	156,6	133,8

Fonte: SUDENE, Boletim Conjuntural, Agosto 96. PP. 377 e 378

TABELA 3
TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO DO PIB REAL DO BRASIL
E DO NORDESTE, SEGUNDO OS SETORES ECONÔMICOS
1960 - 1995

	Agropecuária		Indústria		Serviços		Total	
	BR	NE	BR	NE	BR	NE	BR	NE
1960 - 70	...	0,5	...	7,8	...	5,9	...	3,5
1970 - 80	4,7	5,4	9,3	9,1	9,4	10,2	8,6	8,7
1980 - 90	2,5	1,5	0,2	1,0	2,8	4,6	1,6	3,3
1990 - 95	4,3	-0,5	1,9	2,6	3,0	3,3	2,7	2,6

Fonte: SUDENE, Boletim Conjuntural, Agosto 96. P. 388

TABELA 4
NORDESTE: PRODUÇÃO FÍSICA DAS PRINCIPAIS CULTURAS (T)
1960 - 1995

Cultura	1970	1980	1991	1995
Algodão Herbáceo	234.394	147.470	216.843	174.653
Amendoim	7.023	5.606	7.334	6.512
Arroz	856.006	1.483.538	1.727.876	1.732.355
Batata	23.329	6.086	18.618	51.501
Cana-de-Açúcar	26.900.395	47.935.479	68.729.790	60.760.310
Feijão	448.063	501.283	1.081.200	1.027.365
Mandioca	12.198.230	13.324.339	12.001.254	11.023.445
Milho	871.831	830.460	1.884.914	2.447.501
Soja	25	2.320	449.037	1.236.286
Tomate	144.733	279.177	693.221	730.433
Algodão Arbóreo	282.596	236.554	38.603	8.617
Banana	3.014.940	2.953.815	...	...
Cacau	188.598	302.481	259.872	268.404
Café	68.058	94.872	135.468	102.008
Laranja (1000 frutos)	...	...	7.730.605	7.738.003
Castanha de Caju	...	...	175.282	164.156
Sisal	...	...	233.721	125.214
Mamona	...	...	111.325	32.025
Uva	...	...	37.221	115.998
Cebola	...	...	139.456	160.184
Abacaxi (1000 frutos)	...	...	467.487	392.963

TABELA 5
RENDIMENTO AGRÍCOLA DE CANA-DE-AÇÚCAR EM SÃO PAULO, PERNAMBUCO
E ALAGOAS EM ANOS SELECIONADOS
(KG/HA)

ANO	São Paulo	Pernambuco	Alagoas	SP/PE	SP/AL
1960	53.544	41.367	44.230	1.29	1.21
1970	57.918	47.501	44.642	1.22	1.30
1975	57.327	48.000	46.084	1.19	1.24
1980	72.448	48.054	49.000	1.51	1.48
1990	76.069	48.831	46.819	1.56	1.62
1993	78.411	41.599	40.066	1.88	1.96

Fonte: Rands Barros, A. 1995

ABSTRACT:

Verifies that, in front of the frequent economic crises of the Northeast of Brazil, which development used to be based on the Primary Sector, hardly susceptible of the climate risks, the GTDN document brought alternatives to modify the structure of the economy, with significant consequences to the agriculture sector. Reviews the main agriculturist policies since the SUDENE – the development superintendence for the Northeast Region – creation. During the SUDENE period, the governor intervention was hardly perceptible, until begin of nineties. Now, paradigms are changing. The State has assumed a new role in the economy and the trade is opened.

Key Words:

Agriculturist policies; Agriculture; Irrigation; Rural Development; Brazil-Northeast.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial. Dynamics of rural development in Northeast Brazil: new lessons from old projects. **Report n° 10183**. Washington, december 1991.
- Banco Mundial. Projetos antigos, novas lições: a dinâmica do desenvolvimento rural do Nordeste Brasileiro. Washington, dez. 1991.
- Brignol-Mendes, R. **El marco externo y el desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe**, Santiago, Chile. FAO, 1994.
- Delgado, G.L. Tendências da demanda agrícola face a política econômica. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 26, Fortaleza, 1988, **Anais...** Brasília: SOBER, 1988.
- Dias, G. L. Política neoliberal abandona descamisados - **Agrofolha**, São Paulo, 7 abril, 1992.
- Gasques, J. G; Villa Verde, C. Recursos para a agricultura e orçamentação dos gastos públicos In: IPEA. **Perspectivas da economia brasileira**, 1992. Brasília: IPEA, 1991.
- Graziano da Silva, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas UNICAMP, 1996.
- Graziano da Silva, J. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São Paulo, Hucitec, 1981
- GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**, 2° ed., SUDENE, Recife, 1967.
- IEA. **Análise do Setor Agrícola brasileiro**. São Paulo, 1988.
- IPEA. **O Brasil na virada do milênio: trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento**. Brasília, 1997.
- Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada do Nordeste . **Proposta Básica**. Versão para discussão. Brasília, 1996.
- Otamar de Carvalho, J. **A Economia novas Pública do Nordeste: suas, irrigação e desenvolvimento**. ABID. Editora Campus Rio de Janeiro, 1988.
- Presidência da República/SPO. Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável. **Projeto Áridas**. Brasília, 1994.
- Rands Barros, A. Uma proposta de política para o setor sucroalcooleiro no Brasil. **Texto para Discussão** n° 352. Recife: UFPE-PIMES, 1995.
- Rezende, G. C. Do Cruzado ao Collor: os planos de estabilização e a agricultura. In: Encontro Nacional da Economia, 18, Brasília, 1990. **Anais...** Brasília: ANPEC, 1990.
- Sampaio, Y; Ferreira Irmão, J; Maia Gomes, G. **Política Agrícola no Nordeste**. Brasília, BINAGRI, 1979.

Sampaio, Y; Sampaio, L. e Maranhão, Sílvia. Desenvolvimento Rural no Nordeste. CME-PIMES, Recife, 1980.

Souza, H. R; Ferreira Irmão, J. e Araújo, T.P. Cana-de-Açúcar e Cacau: Reestruturação Produtiva e Mercado de Trabalho na Zona da Mata do Nordeste. Texto para Discussão, n° . Recife: UFPE-PIMES, 1997.

Souza, H.R. Agricultura irrigada e desenvolvimento sustentável no Nordeste do Brasil. Relatório do Projeto Áridas, Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasília, 1994 (versão preliminar).

SUDENE. Boletim Conjuntural. Recife, agosto 1996.

Recebido para publicação em 01.12.97.

LIGAÇÃO GRÁTIS

(085) 800.3137

- *Renovação de*
- *Assinatura*
- *Assinatura nova*
- *Críticas*
- *Sugestões*
- *Informações*