

DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Diagnóstico e Sugestões de Políticas (*)

I – VISÃO GLOBAL

1. Introdução

A crescente complexidade verificada no processo de desenvolvimento do Nordeste vem tornando evidente a necessidade de avaliação periódica da ação desenvolvida e dos resultados obtidos, uma vez que a tomada de consciência crítica do que vem ocorrendo constitui o marco principal para o aperfeiçoamento do próprio sistema de planejamento e para a elaboração de diretrizes adequadas à nova realidade regional.

O Banco do Nordeste, percebendo esta necessidade, realizou há um lustro, aproximadamente, um amplo estudo sobre "Perspectivas do Desenvolvimento do Nordeste", que deu especial ênfase à abordagem prospectiva sobre o perfil futuro da economia regional até 1980. Mais recentemente, nos anos de 1977 e 1978, outra pesquisa de cunho abrangente foi executada pela Instituição, tendo como objetivos básicos a análise da evolução sócio-econômica do Nordeste nas últimas décadas, a avaliação dos principais instrumentos de política governamental (nacionais e regionais) e seus reflexos na Região, para finalmente apresentar proposições destinadas ao aperfeiçoamento do processo de desenvolvimento regional.

(*) Relatório-síntese elaborado sob a coordenação técnica do Dr. Osmundo Evangelista Rebouças. A equipe responsável esteve assim constituída: Técnicos do BNB/ETENE – Afonso César Coelho Ribeiro, Antônio Enock de Vasconcelos, Antônio Luís Abreu Dantas, Clonilo Moreira Sindeaux de Oliveira, Edivaldo Tavares de Souza, Eduardo Henrique Carneiro Laurentino, Hélio Augusto de Moura, José Maria Eduardo Nobre, Lincoln Coutinho de Aguiar, Maria Cleide Carlos Bernal, Maria Salete de Brito, Paulo Roberto Silva, Pedro Guimarães Mariz Filho, Pedro Jorge Ramos Vianna e Raimundo Nonato de Fátima Cavalcante. Técnicos contratados – Antônio Aquilino de Macedo Lima, Antônio Lisboa Teles da Rosa, Joana Maria Soares Merlim, Leonardo Guimarães Neto e Ricardo Carneiro. A assessoria técnica ficou sob a responsabilidade de Roger W. Fox e Túlio Barbosa.

O esquema de referência utilizado neste segundo estudo, o qual é objeto deste sumário, baseia-se na idéia de que o crescimento econômico do Nordeste deve ser sempre acompanhado do desenvolvimento social, propiciando portanto melhores condições de vida (especialmente quanto a emprego, educação, saúde, saneamento e habitação) a todas as classes sociais, mormente às de renda mais baixa. Esta orientação, aliás, já consta dos planos governamentais relativos à região nordestina.

No diagnóstico realizado, que abrangeu aproximadamente o período 1960-75, constatou-se significativo progresso quanto a vários indicadores sócio-econômicos da Região, não só em termos absolutos, mas também em relação ao resto do País. Este fato pode ser evidenciado, por exemplo, pelo aumento da renda média da mão-de-obra empregada nos setores primário e terciário (entre 1949 e 1970), redução da taxa de desemprego aberto (no período 1968-76), diminuição do percentual da população economicamente ativa com rendimento inferior ou igual ao menor salário mínimo (1970-76), acréscimo na proporção de domicílios possuidores de instalações elétricas e sanitárias (1970-76), crescimento no índice de médicos e leitos hospitalares por 1.000 habitantes (1960-76), elevação da taxa de alfabetização entre pessoas de 5 anos e mais (1950-73), incremento na taxa de matrícula no ensino primário entre pessoas de 5 a 19 anos (1960-74), etc. Para esses e outros indicadores observou-se evolução mais favorável no Nordeste do que no País como um todo.

Devem-se registrar ainda as expressivas taxas de crescimento econômico alcançadas pela Região (média de 6,9% entre 1960 e 1978), resultantes sobretudo do alto dinamismo demonstrado pelo setor industrial.

Esses dados revelam que a região nordestina tem respondido positivamente ao esforço empreendido pelo governo em prol do seu desenvolvimento.

Deve-se registrar, contudo, que a posição relativa do Nordeste no contexto nacional tem declinado quanto à renda interna e ao produto interno (média no período 1949-1978), embora se tenham observados, como se verá a seguir, diversos subperíodos alternados de redução e agravamento dessa disparidade. Outros indicadores que têm tido evolução desfavorável, em relação ao nível nacional, referem-se à queda relativa da renda média da mão-de-obra empregada na indústria (1949-70), ao aumento da proporção da força de trabalho sem rendimentos (1970-76), ao agravamento na concentração da posse da terra (1949-70), etc. Para alguns destes indicadores (p. ex., força de trabalho sem rendimentos e concentração da posse da terra), o agravamento tem ocorrido não só em relação à média do País, mas também em termos absolutos, observando-se a Região isoladamente.

Nota-se ainda que, não só quanto à renda mas também quanto a vários indicadores sociais, o Nordeste possui níveis "per capita" em torno de ou inferiores a 50% da média nacional. De fato, confirma-se a correlação estreita entre a renda e outros indicadores intimamente vinculados à política governamental. Por outro lado, constata-se acentuadas discrepâncias entre as aplicações de recursos de programas de governo. Por exemplo, enquanto o Nordeste possui 30% da população e 51% dos analfabetos do País (dados da PNAD), participa com apenas 10,7% dos gastos estaduais com educação e cultura (posição de 1976) e 13,6% das despesas das três esferas do governo em 1970, nesse setor, conforme apuração efetivada pela Fundação Getúlio Vargas. Na área de saúde, apenas 18% dos gastos se destinaram à Região em 1970, muito embora a evidência sugira que o Nordeste tem participação maior na população portadora de doenças em geral do que na população total do País (isto é, mais de 30%), especialmente quanto às enfermidades que mais incidem sobre os mais pobres. Com essas cifras se constata que não se tem aplicado na Região o volume de dispêndios em educação e saúde compatível com sua magnitude e com as necessidades indicadas por suas precárias condições relacionadas com esses serviços sociais básicos.

Observa-se, com estas informações, que, apesar de positiva a resposta da Região à política governamental, esta não tem sido suficiente para a solução de vários problemas econômicos e sociais objeto de preocupação nos programas recentes. De fato, a redução das disparidades de renda entre o Nordeste e o resto do País e a melhoria da qualidade de vida da população regional têm sido objetivos declarados nos últimos planos de governo. Nota-se também, com base em dados disponíveis, que as metas de diminuição da pobreza, do desemprego e subemprego, bem como de melhoria na distribuição de renda, as quais devem constituir prioridades em programas regionais de desenvolvimento, não têm sido atingidas no Nordeste.

O agravamento da posição absoluta e relativa da Região quanto a alguns indicadores resulta da conjugação de vários fatores. Em primeiro lugar, a pobreza relativa de recursos naturais do Nordeste e a evolução adversa de mercados externos de produtos primários não têm sido historicamente favoráveis à economia regional. Em segundo lugar, as forças de mercado têm fortalecido os mecanismos normais de polarização das atividades econômicas do Centro-Sul. Finalmente, conforme já se comentou antes, políticas governamentais de âmbito nacional têm atuado no sentido de neutralizar grande parte dos efeitos que políticas regionais têm provocado em prol do Nordeste.

À luz desse diagnóstico, o presente estudo procura elaborar um conjunto de recomendações. Quanto às políticas de natureza regional, caberia reforçar os

programas atuais, em termos de recursos mais expressivos, bem como reorientá-los em vários pontos considerados passíveis de aperfeiçoamento, além de novas medidas complementares. No que se refere às políticas de âmbito nacional, caberia reajustá-las no sentido de que as mesmas passem a desempenhar papel positivo com relação à meta de redução das disparidades regionais.

O atendimento das recomendações preconizadas afigura-se suportável na formulação de uma política de desenvolvimento que incorpore um conteúdo mínimo de prioridade regional. Por outro lado, o desenvolvimento da Região é de alto interesse para o País como um todo, mormente quando se verifica a ampliação potencial do mercado nordestino para produtos de outras regiões, a redução de tensões sociais que podem advir de crescentes disparidades regionais, a atenuação de movimentos migratórios oriundos do Nordeste e a diminuição da dependência futura da Região quanto a transferências governamentais.

2. Objetivos da Pesquisa

Os objetivos principais deste estudo podem ser assim resumidos:

- 1) avaliar a evolução recente do sistema sócio-econômico do Nordeste, compreendendo também os aspectos relacionados com níveis de vida e bem-estar da população;
- 2) estudar as causas, níveis e tendências atuais das disparidades de renda e bem-estar entre o Nordeste e o resto do País, com especial ênfase nos efeitos da dependência regional;
- 3) identificar eventuais incompatibilidades entre políticas adotadas a nível nacional e objetivos de redução de disparidades regionais;
- 4) analisar comparativamente os diferentes efeitos das atividades dos setores público e privado sobre o desenvolvimento da região nordestina;
- 5) reexaminar as políticas e programas de Governo adotados para o desenvolvimento do Nordeste nas últimas décadas, investigando inclusive a consistência e a operacionalidade de medidas propostas a partir de preocupações com problemas e questões isoladas e/ou esparsas que foram surgindo em períodos recentes, e que até o presente não foram incorporadas à estratégia de desenvolvimento regional; e

- 6) realizar estudo integrado do sistema econômico-social, o que, juntamente com a avaliação do comportamento passado e das políticas já implantadas, possibilitará a elaboração de marcos de orientação capazes de orientar recomendações sobre novas políticas de governo.

3. Referentes Básicos

A fim de cumprir os objetivos, propõe-se que o estudo abranja duas dimensões. A primeira deve corresponder a um diagnóstico sucinto e a uma avaliação do processo recente do desenvolvimento econômico regional (em geral no período 1960/75), vinculando, de forma crítica, os resultados conseguidos nesses quinze anos a estratégias estabelecidas nos planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Dentre as estratégias a considerar, cabe deste logo ressaltar as seguintes:

- **integração nacional:** avaliação sob a ótica da função econômica desempenhada pelo Nordeste no contexto do desenvolvimento nacional;
- **interiorização do desenvolvimento:** avaliação do desempenho do sistema econômico face a objetivos de redução de disparidades intra-regionais;
- **eficiência do sistema:** avaliação do desempenho face a critérios de natureza privada e social;
- **disseminação social do desenvolvimento:** avaliação do desempenho do sistema econômico tendo por referência a magnitude da população-meta, enfatizando os aspectos de emprego e distribuição de renda e bem-estar.

Dessa forma, deve-se procurar basicamente: a) identificar os desvios ocorridos em relação às estratégias, diretrizes e objetivos das políticas; b) examinar a compatibilidade entre políticas "implícitas" ou "explícitas" de desenvolvimento formuladas a níveis nacional e regional; c) conhecer em que medida os instrumentos de política adotados são ou não adequados para a consecução de tais objetivos e diretrizes; d) analisar o papel desempenhado pelos setores público e privado e sua relação com os mencionados desvios; e) reunir elementos conducentes à realização da segunda dimensão do estudo.

A segunda dimensão corresponde a um conjunto de sugestões que poderão servir de subsídios para as futuras decisões governamentais, onde se procurou utilizar uma abordagem simples e objetiva, de modo a:

- incorporar os efeitos das políticas e programas em implantação e em exercício;
- estabelecer marcos de referência alternativos quanto a estratégias, diretrizes e objetivos de políticas a adotar, no sentido de otimizar o crescimento da economia regional, dentro de condicionamentos de natureza quantitativa e qualitativa referidos e/ou a estabelecer.

Neste volume se procura realizar uma síntese dos pontos essenciais do diagnóstico sócio-econômico do Nordeste e um resumo da avaliação dos principais programas de governo e seus efeitos sobre a Região (Parte A), para depois enumerar e discutir algumas sugestões de política (Parte B).

4. O Desempenho da Economia do Nordeste e as Políticas Governamentais

4.1. Crescimento Econômico

Estima-se que o Nordeste tinha, em 1975, uma renda "per capita" em torno de 343 dólares, equivalente a cerca de 34% da média nacional. Com 32 milhões de habitantes (30% do total da população brasileira), não há no mundo ocidental outra área tão populosa com renda tão reduzida.

A montagem aproximada dos vários componentes da oferta e demanda globais, para 1970, revela que a Região ultrapassa a cifra de 15% da média brasileira apenas quanto ao produto do setor primário (32%), importação de mercadorias e serviços (56%, sendo que, no caso do Nordeste, incluem-se as importações do resto do País), formação de capital público (22%) e exportações de mercadorias (23%). Constata-se a forte influência relativa das relações extra-regionais, pois as importações (incluindo serviços) constituem cerca de um quarto da oferta global e as exportações de bens participam com dez por cento da demanda agregada. O setor público representa aproximadamente 15,6% da demanda regional, participação maior que no resto do País.

Os dados indicam ainda para o Nordeste um alto coeficiente de investimentos (29,7% do PIB a preços de mercado), mais elevado que no País como um todo (23,2%), fato explicável pela significativa entrada bruta de recursos na Região (cerca de 19,7%). Estimativas realizadas mostram que a produtividade desse investimento, medida em termos de relação marginal produto/capital, revela-se menor na Região do que no País como um todo.

QUADRO I.1
Brasil e Nordeste
Índices Reais e Variações Anuais (%) do Produto Interno Bruto
1960–1978

Anos	Brasil		Nordeste	
	Índice	Variação Anual	Índice	Variação Anual
1960	100,0	—	100,0	—
1961	110,3	10,3	105,1	5,1
1962	116,0	5,2	110,4	5,0
1963	117,9	1,6	117,2	6,2
1964	121,3	2,9	125,3	6,9
1965	124,6	2,7	130,4	4,1
1966	129,3	3,8	135,5	3,9
1967	135,6	4,9	150,1	10,8
1968	150,8	11,2	164,4	9,5
1969	165,7	9,9	173,9	7,0
1970	180,3	8,8	179,6	2,1
1971	204,3	13,3	195,4	8,8
1972	228,2	11,7	210,1	7,5
1973	259,9	13,9	229,6	9,3
1974	285,4	9,8	247,7	7,9
1975	301,4	5,6	266,0	7,4
1976	328,5	9,0	283,8	6,7
1977	343,9	4,7	307,1	8,2
1978	365,6	6,3	325,5	6,0

FONTE: Dos Dados Originais: Brasil — Centro de Contas Nacionais — DCS — IBRE — FGV (Conjuntura Econômica vol. 31 — no. 2 e no. 7, vol. 32 no. 2).
 Nordeste — SUDENE — CPR — Divisão de Contas Regionais.

NOTA: Os dados para o Brasil referentes ao período 1975-78 e para o Nordeste relativos ao período 1970-78 são provisórios e estão, portanto, sujeitos a retificações.

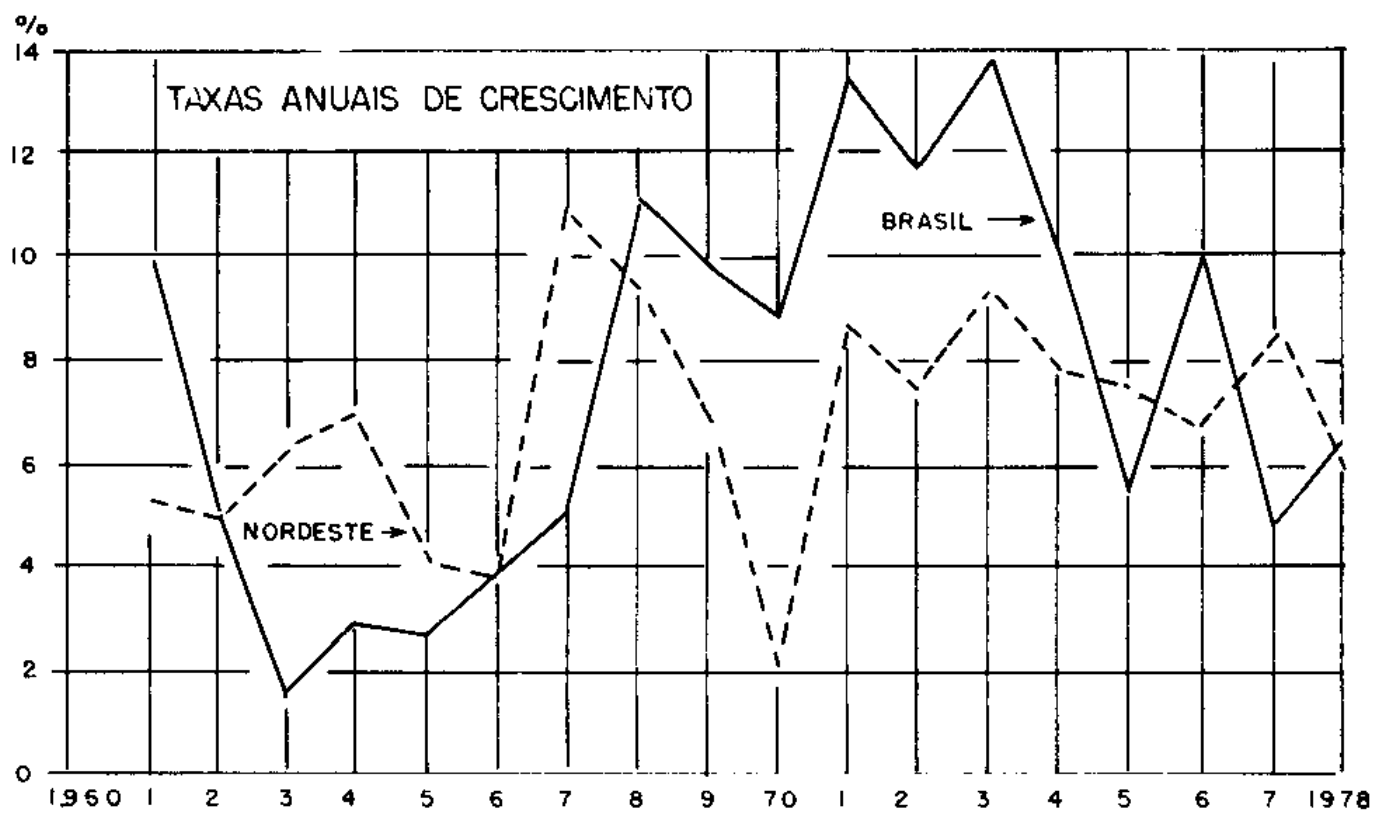
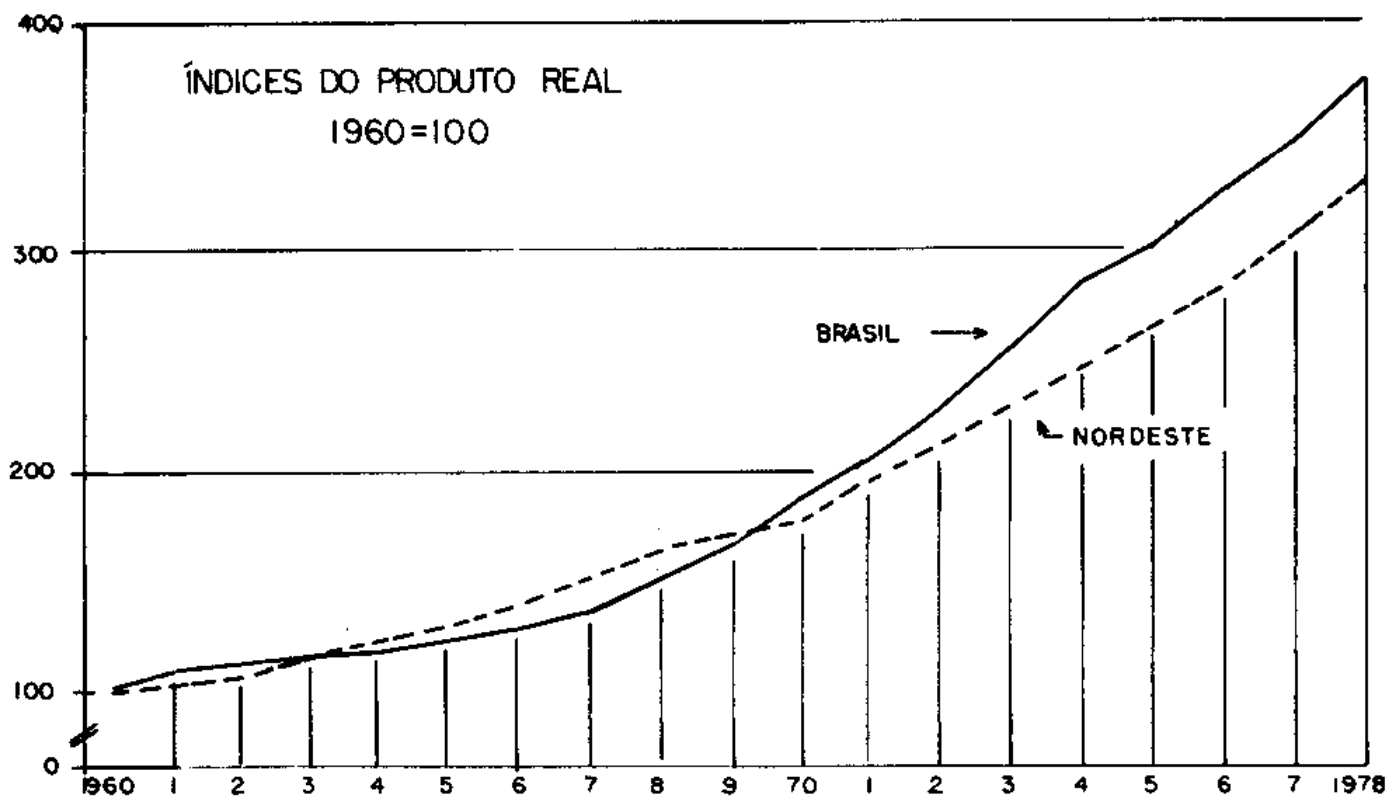
QUADRO I.2
Taxas Médias de Crescimento Anual, por Períodos
1949–1978 (%)

Período	Nordeste	Brasil	Evolução das Disparidades
1949–59	7,0	6,6	Redução
1961–62	5,0	7,8	Agravamento
1963–67	6,4	3,2	Redução
1968–74	7,4	11,2	Agravamento
1975	7,4	5,6	Redução
1976	6,7	9,0	Agravamento
1977	8,2	4,7	Redução
1978	6,0	6,3	Agravamento

FONTE: QUADRO I.1.

GRÁFICO I - 1

BRASIL E NORDESTE



Conquanto se tenham observado, desde 1949, elevadas taxas de crescimento para o Nordeste, nota-se que seu desempenho não tem sido suficiente para alcançar o alto dinamismo da economia brasileira depois de 1968. De fato, na década dos cinquenta houve uma redução de disparidade de renda entre a Região e o restante do País, observando-se em seguida diversos períodos alternados de agravamento e redução (Tabelas 1 e 2), resultando uma média global inferior para a Região, (entre 1960 e 1978, o produto real do Brasil cresceu cerca de 265,6%, enquanto o do Nordeste aumentou em torno de 225,5%). Ressalte-se ainda que as disparidades se reduziram, em média, de 1960 a 1967, começando depois uma tendência ao agravamento, especialmente na época do "boom" experimentado pela economia brasileira (1968-74).

A região nordestina, entre 1960 e 1978, exibiu taxa média de crescimento anual de 6,8%, inferior ao nível de 7,5%, calculado para o Brasil. Note-se, contudo, que depois de 1974 tem havido crescimento médio superior na Região, devido basicamente à diminuição do ritmo de crescimento da economia do País. A esse respeito deve-se mencionar que o Nordeste só cresceu mais que o País quando este apresentou taxas iguais ou inferiores a 5,6% a.a. (Gráfico I). Com isto, conclui-se que os programas governamentais adotados em prol da Região não têm sido suficientes para tornar a economia regional capaz de acompanhar a economia brasileira nos períodos em que esta tem apresentado desempenho altamente positivo.

Verifica-se ainda que a economia nordestina apresenta comumente um desempenho mais estável do que a nacional. De fato, as taxas de crescimento da Região demonstram menores oscilações que no País como um todo (exceções em 1967 — recuperação de seca, e 1970 — forte estiagem). Tal estabilidade, especialmente dos setores não-agrícolas da Região, tem certamente alguma vinculação (embora não-exclusiva) com a entrada bruta de recursos no Nordeste, decorrente dos programas governamentais.

Em termos setoriais, a indústria tem-se destacado como o segmento mais dinâmico da economia regional, com uma taxa de crescimento anual médio de 8,9% entre 1960 e 1978, contra 3,6% para a agricultura e 7,8% para os serviços. O setor industrial tem sido também o de maior dinamismo no resto do País, embora crescendo menos que no Nordeste (exceção do período 1969-73).

Quanto à posição relativa do Nordeste no contexto nacional, em termos de renda interna (estimada pela FGV), população e renda "per capita", vê-se no QUADRO I.3 uma tendência à queda de participação da Região nessas variáveis.

A economia nordestina, que participava em 1949 com 13,9% da renda interna do País (40,2% "per capita"), viu cair essa proporção para cerca de 10,4%

em 1978 (35,1% "per capita"), registrando-se nos últimos anos, portanto, os níveis mais baixos dessas cifras (1). Os dados de produto interno, estimados pela SUDENE, conduzem a conclusão semelhante.

Segundo os dados da Fundação Getúlio Vargas, a agricultura participava em 1970 com 19,4% da renda interna do Nordeste, contra 15,1% para a indústria e 65,5% para o setor serviços. A tendência observada tem sido de queda de tal participação do setor agrícola desde 1949 (QUADRO I.4).

Deve-se ressaltar que, conforme a SUDENE, a estrutura do produto interno bruto regional, em 1970, era de 25,7%, 25% e 49,3% para setores primário, secundário e terciário, respectivamente, sendo as diferenças em relação à FGV devidas em boa parte à cobertura mais ampla dada pela SUDENE ao levantamento do setor secundário.

Tendo em vista que em 1970 foi um ano de seca (queda de 16,5% no produto agrícola, cf. SUDENE), a correção da renda do setor primário, publicada pela FGV, considerando-se um crescimento de 5% entre 1969 e 1970 (taxa que poderia ser considerada normal), mostra que a nova estrutura seria a seguinte: 23,3%, 14,4% e 62,3%, para os três setores, na ordem citada.

QUADRO I. 3
Posição Relativa
Nordeste/Brasil
(%)

Variável	1949	1959	1970	1978(1)
Renda Interna	13,9	14,4	11,6	10,4
População	34,6	31,6	30,3	29,6
Renda Interna "Per Capita"	40,2	45,6	38,3	35,1

FONTES: FGV — Contas Nacionais; IBGE — Censos Demográficos.

NOTA: (1) Estimativa.

(1) Se for efetuada uma correção na renda do setor agrícola, em 1970, considerando-se, em vez da queda de 16,5% provocada pela seca, um incremento de 5% (supostamente uma taxa normal), ver-se-á que a participação do Nordeste na renda interna do País subirá em menos de um por cento.

QUADRO 1.4
Estrutura da Renda Interna do Nordeste
e do Brasil, 1949/59/70
 (%)

Especificação		Agricultura	Indústria	Serviços	Total
Nordeste	1949	36,6	15,3	48,1	100,0
	1959	40,2	14,4	45,4	100,0
	1970	19,4	15,1	65,5	100,0
Brasil	1949	26,6	22,0	51,6	100,0
	1959	20,8	27,7	51,5	100,0
	1970	11,2	30,4	58,4	100,0

FONTE: FGV – Contas Nacionais (Revisão).

4.2. Apreciação Global das Políticas Governamentais

O Nordeste, como região-problema, tem sido objeto de atenção especial do governo desde o último quartel do século XIX, particularmente em virtude das secas (fase hidráulica). Em 1948 começou uma fase de transição (criação da CHESF), com medidas ligadas à infra-estrutura, entrando-se depois numa fase moderna de planejamento e administração do desenvolvimento regional em bases permanentes, com a implantação do BNB em 1954 e a criação da SUDENE em 1959. Com a criação do BNB e da SUDENE, a seca deixou de ser encarada como fator único do atraso do Nordeste, cujo subdesenvolvimento passou a ser visto como um fenômeno global, resultado conjugado de causas multivariadas. Na etapa mais recente, destacam-se a concentração de decisões de planejamento regional junto ao governo federal (1964 a 1967), a implementação de programas de integração e outros programas especiais, e a significativa queda da participação da SUDENE no montante dos incentivos fiscais.

Quanto aos planos nacionais de Desenvolvimento, desde o Plano SALTE (1950-54) até o II PND (1975-79), pode-se fazer a seguinte apreciação global:

1. O enfoque regional tem sido caracterizado pela fixação de prioridades sem a adequada inter-relação entre objetivos regionais e objetivos nacionais, notando-se

a predominância destes últimos, o que significa o domínio dos objetivos de eficiência sobre os de equidade.

2. O termo "regional" tem sido inadequadamente aplicado no Brasil. Ou seja, denominam-se "regionais" os programas especiais adotados com o objetivo explícito de canalizar recursos para as regiões mais carentes, o que se traduz essencialmente da destinação de fundos para o Nordeste, Centro-Oeste e Amazônia. Excluem-se assim da classificação "regional" aqueles programas (particularmente os setoriais) que, embora geograficamente localizados, são tratados apenas como "programas nacionais". Incluem-se assim como regionais certos tipos de políticas, como o FINOR, POLONORDESTE, PROTERRA, etc., enquanto não seriam regionais alguns poderosos programas e instrumentos de política econômica que, embora de grande interesse nacional, localizam-se em regiões já desenvolvidas.

3. Nos planos governamentais recentes, que têm incluído como objetivo a redução das disparidades regionais, não se tem procurado estimar a projeção regional de efeito de cada política, programa ou projeto nacionais. Assim, não tem sido possível programar com certa precisão o que fazer para atenuar tais desigualdades. Seria indispensável conhecer-se tais efeitos regionais a fim de delinear-se uma política regional compensatória, paralelamente à política de desenvolvimento regional propriamente dita. Esquemáticamente, podem-se apresentar as seguintes etapas que deveriam ser consideradas na formulação das políticas regionais:

Etapas de Planejamento Regional	Objetivos de Política Econômica	Efeitos Inter-Regionais
I	Desenvolvimento Nacional	Diferenciação
II	Compensação das Regiões Ganhadoras às Regiões Perdedoras	Neutralização da Diferenciação
III	Desenvolvimento Regional (Integração, Renda, Emprego, Distribuição)	Redução das Disparidades

O esquema apresentado significa que, na Primeira Etapa, as políticas adotadas com objetivos de desenvolvimento nacional provocam efeitos regionais diferenciados, usualmente agravando as disparidades regionais. Em seguida, na Segunda Etapa, seria necessária a compensação em prol das regiões perdedoras ou menos ganhadoras, custeada pelas regiões ganhadoras dos efeitos da política. Isto propiciaria a neutralização da diferenciação introduzida na Primeira Etapa. Então, na Terceira Etapa, poder-se-iam delinear políticas de desenvolvimento regional propriamente ditas, explicitamente estabelecendo objetivos de integração, aumento de renda, emprego e melhoria da distribuição de renda dentro de cada região. Desse modo, seriam alcançadas ainda as metas de redução das disparidades regionais.

Nos planos de governo, estas etapas não têm recebido a consideração adequada. Veja-se, por exemplo, o caso da política industrial, cujos incentivos através de isenções e financiamentos subsidiados concentram-se no Sudeste e, portanto, reforçam a concentração da indústria naquela Região. Paralelamente, adota-se um programa de incentivos fiscais para promover a industrialização do Nordeste, mas não há estimativa do efeito conjunto desses dois grupos de políticas sobre a distribuição da atividade industrial entre as duas Regiões.

Pode-se ver, com certa clareza, que o ponto de estrangulamento da política regional se concentra na Etapa II. Isto é, após a Etapa I, os programas setoriais do governo provocam diferenciação regional, mas não existem programas compensatórios na Etapa seguinte, o que prejudica obviamente o objetivo de redução das disparidades regionais.

II. A SITUAÇÃO SOCIAL E A DISTRIBUIÇÃO DOS FRUTOS DO DESENVOLVIMENTO

1. Introdução

É mais fácil obter-se alto nível de crescimento econômico regional, onde o objetivo básico é a locação de recursos com eficiência, do que desenvolvimento regional propriamente dito, onde a redução da pobreza absoluta e do desemprego são exigências adicionais. Examinando-se o desempenho recente da economia do Nordeste, constata-se que, a despeito de sucesso indiscutível em termos de crescimento nas últimas duas décadas, longo caminho ainda se tem de percorrer no sentido de reduzir a pobreza absoluta de milhões de nordestinos e diminuir o subemprego em que vive uma significativa parcela da força de trabalho.

Fatos de suma relevância na avaliação do desenvolvimento do Nordeste se referem aos aspectos sociais, que este capítulo procura abordar de modo sucinto. Serão apresentadas, de modo bastante sumário, as principais conclusões relativas à estrutura e aos movimentos de população, evolução da força de trabalho, distribuição de renda pessoal e espacial, nutrição, saúde e educação. Alguns resultados acerca da política de habitação e saneamento, embora de caráter eminentemente social, serão expostos na avaliação das políticas relativas aos setores de construção civil e serviços industriais de utilidade pública.

2. População, Emprego e Força de Trabalho

2.1. População

A população nordestina vem, secularmente, perdendo posição relativa no total do País. Mais recentemente, sua participação declinou de 35%, em 1940, para 30%, em 1970. As taxas brutas de natalidade têm apresentado evolução crescente, tendo passado de 45-47 por mil na década 1940/50 para mais de 48 nos

anos sessenta. Quanto às taxas brutas de mortalidade, verifica-se queda no decorrer do tempo, declinando de 22-24 em 1940/50 para 15-24 em 1960/70. A expectativa de vida tem aumentado entre essas duas décadas, subindo de 34,0 - 43,7 anos (dependendo da microrregião) para 44,2-50,4 anos, bastante inferiores, contudo, à evolução das cifras registradas para o Brasil: 43,6 para 54,4 anos (58 anos para os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo).

A mencionada queda de posição relativa se deve, em grande parte, às intensas perdas líquidas de população que o Nordeste apresenta em favor de outras regiões brasileiras.

Em termos absolutos, a população regional era composta, em 1970, de cerca de 28,1 milhões de pessoas e se estima que tenha atingido, em 1975, em torno de 32 milhões. Este é o resultado de uma taxa de crescimento anual de 2,4% na década 1960/70, contra a taxa menor de 2,1% ocorrida no período 1950/60. Essas taxas seriam bem maiores não fosse a forte emigração aqui observada. De fato, o saldo de naturais ausentes da Região aumentou, na década 1960/70, a uma taxa anual de 4,6%, menos porém que no decênio 1950/60 (8,8%) — Quadro II.1. Esse deslocamento populacional é devido a vários fatores, entre os quais estão as grandes secas e as oportunidades de emprego em outras áreas do País.

Quanto a outras causas determinantes do alto nível da emigração regional, apontam-se a maior integração regional que passou a predominar na década mais recente, a saturação dos mercados de trabalho urbanos, o padrão de distribuição da posse e uso da terra e a pré-existência do grande volume de migrantes nas áreas de destino, que produz certo efeito de atração.

A emigração feminina cresceu mais que a masculina nos anos sessenta, chegando a equiparar-se a esta. Isto pode ser devido a saídas de emigrantes femininos que seguiram para agregar-se a emigrantes masculinos que previamente tinham saído, bem como pode ser causado pela dinâmica do mercado de trabalho feminino, sobretudo nas atividades terciárias.

A população natural do Nordeste, que residia fora da Região, passou, em termos de população, de 5% em 1940 para 10% em 1960 e 12% em 1970. Os não-naturais presentes constituem menos de 1% da população total, o que caracteriza a Região como área de pouca atração migratória. Apesar da significativa perda líquida migratória, contudo, a tendência dos dados não indica perspectiva de desaceleração do ritmo de crescimento líquido da população presente na Região.

QUADRO II.1

NORDESTE (1)

Balanco Demográfico segundo Situação de Naturalidade e de Presença, por Sexo
1940/1970

DISCRIMINAÇÃO	Milhares de Pessoas					Taxas de Crescimento (% a.a.)		
	1940	1950	1960	1970	1940/50	1950/60	1960/70	
I Homens								
a. Naturais Presentes	7.013,7	8.707,9	10.726,7	13.597,3	2,2	2,1	2,4	
b. Naturais Ausentes	415,7	603,0	1.339,1	2.009,1	3,8	8,2	4,2	
c. População Natural (a + b)	7.429,3	9.310,9	12.066,0	15.606,5	2,3	2,6	2,6	
d. Não-Naturais Presentes (2)	52,5	69,1	80,1	121,1	2,3	3,0	3,1	
e. População Presente (a + d) (3)	7.066,5	8.777,0	10.815,7	13.718,4	2,2	2,1	2,4	
f. Ganhos (+) ou Perdas (-) Migratórios (d - b)	(-) 363,1	(-) 533,9	(-) 1.250,2	(-) 1.883,0	4,0	8,7	4,3	
II Mulheres								
a. Naturais Presentes	7.322,7	9.146,8	11.259,5	14.276,4	2,2	9,1	2,4	
b. Naturais Ausentes	294,6	422,0	1.062,8	1.717,0	3,7	9,6	5,0	
c. População Natural (a + b)	7.617,3	9.568,9	12.322,3	15.993,4	2,3	2,6	2,6	
d. Não-Naturais Presentes (2)	44,9	49,0	80,3	115,9	2,2	3,7	3,7	
e. População Presente (a + b) (3)	7.367,6	9.195,9	11.339,8	14.392,2	2,3	2,1	2,4	
f. Ganhos (+) ou Perdas (-) Migratórias (d - b)	(-) 249,7	(-) 373,0	(-) 982,6	(-) 1.601,1	3,6	10,6	5,1	
III Homens e Mulheres								
a. Naturais Presentes	14.326,3	17.854,7	21.986,2	27.873,7	2,2	2,1	2,4	
b. Naturais Ausentes	710,3	1.025,0	2.402,2	3.726,1	3,7	8,8	4,6	
c. População Natural (a + b)	15.046,6	18.879,8	24.388,4	31.599,8	2,3	2,6	2,6	
d. Não-Naturais Presentes (2)	97,8	118,1	169,8	237,0	3,0	2,6	3,4	
e. População Presente (a + b) (3)	14.434,1	17.972,8	44.155,5	28.110,7	2,2	2,1	2,4	
f. Ganhos (+) ou Perdas (-) Migratórias (d - b)	(-) 612,5	(-) 906,9	(-) 2.232,9	(-) 3.489,1	3,8	9,5	4,7	

Fonte dos Dados Básicos: Censos Demográficos.

NOTAS: (1) Exclui Fernando de Noronha; (2) Inclusive brasileiros natos sem especificação do local de nascimento, brasileiros naturalizados e estrangeiros; (3) Linhas diferenças entre os valores nesta Tabela e os que constam em outras do presente trabalho, devem-se a diferenças de conceitos, previsões posteriores feitas pela F. IBGE, etc.

Cabe também salientar que, culminando uma tendência que se vinha esboçando Censo após Censo, quase todos os Estados já chegaram, em 1970, a apresentar proporções maiores e crescentes dos seus naturais ausentes residindo fora da Região do que em outros Estados do próprio Nordeste. Ao mesmo tempo que isto deve estar denotando uma maior integração do mercado de trabalho nacional, não deve também deixar de estar refletindo a saturação que se deve verificar a nível regional. Cabe acrescentar que os indivíduos que se deslocam a mais longas distâncias constituem, geralmente, um contingente positivamente seletivo (quanto a níveis de educação formal, treinamento e experiência em serviço, capacidade física, idade, agressividade em relação ao mercado de trabalho, etc), em comparação com os que se deslocam intra-estadualmente.

O contingente urbano regional cresceu a 4,4% a.a. no período 1960/70, contra a taxa de apenas 1,0% na população rural, refletindo evolução acentuada desde os anos quarenta. Estima-se que cerca de 46% da população nordestina residiam em cidades e vilas, em 1975, contra as proporções constatadas de 42% em 1970, 34% em 1960 e taxas ainda menores em censos anteriores. Isto reflete em boa medida os efeitos das migrações campo-cidade que ocorrem intra-regionalmente, inclusive os efeitos indiretos exercidos por tais fluxos sobre as taxas de crescimento natural dos próprios efetivos urbanos, especialmente a convergência produzida no índice de fecundidade, que tem crescido nas zonas rurais em ritmo maior que nos agrupamentos urbanos.

Em termos de distribuição espacial, estima-se que, em 1975, quase duas terças partes da população urbana regional e cerca de 61% da população total tenham-se concentrado nos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará. Ademais, a maior concentração se verifica na estreita faixa de uns 100 km de largura, que corre ao longo da costa nordestina, e onde historicamente se foi formando a malha mais densa da rede urbana regional. Naquela faixa a densidade demográfica é cerca de três vezes a média regional, que se situa em torno de 21 hab/km².

O maior grau de urbanização ocorre em Pernambuco (60%), Rio Grande do Norte e Sergipe (50%), e os Estados de maior crescimento demográfico nos anos sessenta (cerca de 3% a.a.) foram Rio Grande do Norte, Piauí e Ceará.

Quanto à divisão em sub-regiões (vejam-se mapa e identificações nas páginas seguintes), nota-se que o Meio-Norte, o Ceará e Oeste Potiguar, o Sertão Nordestino, o Litoral-Mata, o Agreste e o Agreste Baiano apresentam o maior peso demográfico, mas o maior ganho demográfico tem ocorrido na Guiana Maranhense, Meio-Norte, Sul da Bahia e nas regiões metropolitanas. Estas últimas também exibem as maiores densidades demográficas.

Observando-se as migrações líquidas inter e intra-regionais, verificam-se perdas de população em quase todos os Estados, sendo Maranhão a exceção notável. As migrações para este Estado, contudo, reduziram-se bastante na década dos sessenta, em virtude de modificações redutoras de seu poder de atração migratória. Em termos de emigração para fora do Nordeste, destacam-se Sergipe, Alagoas e Paraíba (18%, 17% e 12% de suas populações, respectivamente). Ao contrário do que se poderia supor, Piauí, Ceará e Maranhão foram os Estados que mostraram menores taxas de emigração inter-regional. Em geral, as emigrações para fora da Região se apresentam mais fortes que aquelas ocorridas intra-regionalmente.

Verifica-se ter atingido a 5,7 milhões o número líquido das pessoas que deixaram os quadros rurais do Nordeste durante o vintênio 1950/70; destas, cerca de 3,0 milhões ingressaram nos quadros urbanos da própria Região e 2,7 milhões emigraram para outras Regiões. Na década dos sessenta registraram-se reduções sensíveis nas migrações rurais entre os Estados do Nordeste, ao contrário do aumento notado em sua absorção pelos quadros urbanos. Quadro II.2.

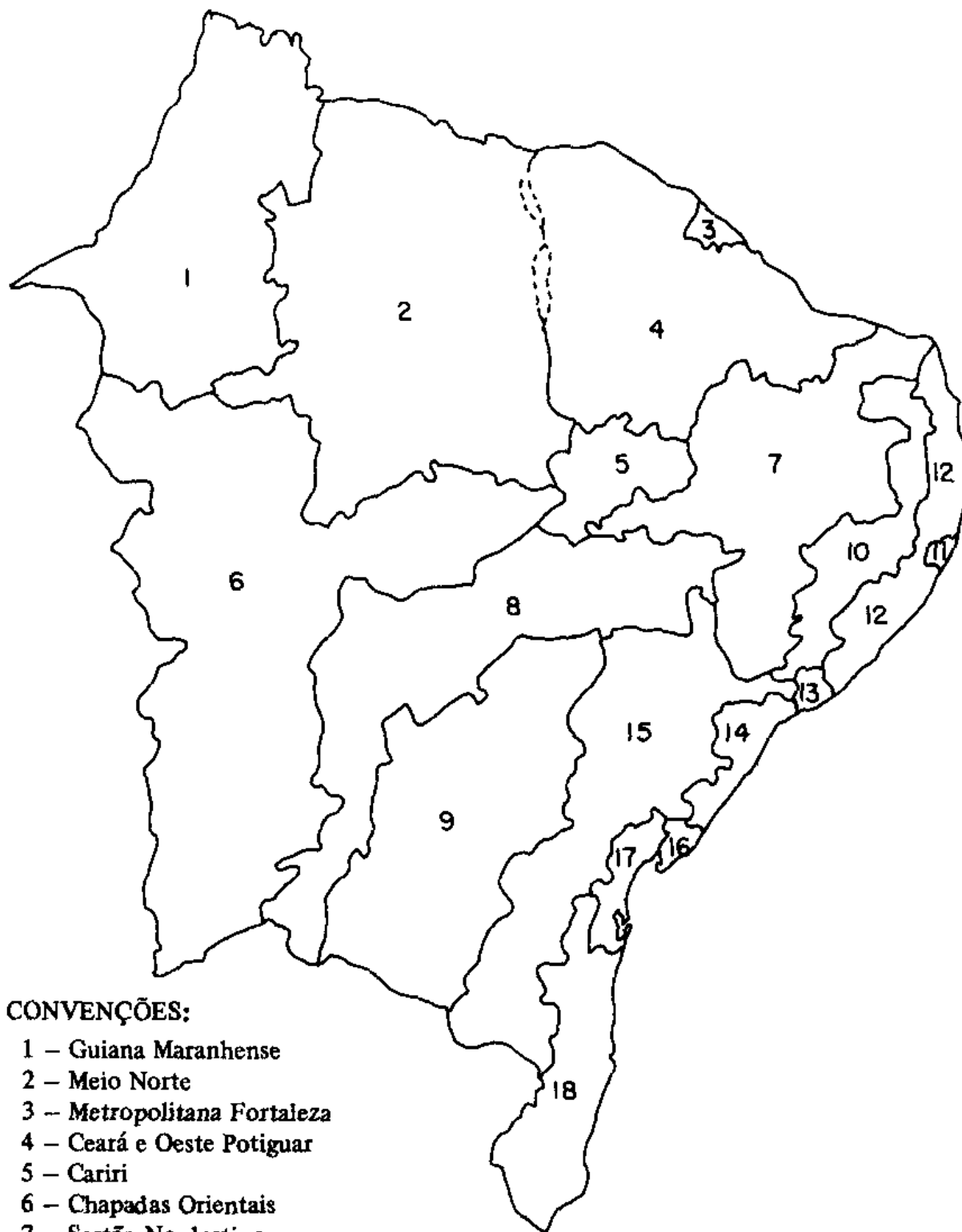
Fato digno de nota é a queda, de 46,1% para 42,5%, do impacto direto exercido pela migração sobre o crescimento das áreas urbanas. O Nordeste, a exemplo do Brasil, destaca-se na América Latina quanto a este aspecto.

Com relação às zonas de emigração e imigração, nota-se que as regiões metropolitanas absorveram, no período 1960/70, a expressiva cifra de 88% do total da imigração líquida ocorrida entre as dezoito sub-regiões classificadas por Manoel Correia de Andrade (2). As metrópoles afirmam-se, de fato, como zonas de imigração por excelência, embora o incremento de suas populações seja cada vez mais explicado pelo componente vegetativo.

É óbvio que se deve considerar na formulação e na implantação de políticas de desenvolvimento regional (como as que se relacionam, por exemplo, com emprego da mão-de-obra) as implicações e os impactos que o componente migratório exerce direta e, sobretudo, indiretamente sobre o crescimento urbano. Cálculos efetuados revelam que, mesmo durante os anos sessenta, tivessem fluído, a mais, 335 mil migrantes para as cidades e vilas da Região, ainda assim a população presente no campo teria crescido de 1,4 milhão de pessoas e os quadros rurais contariam, em 1970, com um efetivo presente superior em quase 4 milhões de pessoas

(2) Ver, a propósito, UFPE/Mestrado de Desenvolvimento Urbano, **Relatório Preliminar – 1a. Etapa da Pesquisa “Guia para Introduzir o Planejamento Urbano nas Cidades de Pequeno e Médio Portes no Nordeste”**, datilografado, Convênio BNB/UFPE, Recife, junho 1977.

SUB-REGIÕES DO NORDESTE



CONVENÇÕES:

- | | |
|------------------------------|---------------------------------------|
| 1 – Guiana Maranhense | 13 – Baixo S. Francisco |
| 2 – Meio Norte | 14 – Litoral Sergipano e Norte Baiano |
| 3 – Metropolitana Fortaleza | 15 – Agreste Bahiano |
| 4 – Ceará e Oeste Potiguar | 16 – Metropolitana Salvador |
| 5 – Cariri | 17 – Recôncavo da Bahia |
| 6 – Chapadas Orientais | 18 – Sul da Bahia |
| 7 – Sertão Nordestino | |
| 8 – Médio S. Francisco | |
| 9 – Chapada Diamantina | |
| 10 – Agreste Oriental | |
| 11 – Metropolitana Recife | |
| 12 – Litoral e Mata Oriental | |
| 16 – Metropolitana Salvador | |
| 17 – Recôncavo da Bahia | |
| 18 – Sul da Bahia | |

N O R D E S T E

Classificação das Sub-regiões

Sub-Regiões

- I – Guiana Maranhense
 - II – Meio-Norte
 - III – Metropolitana de Fortaleza
 - IV – Ceará e Oeste Potiguar
 - V – Cariri
 - VI – Chapadas Ocidentais
 - VII – Sertão Nordestino
 - VIII – Médio São Francisco
 - IX – Chapada Diamantina
 - X – Agreste Ocidental
 - XI – Metropolitana do Recife
 - XII – Litoral e Maça Oriental
 - XIII – Baixo São Francisco
 - XIV – Litoral Sergipano e Norte Baiano
 - XV – Agreste Baiano
 - XVI – Metropolitana de Salvador
 - XVII – Recôncavo da Bahia
 - XVIII – Sul da Bahia
-

NOTA: As denominações empregadas (exceto no caso das Regiões Metropolitanas) foram tomadas da classificação proposta por Manoel Correia de Andrade (V. Texto), conquanto os respectivos limites, considerados por questões de natureza pragmática, não sejam exatamente os mesmos aos quais se refere o mencionado autor.

QUADRO II.2
N O R D E S T E

Variações Demográficas Entre Anos Extremos do Período 1950/70, segundo
Situação de Naturalidade e de Presença dos Contingentes por
Situação de Domicílio
1950/1960/1970

Discriminação	1950/60	1960/70	1950/70
1. Quadros Urbanos			
1.1. Δ Líquido Observado	2.806,9	4.200,5	7.007,5
1.2. Δ Natural da População Presente	1.514,0	2.415,7	3.929,7
1.3. Δ Imigratório (+) ou Emigratório(—)	1.293,2	1.785,0	3.078,3
1.3.1. Quadros Rurais da Região	1.266,4	1.730,9	2.997,3
1.3.2. Outras Regiões do País	27,0	54,0	81,0
2. Quadros Rurais			
2.1. Δ Líquido Observado	1.375,5	1.754,9	3.130,3
2.2. Δ Natural da População Presente	3.994,7	4.796,2	8.790,9
2.3. Δ da População Natural Presente	1.351,2	1.741,3	3.092,5
2.4. Δ da População Não-Natural Presente	24,3	13,7	38,0
2.5. Δ da Emigração Rural (—)	— 2.643,6	— 3.054,8	— 5.698,4
2.5.1. Para Quadros Urbanos da Região	— 1.266,4	— 1.730,9	— 2.997,3
2.5.2. Para Outras Regiões do País	— 1.377,2	— 1.323,9	— 2.701,1
3. Ambos os Quadros			
3.1. Δ Líquido Observado	4.182,4	5.955,4	10.137,8
3.2. Δ Natural da População Presente	5.508,7	7.211,9	12.720,6
3.3. Δ População Natural Presente	4.131,6	5.887,7	10.019,3
3.4. Δ População Não-Natural Presente	51,3	67,7	129,0
4. Ganhos (+) e Perdas (—) Migratórias			
4.1. Quadros Urbanos	1.293,3	1.785,0	3.078,3
4.2. Quadros Rurais	— 2.619,3	— 3.041,2	— 5.660,4
4.3. NORDESTE	— 1.326,1	— 1.256,3	— 2.582,3

Fonte dos dados básicos: Tabela 11.

ao dos quadros urbanos (16,0 milhões, respectivamente). Portanto, o “reservatório” de migrantes ainda continua a contar com forte potencial de suprimento para as áreas urbanas. Se é pretensão evitar que se exacerbe o crescimento urbano regional, faz-se necessário ter sempre em vista um posicionamento racional no que concerne a quaisquer das transformações e modernizações (desejadas e necessárias) a imprimir ao setor rural nordestino, evitando-se, por exemplo, que a introdução indiscriminada de tecnologias expulsoras de mão-de-obra, que a proteção de reformas institucionais conducentes a permitir o acesso à terra a um número mais amplo de agricultores, ou que a pecuarização indiscriminada de antigas áreas de lavoura venham a gerar transferências ainda maiores de população para os quadros urbanos. Contudo, o que se intentou, através dos exercícios aritméticos empreendidos, foi chamar a atenção sobre o fato de que, sem dissociá-la do contexto rural em que se acha inserida, a realidade urbana nordestina, pelo menos em termos demográficos, deve ser considerada segundo uma dinâmica própria, que se auto-reforça.

Um ponto que também cabe salientar é o de o Nordeste contar hoje com uma opção a menos no que tange a estratégias de redistribuição populacional. O deslocamento de população para as terras úmidas do Maranhão — uma solução natural a que têm recorrido as populações das zonas semi-áridas afetadas pelas secas e que tem sido uma opção implícita ou explicitamente considerada em discussões sobre as estratégias do desenvolvimento regional — parece ter deixado de significar uma solução exequível (pelo menos dentro do marco institucional vigente quanto às possibilidades de acesso a essas terras).

Alude-se também freqüentemente a outras áreas do País (regiões Norte e Centro-Oeste) como novos vazios a povoar com os excedentes populacionais do resto do País (inclusive do Nordeste), seja como escape para migrações espontâneas, seja à base de grandes módulos rurais para viabilizar uma agricultura moderna voltada para os mercados externos. Cabe alertar sobre o risco de que se repita nessas áreas a experiência maranhense no que tange à exaustão da função absorvedora. Esta foi ali por demais breve, não tendo durado mais de duas décadas, sem que se possa considerar, dentro da dimensão demográfica regional, como significativo o “quantum” demográfico absorvido. O número líquido de 250 mil pessoas, que se estima ter correspondido a este “quantum” durante todo um vintênio (1950/70), é inferior à média de população que, no mesmo período, foi liberada anualmente pelos quadros rurais nordestinos.

2.2. Emprego e Força de Trabalho

A primeira constatação a respeito da utilização da mão-de-obra nas ativi-

dades produtivas e sua remuneração, no Nordeste, é a reduzida importância do desemprego aberto (3) (inferior a 3%). Quadro II.4.

Quanto ao subemprego visível (4), contudo, a estimativa realizada calcula em torno de 10% nas áreas urbanas e cerca de 7% na zona rural.

O desemprego disfarçado (5) gira em torno de 20% nas primeiras e 43% na segunda (Quadro II.3).

QUADRO II.3

Nordeste: Subemprego Visível e Desemprego Disfarçado

4o. Trimestre – 1972

Atividades Não-Agrícolas e Agrícolas

Especificação	População (1.000 Pessoas)	%
1. Força de Trabalho Urbana	4.399,1	100,0
2. Pessoas Inadequadamente Empregadas em Atividades Não-Agrícolas	1.292,6	29,4
2.1. Subemprego Visível	423,9	9,6
2.2. Desemprego Disfarçado	868,7	19,7
3. Força de Trabalho Rural	6.488,5	100,0
4. Pessoas Inadequadamente Empregadas em Atividades Agrícolas	3.233,4	49,8
4.1. Subemprego Visível	469,1	7,2
4.2. Desemprego Disfarçado	2.764,3	42,6

FONTE: IBGE – PNAD – 72 (4o. Trim.).

(3) Conjunto de pessoas que, durante a semana anterior à entrevista da PNAD, dedicaram-se exclusivamente à procura de trabalho, sem qualquer ocupação econômica.

(4) Definido a partir da dedicação em tempo parcial de pessoas que desejam trabalhar em tempo integral.

(5) Pessoas que trabalham e que ganham até a metade do maior salário mínimo do País.

QUADRO II.4

Nordeste, Taxas de Desemprego Aberto: 1968 - 1973

Especificação	Taxas de Desemprego Aberto		
	Total	Atividades não-agrícolas	Atividades agrícolas
1968 - 3o. Trimestre	2,7	5,4	0,4
4o. Trimestre	2,3	4,4	0,3
1969 - 1o. Trimestre	2,3	4,6	0,3
2o. Trimestre	2,1	4,5	0,5
3o. Trimestre	2,0	4,0	0,5
4o. Trimestre	1,9	3,8	0,4
1970 - 1o. Trimestre	2,0	4,1	0,5
1972 - 4o. Trimestre	2,7	5,8	0,7
1973 - 4o. Trimestre	2,1	4,7	0,5

FONTE: F. IBGE - PNAD.

Observação: Para os anos iniciais a força de trabalho foi definida a partir de 14 anos. Em 1972 e 1973 o limite inferior foi de 10 anos. As taxas refletem a relação percentual entre os desempregados e a força de trabalho, isto é, a população que trabalha e a que procura emprego.

Nas atividades agrícolas, há evidência de que os trabalhadores temporários (cerca de metade dos trabalhadores na agricultura nordestina) trabalham apenas 61 dias por ano. Nas atividades urbanas, os trabalhadores por conta própria que ganham até 1/2 salário-mínimo constituem 51% do total da categoria e os empregados que percebem até 1/2 salário-mínimo representam 21% do total desta classe.

As áreas metropolitanas regionais representam 13% da população do Nordeste, mas nelas residem cerca de 38% das pessoas com desemprego aberto, o que sugere que o desemprego aberto não está vinculado às áreas em que prevalecem condições mais precárias de trabalho e níveis de renda mais baixos. Outra conclusão obtida é que o desemprego urbano aberto não pode ser unicamente atribuído ao processo migratório campo-cidade, mas também à maneira de contratar mão-de-obra no meio urbano, mais exigente do que no meio rural.

Vê-se, pelos dados apresentados, que a problemática do emprego reside antes no subemprego que no desemprego.

Em termos setoriais, nota-se redução da população dedicada à atividade agropecuária e aumento naquela ocupada nos setores urbanos, especialmente nas atividades terciárias (destacando-se comércio de mercadorias e atividades sociais, vinculadas ao setor público).

Quanto à pressão sobre o mercado de trabalho, verifica-se que, na maioria dos Estados, o crescimento da população economicamente ativa é mais lento que o da população em idade de trabalhar (indicador da oferta potencial). Além disso, praticamente metade (44,4%) da população economicamente ativa urbana engajava-se, em 1970, em atividades não-estruturadas, não-institucionalizadas, nas quais prevaleciam relações precárias de trabalho e de produção. Como estas atividades informais ficam geralmente à margem das políticas governamentais, pode-se compreender melhor os modestos efeitos dessas políticas sobre o nível de emprego da Região. Os dados indicam, ainda, que o crescimento industrial ocorrido até 1970 se caracterizou por um rápido crescimento do emprego informal na indústria extrativa e de transformação (4,4% a.a. entre 1950 e 1970), bem como por um aumento expressivo do emprego formal no setor terciário e nas atividades estatais e paraestatais.

A dificuldade relativa à absorção de mão-de-obra aumenta quando se observam as mudanças que têm ocorrido no meio rural, agravadas pelo sistema latifúndio/minifúndio, pela fragilidade da agricultura semi-árida às condições climáticas e pela proletarização dos trabalhadores agrícolas, o que torna mais intensa a migração campo-cidade. Outro fator digno de nota é a destruição de com-

plexos rurais na Região, transferindo para as cidades ou unidades modernas as atividades não-essencialmente agrícolas antes exercidas nas fazendas.

Quanto ao papel exercido pelas atividades industriais, no tocante à criação de emprego, nota-se um desempenho não muito expressivo, principalmente pelos vazamentos que levam para fora da região grande parte dos efeitos dos investimentos (pouca integração intra-regional da indústria), conjugados ao barateamento do capital em relação ao trabalho e tecnologia avançada diante da dotação regional de fatores. Essas dificuldades têm suscitado: a) o arrefecimento das proposições relativas ao papel do setor industrial na absorção de mão-de-obra; b) esforço de encontrar outras formas de solução para o problema do emprego, fundamentadas em atividades mais empregadoras, tanto no terciário como em atividades industriais específicas ou semi-industriais, para as quais deveriam estar voltados os programas de promoção do emprego. Na agricultura, destacam-se as proposições sobre as frentes pioneiras, reforma agrária e agroindústria. Citem-se ainda as atividades artesanais, os programas de pequena e média indústria, habitação popular, construção civil, turismo, bem como os setores informais.

A implementação parcial dessas propostas de fomento do emprego não tem tido repercussões significativas, indicando a necessidade de outras medidas, como aquelas sugeridas na Segunda Parte.

3. Distribuição Espacial e Pessoal da Renda no Nordeste

3.1. Estrutura e Distribuição Espacial da Renda Interna em 1970

A renda interna dos Estados apresenta-se distribuída por ramos de atividade econômica da seguinte forma:

QUADRO II.5
NORDESTE
Distribuição Relativa da Renda Interna
segundo Estados, por Ramos de Atividade Econômica – 1970
(Em Percentuais)

Estados	Ramos de Atividade Econômica			
	Primário	Secundário	Terciário	Total
Maranhão	2,78	0,60	3,89	7,27
Piauí	0,88	0,22	2,15	3,24
Ceará	2,04	1,97	8,91	12,92
R. G. Norte	0,76	0,77	3,37	4,89
Paraíba	1,50	0,86	4,14	6,51
Pernambuco	3,11	5,34	17,59	26,06
Alagoas	1,34	0,92	3,52	5,78
Sergipe	0,64	0,40	2,17	3,21
Bahia	6,40	4,04	19,69	30,12
NORDESTE	19,45	15,12	65,43	100,00

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: FGV, Conjuntura Econômica, julho 1977 – Revisão e Atualização das Contas Nacionais: “Estimativa da Renda Interna, Segundo Ramos de Atividades, por Unidades da Federação – 1970”, pág. 102.

OBS.: As estimativas das contas nacionais não incluem as parcelas referentes à extração do petróleo; às atividades dos serviços industriais de utilidade pública e de construção civil, na indústria; à receita imobiliária do governo, em aluguéis; e às transações da Delegacia do Tesouro Nacional em Nova Iorque, em Governo.

Pelo que se pode observar, apenas dois Estados da Região — Bahia e Pernambuco — que detinham, em 1970, 45% do efetivo demográfico regional, participaram com 56% em termos da renda interna gerada no Nordeste; acrescentando o Ceará, este percentual eleva-se para 69%. Os dois Estados que têm menor participação no total da renda interna nordestina são o Piauí e Sergipe.

O Quadro seguinte detalha a participação de cada Estado em relação à renda interna gerada pelos vários ramos da atividade econômica.

QUADRO II.6
NORDESTE
Distribuição Relativa da Renda Interna
Gerada pelos Ramos da Atividade Econômica
segundo Estados — 1970
(Em Percentuais)

Estados	Ramos de Atividade Econômica			
	Primário	Secundário	Terciário	Total
Maranhão	14,29	3,97	5,95	7,27
Piauí	4,52	1,46	3,29	3,24
Ceará	10,49	13,06	13,62	12,92
R. G. Norte	3,92	5,09	5,15	4,89
Paraíba	7,71	5,69	6,33	6,51
Pernambuco	15,99	35,31	26,88	26,06
Alagoas	6,89	6,08	5,38	5,78
Sergipe	3,29	2,65	3,32	3,21
Bahia	32,90	26,72	30,08	30,12
NORDESTE	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: FGV, Conjuntura Econômica, julho 1977 — Revisão e Atualização das Contas Nacionais: “Estimativa da Renda Interna, segundo Ramos de Atividades, por Unidades da Federação — 1970”, pág. 102.

OBS.: As estimativas das contas nacionais não incluem as parcelas referentes à extração do petróleo; às atividades dos serviços industriais de utilidade pública e de construção civil, na indústria; à receita imobiliária do governo, em aluguéis; e às transações da Delegacia do Tesouro Nacional em Nova Iorque, em Governo.

Verifica-se pelo Quadro II.6 que, além de responder pela maior proporção da renda interna total gerada na Região, a Bahia também o faz em relação à renda interna gerada especificamente em cada um dos subconjuntos das atividades primárias e secundárias. Pernambuco, entretanto, ainda apareceu em 1970 como o principal Estado da Região sob o ângulo da renda gerada pelo subconjunto das atividades secundárias, embora se tenha situado na segunda posição em relação aos dois outros ramos da atividade econômica. O Ceará é o terceiro mais importante Estado regional no que tange à participação sobre a renda total gerada pelas atividades secundárias e terciárias, embora fique situado em plano inferior ao Maranhão no que tange especificamente à participação do setor primário.

Em 1970, a renda interna "per capita" do Nordeste situou-se, a preços do mesmo ano, em Cr\$ 634,59, permanecendo, assim, menor entre as regiões brasileiras. A média nordestina correspondeu a 38,6% da do Brasil, a 69,7% da do Norte, a 58,3% da do Centro-Oeste, a 39,9% da correspondente à região Sul e a apenas 25,2% da do Sudeste. Em relação à de São Paulo, o Estado mais desenvolvido do País, a referida participação situou-se em apenas 18,7%, ou seja, em menos de uma quinta parte — Quadro II.7.

Entre os Estados do Nordeste, Pernambuco e Bahia foram os únicos cujas rendas "per capita" se situaram, em 1970, significativamente acima da média regional. Não obstante, a renda "per capita" de Pernambuco, a maior da Região, não chegou sequer a igualar a média estimada para a região Norte, a segunda mais pobre do País.

A comparação dos dados contidos no Quadro II.7 revela também a grande disparidade que prevalece na distribuição espacial da renda a nível intra-regional. Assim, por exemplo, a renda "per capita" do Estado do Piauí, a mais baixa do Nordeste, correspondeu a apenas 38% da de Pernambuco, o Estado mais rico da Região.

A fim de apreciar sucintamente o grau de disparidade que ocorre na distribuição da renda interna do Nordeste, calcularam-se, para cada setor, os coeficientes de variação das médias estaduais em relação à respectiva média setorial da Região. Os resultados, que se acham apresentados no Quadro II.8, revelam que a maior disparidade registra-se com respeito ao setor das atividades industriais e a menor, ao subsetor que congrega "outros serviços". Já o coeficiente de variação calculado para o setor comercial situou-se em torno da média regional, enquanto o do setor agrícola foi ligeiramente inferior.

Observar-se-á agora a renda média da população economicamente ativa (PEA), que corresponde a um indicador mais aproximado do nível da produtividade do fator trabalho. O Quadro II.9 mostra que, em 1970, a PEA do Nordeste

QUADRO II.7
BRASIL
Renda Média da Força de Trabalho segundo Regiões Brasileiras e Estados do Nordeste,
por setores de Atividade Econômica — 1970
(Em Cr\$ de 1970)

Regiões e Estados	Setores de Atividade Econômica					Relação com a renda média do Nordeste
	Agricultura	Indústria	Comércio	Outros Serviços	Total	
1. NORTE	324,32	1.142,29	2.478,11	1.992,62	909,92	1,43
2. NORDESTE						
Maranhão	213,38	859,96	1.801,92	1.868,82	634,58	1,00
Piauí	229,65	585,05	1.227,84	1.472,97	433,47	0,68
Ceará	140,10	271,93	1.194,17	1.328,53	344,25	0,54
Rio G. do Norte	143,22	707,33	1.499,01	1.739,07	528,43	0,83
Paraíba	160,10	761,56	1.388,03	1.721,10	563,17	0,89
Pernambuco	187,15	722,68	1.363,90	1.476,87	487,00	0,77
Alagoas	235,93	1.311,71	2.146,95	2.031,34	900,67	1,42
Sergipe	248,28	947,39	2.526,42	1.836,39	648,95	1,02
Bahia	232,89	656,20	1.992,10	1.881,71	635,28	1,00
3. SUDESTE	261,81	789,89	2.084,08	2.158,87	717,11	1,13
São Paulo	525,31	3.903,00	5.030,41	3.531,64	2.515,35	3,96
4. SUL	811,39	4.965,88	5.952,82	3.975,21	3.385,30	5,33
5. CENTRO-OESTE	712,63	2.214,56	4.711,51	3.072,53	1.591,14	2,51
6. BRASIL	437,43	693,29	2.996,46	2.763,69	1.087,83	1,71
	423,78	2.861,28	3.872,24	3.019,63	1.644,02	2,59

Fonte dos Dados Básicos: FGV, Conjuntura Econômica, julho 1977 — Revisão e Atualização das Contas Nacionais: "Estimativa da Renda Interna, segundo Ramos de Atividades, por Unidades da Federação — 1970", pág. 102.

Obs.: As estimativas das contas nacionais não incluem as parcelas referentes à extração do petróleo; às atividades dos serviços industriais de utilidade pública e de construção civil, na indústria; à receita imobiliária do governo, em aluguéis; e às transações da Delegacia do Tesouro Nacional em Nova Iorque, em Governo.

QUADRO II. 8

NORDESTE

Disparidade Relativa da Renda Interna Média entre os
Estados, por Setores de Atividade Econômica – 1970

Setores de Atividade Econômica	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação (*)
Agricultura	45,38	0,21
Indústria	285,06	0,33
Comércio	461,11	0,26
Outros Serviços	289,20	0,15
TOTAL	163,54	0,26

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Quadro II.7

(*) Desvio Padrão.

QUADRO II.9

Renda Média Absoluta da População Economicamente Ativa segundo Regiões Brasileiras e Estados do Nordeste, por Setor de Atividade Econômica — 1970
(Em Cr\$)

Regiões e Estados	Setores de Atividade Econômica				Total
	Agricultura	Indústria	Comércio	Outros Serviços	
1. NORTE	1.048,09	4.272,71	9.378,73	5.707,28	3.187,71
2. NORDESTE					
Maranhão	664,02	3.037,90	6.542,09	4.806,61	2.135,45
Piauí	651,24	2.170,30	5.115,80	4.040,43	1.333,02
Ceará	451,51	1.032,53	4.800,78	3.555,64	1.193,71
Rio G. do Norte	485,78	2.143,51	5.550,86	4.329,56	1.835,87
Paraíba	559,15	3.017,82	5.291,83	4.736,93	2.128,76
Pernambuco	610,89	2.635,21	5.159,51	3.833,72	1.717,97
Alagoas	726,58	4.732,82	7.464,95	5.345,65	3.088,77
Sergipe	737,33	3.491,63	8.949,29	4.698,13	2.135,64
Bahia	710,48	2.340,71	7.132,11	4.773,84	2.154,50
3. SUDESTE	793,74	2.833,54	7.191,05	5.321,48	2.334,64
São Paulo	1.645,04	11.241,74	13.515,24	7.902,73	7.589,61
4. SUL	2.329,15	13.261,72	15.222,97	8.610,74	9.440,60
5. CENTRO-OESTE	2.062,48	7.106,66	13.552,59	7.217,99	4.835,72
6. BRASIL	1.449,78	2.370,68	9.792,81	6.768,77	3.584,32
	1.308,01	8.800,20	11.611,13	7.085,68	5.180,59

Fonte dos Dados Originais: FGV, Conjuntura Econômica, julho 1977 — Revisão e Atualização das Contas Nacionais: "Estimativa da Renda Interna, segundo Ramos de Atividades, por Unidades da Federação — 1970", pág. 102.

Obs.: As estimativas das contas nacionais não incluem as parcelas referentes à extração do petróleo; às atividades dos serviços industriais de utilidade pública e de construção civil, na indústria; à receita imobiliária do governo, em aluguéis; e às transações da Delegacia do Tesouro Nacional em Nova Iorque, em Governo.

apresentou a renda média mais baixa de todas, a qual representou apenas 41% da do País como um todo, 28% da do Sudeste e apenas 22% da de São Paulo. Mesmo com relação às demais regiões, a renda média da PEA nordestina situou-se em posição de bem pouco destaque: não foi além de 67% da do Norte, de 60% da do Centro-Oeste e de 44% da do Sul.

Entre os Estados, Pernambuco e Bahia são os que apresentaram médias superiores à da Região, enquanto que Sergipe, Rio Grande do Norte e Alagoas mostraram valores bem aproximados da média regional. No outro extremo, situaram-se o Piauí e o Maranhão, com produtividades que apenas representaram, em 1970, cerca de um quarto da média nacional.

No que concerne aos setores de atividade econômica considerados, as rendas médias da PEA ocupada nos subsetores do comércio e da prestação de outros serviços são as mais altas de todas, seguidas das médias atinentes às atividades industriais e à agricultura. Isto, de certa forma, é o que prevalece também a nível do País como um todo e da maioria das demais regiões, com exceção notável do Sudeste — e principalmente do Estado de São Paulo — onde a produtividade média do setor industrial ocupa a segunda posição (abaixo da do subsetor comércio, mas acima daquela relativa à prestação de outros serviços).

Observando por setor de atividade econômica, verifica-se que o Nordeste apresentou, em 1970, uma produtividade da mão-de-obra empregada na agricultura, que equivaleu a 51% da respectiva média nacional e a pouco menos de 29% e 33% das de São Paulo e do Sul do País, as maiores que se registraram a nível de Estado e de Região, respectivamente. Ademais, a média nordestina correspondeu apenas a uns 63% da do Norte, a 46% da do Centro-Oeste e a 40% da do Sudeste. Entre os Estados da Região, quatro deles — Bahia, Alagoas, Pernambuco e Sergipe — apresentaram médias superiores à do Nordeste como um todo, conquanto a nenhum deles tenha correspondido produtividade média da mão-de-obra agrícola equivalente sequer a duas terças partes da média nacional desse setor. No extremo oposto, situou-se o Piauí, com uma produtividade média na agricultura correspondente a apenas uma terça parte da média brasileira respectiva.

Finalmente, os elementos constantes do Quadro II.11 são apresentados com a finalidade de possibilitar uma apreciação sumária sobre os graus de disparidade entre os Estados nordestinos com respeito às produtividades médias da PEA ocupada nos diferentes setores das atividades econômicas. À semelhança do que se observou a nível da renda "per capita" da população total, a maior disparidade espacial registrou-se para a produtividade média da mão-de-obra ocupada em atividades industriais, o que se deve associar, possivelmente, à própria concentração dos investimentos industriais em uns poucos Estados (Pernambuco e Bahia, sobretudo).

QUADRO II.10

BRASIL

Renda Média Relativa da População Economicamente Ativa, segundo
Regiões Brasileiras e Estados do Nordeste, por
Setor de Atividade Econômica – 1970

Regiões e Estados	Setores de Atividade Econômica				
	Agricul- tura	Indústria	Comércio	Outros Serviços	Total
1. NORTE	0,80	0,49	0,81	0,81	0,61
2. NORDESTE	0,51	0,34	0,56	0,68	0,41
– Maranhão	0,50	0,25	0,44	0,57	0,26
– Piauí	0,34	0,12	0,41	0,50	0,23
– Ceará	0,37	0,24	0,48	0,61	0,35
– Rio G. Norte	0,43	0,34	0,46	0,67	0,41
– Paraíba	0,47	0,30	0,44	0,54	0,33
– Pernambuco	0,55	0,54	0,64	0,75	0,60
– Alagoas	0,56	0,40	0,77	0,66	0,41
– Sergipe	0,54	0,27	0,61	0,67	0,42
– Bahia	0,61	0,32	0,62	0,75	0,45
3. SUDESTE	1,26	1,28	1,16	1,11	1,47
– São Paulo	1,78	1,51	1,31	1,21	1,82
4. SUL	1,58	0,81	1,17	1,02	0,93
5. CENTRO-OESTE	1,11	0,27	0,84	0,95	0,69
6. BRASIL	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte dos Dados Originais: F.G.V., Conjuntura Econômica, julho 1977 – Revisão e Atualização das Contas Nacionais: “Estimativa da Renda Interna, segundo Ramos de Atividades, por Unidades da Federação – 1970”, pág. 102.

Obs.: As estimativas das contas nacionais não incluem as parcelas referentes à extração do petróleo; às atividades dos serviços industriais de utilidade pública e de construção civil, na indústria; à receita imobiliária do governo, em aluguéis; e às transações da Delegacia do Tesouro Nacional em Nova Iorque, em Governo.

QUADRO II.11

NORDESTE

Disparidade Relativa dos Rendimentos "Per Capita" da População
Economicamente Ativa segundo Estados, por Setores de
Atividade Econômica — 1970

Setores de Atividade Econômica	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação (*)
Agricultura	115,12	0,17
Indústria	1.018,89	0,34
Comércio	1.371,91	0,21
Outros Serviços	658,23	0,14
TOTAL	552,14	0,26

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Tabela 7-a.

(*) Desvio padrão/média regional do respectivo setor.

3.2. Distribuição Pessoal da Renda

Os resultados obtidos evidenciam a situação crítica em que o Nordeste se apresenta sob o aspecto em comentário: nada menos de 69,1% da sua PEA classificaram-se, em 1970, com rendimentos inferiores ao menor salário-mínimo regional (6). É oportuno considerar, à guisa de comparação que, no mesmo ano, os percentuais atinentes ao Brasil e a São Paulo, embora por si mesmos bastante altos, situaram-se a níveis bem inferiores ao do Nordeste: 42,5% e 39,7%, respectivamente — Quadro II.12.

Entre os Estados do Nordeste, apenas Pernambuco e Bahia apresentaram percentuais nitidamente inferiores ao do conjunto da Região. Mesmo assim, quase

- (6) Com base nos dados atinentes à PNAD-76, procurou-se examinar a evolução da renda regional quanto ao aspecto distributivo no período 1970/76. Pelo fato de as informações mais recentes não serem estritamente comparáveis com as do último censo, a redução observada no grau de concentração perde um pouco de sua aparente significação. Nota-se, por exemplo, ter aumentado substancialmente o número de participantes não-remunerados da população economicamente ativa. Mesmo assim, após retificações procedidas no sentido de melhorar a comparabilidade dos dados, evidencia-se ter baixado para 62% o percentual da população classificada em situação de pobreza absoluta com rendimento inferior ou igual ao menor salário-mínimo (tal melhoria correspondeu basicamente ao que se verificou a nível do setor agrícola).

duas terças partes (63% e 64%, respectivamente) das suas respectivas populações economicamente ativas classificaram-se com rendimentos inferiores ao menor salário mínimo regional. Quanto aos demais Estados, correspondiam ao Maranhão e a Alagoas os percentuais mais próximos da média regional, enquanto que Sergipe e Piauí apresentaram as proporções mais altas da PEA classificável em situação de pobreza absoluta (81% a 82%).

O fato de esses percentuais terem sido todos superiores a 50% significa que às distribuições de renda, tanto do Nordeste como dos seus vários Estados, corresponderam níveis de rendas medianas inferiores ao valor do menor salário-mínimo então vigente na Região. Com efeito, pelo próprio Quadro II.12 (colunas II e III), é possível verificar que, em 1970, o valor da renda divisória entre as duas metades da PEA situou-se, no Nordeste como um todo, bem aquém do menor salário-mínimo regional, do qual corresponde a apenas 6,8%. Se comparada com o restante do Brasil, destaca-se ainda mais a situação de pobreza da PEA nordestina: a renda mediana da PEA do País como um todo superava, no mesmo ano, em 20% o valor do menor salário-mínimo do País (que era também o do Nordeste).

As relações entre as rendas medianas e médias da PEA residente nos diversos Estados nordestinos mostram disparidades mais amplas com relação a Pernambuco e à Bahia (0,39 e 0,49, respectivamente), indicando, com relação ao primeiro deles, disparidade distributiva até mesmo maior do que a de São Paulo, o Estado mais rico do País (0,41). No outro extremo, com graus de disparidade distributiva menores, classificam-se os Estados do Piauí (0,62) e do Maranhão (0,72).

Conquanto Pernambuco e Bahia sejam os Estados nordestinos que assumem as primeiras posições tanto em termos de rendas médias como de rendas medianas mais altas, vale ressaltar que as disparidades entre estes dois indicadores mostraram-se, para o conjunto das nove unidades nordestinas, muito mais correlacionadas com os níveis da média (coeficiente de correlação de Spearman de -0,72) do que com os da mediana (coeficiente de apenas -0,31). Isto, mais uma vez realça que qualquer avaliação dos padrões de bem-estar da população nordestina deve atentar, não só para os aspectos distributivos em si, mas para a própria situação de pobreza absoluta na qual se situam grandes parcelas da população cujas rendas se apresentam igualitariamente niveladas por baixo.

Os elementos do Quadro II.13 permitem verificar a distribuição dos rendimentos auferidos pela PEA, segundo classes de renda, por Estados. Os que auferiam rendimentos superiores a Cr\$ 2.000,00 (preços de 1970) representavam, no Nordeste, apenas 0,48%, contra 1,18% no País e 2,09% em São Paulo. Por-

QUADRO II.12

NORDESTE

Indicadores de Distribuição Pessoal dos Rendimentos Auferidos pela PEA, segundo Estados — 1970

Estados	Percentual da PEA com rendimentos inferiores ou iguais ao menor salário-mínimo (I)	Renda Mediana		Renda Média		Renda Média-na/Renda Média dia
		Em Cr\$ (II)	Relação c/salário-mínimo regional (III)	Em Cr\$ (IV)	Relação c/salário-mínimo regional (V)	
Maranhão	69,6	87,27	0,70	120,88	0,97	0,72
Piauí	80,9	69,60	0,56	111,93	0,90	0,62
Ceará	72,3	73,68	0,59	139,85	1,12	0,53
Rio G. Norte	74,1	78,52	0,63	147,87	1,18	0,53
Paraíba	78,1	68,73	0,55	123,89	0,99	0,55
Pernambuco	62,3	95,82	0,77	244,03	1,96	0,39
Alagoas	69,3	86,91	0,70	149,28	1,20	0,58
Sergipe	81,8	87,17	0,70	155,01	1,24	0,56
Bahia	63,7	93,97	0,75	190,05	1,52	0,49
NORDESTE	69,1	85,00	0,68	169,49	1,36	0,50
São Paulo	39,7	207,23	1,66	519,00	4,16	0,40
BRASIL	42,5	149,47	1,20	360,37	2,89	0,41

Fonte dos Dados Básicos: F.IBGE—Censo Demográfico, 1970

(*) Todas as áreas (inclusive o Brasil) estão referidas ao menor salário-mínimo do Nordeste, que é também o menor do País.

QUADRO II.13

Distribuição dos Rendimentos Auferidos pela População Economicamente Ativa(*),
segundo Classes de Renda, por Estados - 1970

Unidades de Observação	Frequências Simples (Total = 100%)					Frequências Acumuladas (%)		
	Até um sa- lário-mí- nimo	De Cr\$ 125 a Cr\$ 500 (1 a 4 sm)	De Cr\$ 500 a Cr\$ 1.000 (4 a 8 sm)	De Cr\$ 1.000 a Cr\$ 2.000 (8 a 16 sm)	Mais de Cr\$ 2.000 (> 16 sm)	Até Cr\$ 500 (Até 4 sm)	Até Cr\$ 1.000 (Até 8 sm)	TOTAL
Maranhão	69,57	28,71	1,21	0,40	0,11	98,28	99,49	100,00
Piauí	80,94	16,99	1,36	0,46	0,25	97,93	99,29	100,00
Ceará	72,26	24,23	2,26	0,92	0,33	96,49	98,75	100,00
Rio G. do Norte	74,13	21,92	2,62	1,01	0,32	96,05	98,67	100,00
Paraíba	78,09	19,03	1,89	0,74	0,25	97,12	99,01	100,00
Pernambuco	62,29	32,33	3,27	1,12	0,99	94,62	97,89	100,00
Alagoas	69,28	27,38	2,13	0,87	0,34	96,66	98,79	100,00
Sergipe	81,78	14,42	2,48	0,99	0,33	96,20	98,68	100,00
Bahia	63,74	31,41	3,04	1,26	0,55	95,15	98,19	100,00
NORDESTE	69,13	26,95	2,48	0,96	0,48	96,08	98,56	100,00
São Paulo	39,74	42,07	12,66	3,44	2,09	81,81	94,47	100,00
BRASIL	42,46	46,61	7,05	2,70	1,18	89,07	96,12	100,00

Fonte dos Dados Básicos: F.IBGE - Censo Demográfico, 1970.

(*) Para o Nordeste e para o Brasil foi considerado como base de referência o valor do menor salário-mínimo vigente na Região (124,80); para São Paulo, considerou-se o valor do menor salário-mínimo vigente naquele Estado (Cr\$ 177,60)

tanto, o percentual de população classificada com rendimentos mais elevados era, no Brasil como um todo, 2,5 vezes superior ao do Nordeste e, em São Paulo, 4,4 vezes.

A situação generalizada de baixa renda que caracteriza a PEA nordestina, além da própria situação de pobreza absoluta em que se classificam substanciais parcelas desse efetivo (pessoas que ganham menos de um salário-mínimo), pode ser enfatizada pela simples menção de que, com exceção de Pernambuco, em nenhum outro Estado verificou-se, em 1970, percentual superior a 5% de pessoas classificadas com rendimentos acima de Cr\$ 500 (4 salários-mínimos, aproximadamente). Mesmo em Pernambuco, o Estado nordestino que melhor se apresentava sob tal aspecto, a proporção das pessoas que, em 1970, assim se classificavam não chegava a 6%, contra 18% em São Paulo e 11% no Brasil como um todo. Estados como o Piauí e o Maranhão apresentavam proporção próxima ou superior a 98% de sua PEA classificada com rendimentos abaixo de 4 salários-mínimos (97,93% e 98,28%, respectivamente).

Pernambuco, Bahia e Ceará são os Estados nos quais a distribuição é menos equitativa. Coincidentemente, é neles onde se encontram as áreas urbanas por excelência da Região — as três Regiões Metropolitanas (Recife, Salvador e Fortaleza) — que são os centros de maior dinamismo industrial e de prestação de serviços.

O Quadro II.14 apresenta a evolução da renda “per capita” segundo regiões brasileiras e Estados nordestinos no período 1959/70. Nota-se, de início, ter havido, ao longo do período, ampliação do desnível relativo que já se registrava em 1959 entre a renda “per capita” do País e a do Nordeste: a relação entre uma e outra passou de cerca de 2,6 vezes para quase 3,3 vezes. O Quadro também evidencia perdas de posição relativa entre o Nordeste e cada uma das demais regiões brasileiras. Na realidade, a taxa de crescimento aritmético anual da renda “per capita” nordestina situou-se, entre 1959/70, em apenas 1,8%, contra 3,3% no Norte, 3,6% no Sudeste, 3,2% no Sul, 4,8% no Centro-Oeste e 3,3% no Brasil como um todo.

Os valores atinentes aos índices de distribuição (Gini e Pareto) revelam ter aumentado o grau de concentração da renda em todas as unidades sob observação. Quadro II.15.

A nível dos Estados, os aumentos mais expressivos referiram-se a Pernambuco e Bahia, valendo assinalar que este último, de Estado posicionado, em 1960, em sexto lugar na Região quanto à grandeza do índice de Gini e em quarto quanto

QUADRO II. 14
BRASIL
Renda Interna *Per Capita* segundo Regiões Brasileiras e Estados
do Nordeste – 1959/1970
(Em Cr\$ de 1970)

Regiões e Estados	Renda <i>Per Capita</i>		Relação c/a Renda <i>Per Capita</i> do Nordeste		Taxa de Cres- cimento Arit- mético (% a.a.)
	1959	1970	1959	1970	
1. NORTE	638,27	909,92	1,22	1,43	3,28
2. NORDESTE	521,68	634,58	1,00	1,00	1,80
– Maranhão	341,91	433,47	0,66	0,68	2,18
– Piauí	218,01	344,25	0,42	0,54	4,24
– Ceará	393,95	528,43	0,76	0,83	2,71
– Rio G. Norte	548,49	563,17	1,05	0,89	0,24
– Paraíba	676,19	487,00	1,30	0,77	– 2,94
– Pernambuco	664,55	900,67	1,27	1,42	2,80
– Alagoas	442,70	648,95	0,85	1,02	3,54
– Sergipe	497,67	635,28	0,95	1,00	2,24
– Bahia	593,66	717,11	1,14	1,13	1,73
3. SUDESTE	1.711,41	2.515,35	3,28	3,96	3,56
– São Paulo	2.392,04	3.385,30	4,59	5,33	3,21
4. SUL	1.126,54	1.591,14	2,16	2,51	3,19
5. CENTRO-OESTE	648,27	1.087,83	1,24	1,71	4,82
6. BRASIL	1.151,87	1.644,02	2,21	2,59	3,29

Fonte dos Dados Básicos: F.G.V., Conjuntura Econômica, julho 1977 – Revisão e Atualização das Contas Nacionais: “Estimativa da Renda Interna, Segundo Ramos de Atividades, por Unidades da Federação – 1970”, pág. 102.

Obs.: As estimativas das contas nacionais não incluem as parcelas referentes à extração do petróleo; às atividades dos serviços industriais de utilidade pública e de construção civil, na indústria; à receita imobiliária do governo, em aluguéis; e às transações da Delegacia do Tesouro Nacional em Nova Iorque, em Governo.

QUADRO II.15

NORDESTE

Grau de Concentração dos Rendimentos Auferidos pela PEA,
segundo Estados – 1960 – 70

Unidades da Federação	Índice de Gini		Coeficiente de Paredo	
	1960	1970	1960	1970
Maranhão	0,3952	0,4434	2,1273	1,8219
Piauí	0,4691	0,5384	1,7630	1,5262
Ceará	0,5402	0,5956	1,6489	1,4245
Rio Grande do Norte	0,5257	0,5812	1,6857	1,4467
Paraíba	0,5126	0,5810	1,7317	1,4797
Pernambuco	0,5546	0,6908	1,6361	1,2604
Alagoas	0,5027	0,5514	1,7213	1,4830
Sergipe	0,4841	0,5522	1,7916	1,4858
Bahia	0,4889	0,5964	1,7210	1,3769
NORDESTE	0,5165	0,6073	1,7230	1,4024
São Paulo	0,5186	0,6380	1,4449	1,2725
BRASIL	0,5520	0,6740	1,5405	1,2202

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: F. IBGE – Censos Demográficos.

ao de Pareto, assumiu em 1970 a posição até então ocupada pelo Ceará, passando a ser após Pernambuco o Estado nordestino a apresentar renda mais concentrada.

Medidas sintéticas de distribuição dos rendimentos, como os índices de Gini e Pareto, refletem com bastante coerência o grau de concentração da renda nos diversos Estados da Região. Embora o primeiro desses índices dê a medida de distribuição somente a partir de determinada faixa de renda (no caso, a partir de rendimentos mensais superiores a Cr\$ 50,00 de 1970) e o segundo se refira a todo o conjunto, a ordem em que suas grandezas se apresentam, para os Estados, é quase perfeita, com discrepância apenas em Alagoas e Sergipe.

4. Nutrição

Lamentavelmente, as estatísticas oficiais sobre consumo alimentar no Nordeste não permitem uma análise sobre a evolução intertemporal dos padrões alimentares, porquanto as metodologias utilizadas na coleta dos dados diferem bastante entre si. Em face disso, concentrou-se a análise em determinados períodos e estabeleceu-se como marco de referência a ingestão mínima de nutrientes segundo padrões de nutrição convencionalmente aceitos.

Convém salientar também que os níveis nutricionais apresentados no Quadro II.16 excluem as áreas rurais, sendo lícito admitir, portanto, que a ingestão calórico-protéica acima referida não seja representativa para a região Nordeste como um todo.

Em se tratando do Nordeste urbano, uma ingestão protéica nos níveis indicados é aparentemente um fator positivo, devendo-se contudo ressaltar que, quando a ingestão de calorias é inadequada, fatalmente o organismo humano utilizará as proteínas como fonte energética que, por sua vez, acarretará numa etapa subsequente virtual deficiência protéica e débil estado nutricional.

Finalmente, convém salientar que os níveis nutricionais aqui apresentados referem-se à ingestão média de calorias e proteínas, vez que os dados publicados pela FIBGE-ENDEF são estratificados por categoria de despesa e não por nível de renda. É de se esperar, entretanto, que o nível nutricional das classes econômicas de menor poder aquisitivo atinge padrões ainda mais insatisfatórios, haja vista a correlação existente entre o nível de renda e consumo alimentar. E, em se tratando de uma região pobre como o Nordeste, onde significativa parcela da população urbana se situa num nível de subsistência, uma deficiente ingestão calórico-protéica pode ter repercussões bastante negativas e comprometer o próprio desenvolvimento regional.

QUADRO IL 16

Necessidades Básicas e Ingestão Calório-Protéica Diária no Nordeste
do Brasil (Valores Médios)

Itens Áreas	Necessidades Básicas		Ingestão Total		(C - A)	(D - B)
	Calorias (A)	Proteínas (B) (g)	Calorias (C)	Proteínas (D) (g)		
a. Fortaleza	2.017,67	47,06	1.712,00	57,50	-305,17	+ 15,44
b. Recife	2.018,87	47,11	1.876,00	61,46	-142,87	+ 14,35
c. Salvador	2.019,16	47,18	1.753,00	62,67	-266,16	+ 15,49
d. Nordeste*	2.016,52	46,92	1.930,00	60,90	- 86,52	+ 13,98

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Necesidades de Energia y de Proteínas. Roma, 1973, 138p (FAO, Reunidos sobre Nutrición, 52).

F.IBGE/ENDEF – Estudo Nacional da Despesa Familiar-Consumo Alimentar/Antropometria – 1975.

(*) As necessidades referem-se ao Nordeste Urbano.

QUADRO II.17

Ingestão Calórica/Protéica no Nordeste e nas Zonas Metropolitanas de Recife, Salvador e Fortaleza

1975

Grupos Alimentares	Recife		Fortaleza		Salvador		Nordeste	
	Calorias	Proteínas (g)	Calorias	Proteínas (g)	Calorias	Proteínas (g)	Calorias	Proteínas (g)
Carnes e Pescados	193	22	150	17	243	27	178	18
Laticínios e Ovos (1)	100	6	935	5,5	108	6,5	77	4,2
Amiláceos(2)	1.071	31	1.058	34	978	27	1.338	37,2
Verduras e Frutas	74	1,47	60	0,98	49	1	45	0,9
Gorduras(3)	127	0,05	119	0,02	150	0,05	71	0,01
Açúcar, Doces e Café	294	0,62	222	0,53	212	0,73	214	0,49
Outros	17	0,23	10	0,14	15	0,15	68	0,10
Total	1.876	64,46	1.712	57,50	1.753	62,67	1.930	60,90

Fonte dos Dados Originais: F.IBGE/ENDEF, Consumo Alimentar.

(1) Exceto manteiga.

(2) Compreende leguminosas, tubérculos, cereais, raízes e feijão.

(3) Vegetais e animais.

Conforme indicado no Quadro II.17, o grupo dos amiláceos constitui a base da alimentação e principal componente da ingestão calórico-protéica nas três principais áreas metropolitanas e para a Região como um todo. Segue-se a este, pela ordem de importância, o grupo alimentar constituído por carnes e pescados, mas cuja participação na ingestão calórico-protéica total não foi além de 29,5 e 9,2%, respectivamente.

Também parece inexpressiva a participação do grupo laticínios e ovos na composição da dieta alimentar do Nordeste urbano, especialmente como fonte de proteína animal. Desta forma, a ingestão média de proteínas de origem animal no Nordeste urbano totalizou 22,2 gramas, o que representa 36,4% da ingestão protéica total no ano de 1975.

No tocante aos tipos de alimentos predominantes na pauta do consumo regional, os dados da FIBGE - ENDEF indicam que a composição alimentar básica da população nordestina em 1975 é pouco diversificada e estava assim constituída: farinha de mandioca (120 g diárias por comensal), feijão (85 g), arroz (67 g), açúcar (47 g), pão (37 g), carne verde bovina (30 g), milho (28 g) e abóbora (15 g). Qualitativamente, esta composição não difere significativamente dos padrões alimentares regionais constatados na década de 60 pelo BNB, através de uma série de pesquisas sobre consumo alimentar no Nordeste urbano.

Com relação aos gastos alimentares da região Nordeste, verifica-se que o aumento verificado nos preços médios reais dos gêneros alimentícios, durante o período 1967/1976, não obedeceu a um padrão uniforme. Observa-se, por exemplo, que os preços reais dos produtos que constituem as principais fontes de proteína animal (carne, pescado, leite, ovos) não sofreram alterações significativas nos centros metropolitanos do Nordeste, durante o período 1967/76.

Parece evidente que os padrões de comportamento dos preços reais dos produtos que se constituem as principais fontes calóricas/protéicas no Nordeste têm beneficiado principalmente as classes de renda de maior poder aquisitivo. O feijão e a farinha de mandioca, por exemplo, que são produtos habitualmente consumidos pelas camadas de baixa renda, experimentaram acelerado acréscimo nos preços reais, em prejuízo portanto de parcela preponderante da população nordestina.

Julgou-se oportuno compor uma dieta alimentar nutricionalmente satisfatória e investigar se seria possível alimentar a população de baixo poder aquisitivo segundo os padrões nutricionais mínimos e a um custo compatível com a sua restrição orçamentária. Para tanto, estabeleceu-se uma dieta de custo mínimo,

utilizando-se da técnica de programação linear e que, em síntese, consiste em se determinar uma dieta cujo custo é o mais baixo possível, dados os preços dos alimentos no mercado e as necessidades diárias de nutrientes definidos segundo critérios nutricionais.

A lista de alimentos que serviu de base à composição da dieta era composta de 31 produtos, incluindo a categoria de animais e derivados, cereais, tubérculos e raízes, verduras e frutas, gorduras, bebidas, café, açúcar e derivados. As necessidades básicas de nutrientes foram determinadas segundo critérios convencionais de nutrição.

A dieta de custo mínimo foi especificada inicialmente em termos "per capita", mas, utilizando-se a estrutura etária e tamanho médio da família na Região, estimou-se o custo total da dieta para a unidade familiar, em todas as capitais do Nordeste, durante o período 1967/76.

São de alta relevância os resultados referentes a despesa familiar mensal com alimentação, vis-à-vis os salários-mínimos vigentes nas diversas capitais do Nordeste durante o período 1967/1976. Em princípio, estes dados sugerem que a amplitude de variação com os gastos alimentares nas diversas capitais nordestinas não é tão significativa.

Também é possível observar que, invariavelmente, os níveis de salário-mínimo cresceram menos de dez vezes no período 1967/76, enquanto os gastos destinados à obtenção de uma dieta adequada (segundo os padrões recomendáveis) estiveram próximo ou além desse valor, tal como ocorreu em Teresina, cujos custos variaram de Cr\$58,43 em 1967 para Cr\$590,00 em 1976. Presume-se que as alterações ocorridas no valor dessas dietas provavelmente estavam associadas a fatores conjunturais, os quais teriam afetado os custos da alimentação ao longo dos anos considerados.

Os dados ainda indicam uma contínua deterioração dos salários através do tempo, haja vista que, a partir de 1974, os custos com a aquisição de uma dieta nutricionalmente adequada seriam maiores do que os salários-mínimos vigentes em todas as zonas metropolitanas do Nordeste.

Nas capitais do Nordeste, em geral, a relação entre o custo total da dieta básica e os níveis de salário-mínimo também foi maior do que a unidade, indicando portanto que, pelo menos nesses últimos três anos, para se atender a uma das necessidades básicas da vida (alimentação) ter-se-ia que despende pelo menos 10,0% acima dos salários preestabelecidos.

Apenas para efeito de comparação estabeleceu-se a mesma relação (custo da dieta básica/salário-mínimo) para as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, durante o período em estudo. E ao contrário dos índices apresentados para o Nordeste, o custo de uma dieta nutricionalmente adequada seria inferior aos salários-mínimos vigentes naquelas duas cidades.

Convém salientar que apesar de as qualificações e conclusões aqui emitidas restringirem-se apenas às zonas metropolitanas do Nordeste, suas repercussões podem ser bastante significativas, mormente levando-se em conta que o contingente populacional de baixa renda concentrado nessas cidades é bastante elevado.

Por outro lado, sabe-se que a diferencial de preços dos produtos agrícolas e o autoconsumo generalizado no meio rural garantem às populações ali residentes um padrão alimentar mais satisfatório do que nas grandes zonas metropolitanas do Nordeste. Mesmo assim, são bem conhecidos o nível de educação e de desemprego no meio rural, o que, de certa forma, também contribui para deterioração da estrutura de alimentação das populações interioranas.

5. Educação e Saúde

5.1. A Situação Educacional

Em 1976, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), metade dos nordestinos de 5 anos e mais permanecia analfabeta, contra pouco mais de 1/5 dos residentes no Sudeste do País em igual faixa de idade. O grupo etário de 15 a 39 anos, por sua vez, continha 36% de analfabetos, contra cerca de 10% para a região mais adiantada, fato sem dúvida desfavorável ao Nordeste, no que concerne à produtividade potencial e efetiva da sua força de trabalho.

As taxas de matrículas, como proporções da população de 5 a 19 anos, entre 1960 e 1974, aumentaram de 19,4 para 32,6% no ensino primário e de 2,4 para 10,2% no ensino secundário do Nordeste. No Sudeste, a evolução da taxa do primário foi de 33,3 para 37,4% e a do secundário de 4,6 para 23,9%, no mesmo período.

Para ambas as Regiões, portanto, os maiores progressos relativos no atendimento da população em idade escolar foram consagrados ao nível secundário do ensino. Nesse estágio, contudo, ficou ampliada a diferença Nordeste-Sudeste, enquanto ocorria sensível redução da disparidade a nível do ensino primário, de capital importância para a área menos adiantada, a par da melhoria do nível regional de alfabetização.

No ensino superior, as matrículas por mil habitantes no Nordeste evoluíram de 0,67 para 2,11, e de 1,94 para 7,10, no Sudeste, entre 1960 e 1970, em razão do que a expansão da escolaridade universitária não significou redução da disparidade relativa entre as duas Regiões.

Considerando o período escolar de 1960-71, a Fundação IBGE calculou que entre cada 1.000 brasileiros matriculados no início do curso primário, apenas 232 chegaram a concluí-lo, 63 concluíram o curso secundário e 48 ingressaram em curso superior. Dentro da mesma especificação, os números para o Nordeste foram tão-somente 110, 38 e 18.

Como se observa, se, a níveis nacionais, o fenômeno da evasão escolar apresenta índices por demais elevados, na região sob estudo tende a atingir seus valores mais críticos.

5.2. Saúde

Os padrões de saúde de uma região estão diretamente associados ao seu estágio de desenvolvimento sócio-econômico, razão por que os níveis apresentados pelo Nordeste nesse campo são bastante insatisfatórios.

As esperanças de vida, calculadas para 1970, exprimem que uma pessoa, sujeita desde o seu nascimento às condições de mortalidade do Nordeste, sobreviveria 12 anos menos do que se fosse exposta às condições de mortalidade do Sudeste. Essa comparação permite formar idéia da diferença de níveis gerais de saúde das duas macrorregiões naquele ano.

Substanciais melhorias do estado sanitário, no entanto, têm ocorrido em todo o País, ao longo dos últimos 15 anos, comprovadas no Nordeste por reduções de mais de 20% nas taxas brutas de mortalidade de Fortaleza (18 para 12 por mil), Recife (16 para 13 por mil) e Salvador (15 para 11 por mil), de 1960 a 1974/5. As marcas desse indicador para as metrópoles nordestinas, nesse último ano, entretanto, são ainda superiores às que o Rio de Janeiro (10 por mil), São Paulo (8 por mil) e Porto Alegre (11 por mil) apresentavam no início desse período.

Entre 1960 e 1976, a participação do Nordeste no número nacional de leitos em hospitais aumentou de 14 para 16%, enquanto que no de médicos, de 13 para 17%, entre 1960 e 1974. Paralelamente, reduziu-se a concentração desses itens na região Sudeste, cuja parcela relativa ao total nacional de leitos diminuiu de 60 para 57% e a de médicos, de 71 para 62%, nos períodos mencionados.

5.3. Os Setores Sociais na Programação do Governo

A partir dos dados analisados, detecta-se progresso no decorrer dos últimos 15 anos nos setores de educação e saúde, tanto no Nordeste quanto no Sudeste do País, embora em alguns casos se observe evolução mais favorável na última Região.

O consenso da propriedade de um tratamento regionalmente diferenciado estaria subjacente no Programa de Desenvolvimento Social do Nordeste, instituído através da Exposição de Motivos no. 02, do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), em 15.11.74, cujos objetivos consistem em:

- 1) expandir as oportunidades de emprego a 4% ao ano, ou seja, criar 2,5 milhões de empregos no período. Instalar uma rede de agências de colocação e um sistema de informações de emprego;
- 2) reduzir a taxa de analfabetismo, aumentando para 5 milhões o número de alfabetizados até 1979. Promover a expansão do ensino do 1o. grau para reduzir o déficit de atendimento e os índices de evasão e repetência. Qualificar 600 mil trabalhadores, através do ensino profissional;
- 3) implantar um Programa Especial de Saúde e Nutrição, com a instalação de minipostos para atendimentos das populações rurais e de pequenos centros urbanos.

Para o Programa de Desenvolvimento Social do Nordeste foram destinados recursos da ordem de Cr\$ 332 bilhões, a preços de 1978, durante 1975-79, ou seja, cerca de 45% dos Cr\$ 742 bilhões, a preços do mesmo ano, concernentes à ação do Governo Federal na área, durante igual período.

Frente ao total de dispêndios previstos no Orçamento Social do II PND, o PDS do Nordeste representa pouco mais de 15%, evidenciando-se, com isso, que a ênfase programática, do econômico para o social, não se fez acompanhar devidamente por uma ênfase regional na alocação dos gastos de natureza social.

São mínimas as condições de uma avaliação objetiva do que foi realizado no Nordeste, com relação às políticas sociais do II PND, quer em termos das aplicações previstas, quer da consecução dos objetivos preconizados, quer em face do que tem ocorrido nas demais regiões brasileiras.

As aplicações em 1977 registraram os seguintes valores, atualizados a preços de 1978:

QUADRO II.18
Execução do II PND
Aplicações nos Setores Sociais do Nordeste
1977

Setores	Cr\$ milhões de 1978 (1)	% do total
Educação (2)	1.176,7	4,5
Saúde	21.454,5	82,6
Habitação	1.678,8	6,5
Saneamento	1.648,8	6,4
TOTAL	25.958,8	100,0

FONTE: SUDENE.

NOTAS: (1) Dados originais corrigidos pelo Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna, da Fundação Getúlio Vargas.

(2) Exclusive o Estado do Maranhão.

Relacionadas com a previsão do PDS-NE, essas aplicações alcançam apenas 8% e, embora não se tenha conhecimento de um esquema cronológico ligado à execução desse Programa, vale convir tratar-se de um índice pouco satisfatório de realizações, mormente se considerado situar-se a meio do período de vigência do referido Plano.

a) Política Educacional

Na execução do II PND, os recursos despendidos em Educação, como visto anteriormente, montaram a Cr\$ 1,2 bilhão, em 1977, compreendendo os seguintes programas:

a) para o ensino do 1o. grau

- i) Operação Escola – Expansão e Melhoria da Rede Pública de Unidades Escolares do 1o. Grau;
- ii) Operação Escola – Otimização das Instalações Físicas das Unidades Particulares;
- iii) PROMUNICÍPIO – Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal – Expansão e/ou Melhoria da Rede Municipal de Unidades Escolares do 1o. Grau;

b) para o ensino do 2o. grau

- i) Expansão e Melhoria da Rede de Ensino;

ii) Otimização das Instalações Físicas das Unidades Particulares da Rede Particular de Ensino;

c) para o ensino supletivo: Educação de Adultos e Capacitação de Recursos Humanos para o Ensino Supletivo.

Devido à carência de dados financeiros referente a esses programas, a sua apreciação restringe-se ao que podem oferecer os informes sobre realizações físicas.

Ressalta-se a geração de condições para a oferta de 292 mil matrículas no 1o. grau, as quais, todavia, não foram especificadas segundo a localização rural ou urbana. Se houverem sido destinadas, em sua totalidade, à população rural, terão proporcionado um alívio de aproximadamente 17% no déficit estimado em 1,7 milhão de matrículas em 1974, naquela área. Nesse caso, poderá ser superada

Quadro II.19

Execução do II PND

Aplicações no Setor Saúde no Nordeste (1)

1977

Programas e Projetos	Cr\$ milhões de 1978	% do total
. Rede Nacional de Laboratórios de Saúde Pública (2)	15.663,6	93,6
. Controle de Endemias e Ações Suplementares (3)	571,3	3,4
. Assistência e Educação Alimentar	280,6	1,7
. Serviço de Saúde Materno-Infantil	195,6	1,2
. Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS)	20,0	0,1
TOTAL	16.731,1	100,0

FONTE: SUDENE.

NOTAS: (1) Exclusive informação referente à área mineira do Polígono das Secas.

(2) Exclusive informação do Maranhão.

(3) Com informações completas apenas para Paraíba, Pernambuco e Alagoas. Parciais para os Estados restantes.

(4) Com as imperfeições mencionadas.

a meta de reduzir de 50% tal deficiência, desde que a expansão de matrículas no meio rural prossiga a esse ritmo até 1979, ainda que tenha permanecido constante a oferta em 1975 e 1976.

Os programas voltados para o 2o. grau acusam acréscimo pouco expressivo (7,7 mil) do número de matrículas. Partindo de uma estimativa de 234 mil matrículas nesse nível de ensino em 1974, observa-se um incremento de pouco mais de 3% para 1977.

b) A Política de Saúde

A discriminação dos recursos despendidos em saúde em 1977 abrange apenas 78% das aplicações totais no setor para aquele ano, compreendendo a seguinte repartição por grandes linhas:

Como visto, um só projeto, o da Rede Nacional de Laboratórios de Saúde Pública, foi contemplado com a quase totalidade das aplicações em exame. Sem intenção denegatória do mérito da alocação dos recursos, cumpre frisar a irrelevância dos dispêndios nos demais subsetores, seja em valores absolutos, seja em valores relativos. Assim, os três últimos projetos, de destinação exclusiva às camadas populacionais de baixa renda e praticamente desassistidas, mal lograram captar 3% da verba total realizada.

A distribuição do total dessas realizações por Estados mostra-se menos concentrada do que a de gastos estaduais com saúde no período 1970/74, numa evidência de que vem sendo seguida a diretriz setorial de "melhoria da repartição intra-regional dos investimentos", expressa na versão do II PND para o Nordeste.

A meta de possibilitar maior acesso das populações de baixa renda às vantagens do desenvolvimento encontra no Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS) a corporificação de uma das estratégias mais significativas da política governamental de Saúde para 1975-79.

O universo do PIASS abrange 1.353 municípios do Nordeste, com uma população global de 21,3 milhões de habitantes, conforme o Censo de 1970. As linhas de ação determinadas para seu desenvolvimento consistem em práticas preventivas de saúde, tratamento ambulatorio, suplementação nutricional e saneamento básico, tendo sido estipulado um dispêndio global de Cr\$ 7,8 bilhões para o período de 1977-79.

5.4. Dispendios Públicos

A participação do Nordeste no total nacional dos gastos nos setores sociais, efetuados pelos governos dos Estados, apresentou-se em níveis abaixo de 10%, na década de 1960 e com leves oscilações perto de 11%, em 1970-74. Durante esses anos a participação do Sudeste oscilou em torno de 2/3 da soma nacional de gastos estaduais da categoria.

Tal discrepância explica-se virtualmente diante de condições de uma maior capacidade de alocação de recursos por parte da região mais adiantada. Contudo, a manutenção das posições percentuais, mencionada anteriormente, evidencia que não se intentou reduzir disparidades inter-regionais por intermédio de políticas de dispêndio em setores sociais.

Constata-se, com base nos dados dos Quadros 20 e 21, que a participação do Nordeste nas despesas em educação e saúde (9 a 12%) está expressivamente aquém da participação na população do País (30%).

QUADRO II. 20

Gastos Regionais no I e no II PND, com Educação e Saúde,
Comparados com a Média de Gastos Estaduais em 1970/74
(Percentagens em Relação ao Brasil)

Região	Educação			Saúde		
	I PND	II PND	Gastos Estaduais Média 1970-74	I PND	II PND	Gastos Estaduais Média 1970-74
Nordeste	9,8	9,7	8,0	11,2	11,3	11,7
Sudeste	64,9	65,0	66,5	69,9	69,8	66,3

FONTE: W. Baer, D. Maimon e P. Geiger, op. cit. e F. IBGE (Anuário Estatístico do Brasil, vários anos).

Os elementos do Quadro II.21, extraídos de pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, pretendem retratar alguns aspectos estruturais dos gastos efetuados em 1970, pela União e pelos Estados do Nordeste, explicitados nas constatações a seguir enunciadas.

QUADRO II.21

Composição Setorial do Gasto Público no Nordeste,
por Esfera Administrativa e Participação Estadual
no Gasto Total (União + Estados) – 1970
(Percentagens)

Setores	Gastos Estaduais	Gastos Federais	Gastos Totais (Estaduais + Federais)	Participação Estadual nos Gastos Totais
Educação	15,0	6,5	9,5	54,9
Saúde (1)	20,2	43,6	35,5	19,7
Total	35,2	50,1	45,0	27,1

FONTE: FGV/IBRE – Regionalização das Transações do Setor Público, 1970, Vol. II.

NOTA: (1) Compreende também Saneamento, Habitação e Serviços Urbanos e Trabalho, Previdência e Assistência Social.

Vê-se, por esse Quadro, que os Estados, embora em seus orçamentos dediquem menos recursos à Educação do que à Saúde, participam mais nos gastos globais do primeiro do que do segundo setor. Ressalte-se que, neste Quadro, os dados são de natureza intra-regional, enquanto no Quadro anterior as informações são inter-regionais.

III – AGRICULTURA E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

1. Introdução

O setor agrícola constitui ainda um ponto de apoio fundamental da economia do Nordeste, fornecendo cerca de 20 a 30% da renda (conforme fontes diversas) e absorvendo quase dois terços da força de trabalho. Essas cifras por si mesmas já caracterizam o nível extremamente baixo da produtividade do setor.

Ressalte-se que, apesar das adversidades climáticas que assolam a agricultura com certa frequência, da escassez de recursos até agora obtidos dos programas oficiais e dos entraves representados pela estrutura de propriedade da terra e dos regimes de trabalho no campo, o setor agrícola tem demonstrado historicamente um alto dinamismo baseado em grande parte na exploração extensiva. Como existem sinais de esgotamento das áreas para onde poderiam expandir-se extensivamente as atividades do setor, prevê-se que o mesmo não terá condições de continuar crescendo razoavelmente no estilo convencional.

Embora se reconheça a necessidade inadiável de reforço da política voltada para a agricultura, não se pode esperar que a economia nordestina se desenvolva no futuro com base apenas nesse setor, devendo os setores secundário e terciário ser solicitados a desempenhar papel proporcionalmente crescente, com o decorrer do tempo, quanto à geração de renda e emprego na Região.

A síntese constante deste capítulo se destina a fazer uma breve apreciação acerca da estrutura e evolução da agropecuária regional (seção 2), distribuição e uso dos recursos disponíveis e fontes de crescimento do setor (3), sistema de apoio (4), grau de modernização (5) e o papel das políticas agrícolas até agora adotadas (6).

2. Estrutura e Evolução da Agropecuária

Segundo os dados da Fundação Getúlio Vargas, a agricultura participava em 1970 com 19,4% da renda interna do Nordeste, contra 15,1% para a indústria e 65,5% para o setor serviços. A tendência observada tem sido de queda da participação desse setor, desde 1949 (Quadro III.1).

QUADRO III.1
Estrutura da Renda Interna do Nordeste e do Brasil,
1949/59/70
(%)

Especificação		Agricultura	Indústria	Serviços	Total
Nordeste	1949	36,6	15,3	48,1	100,0
	1959	40,2	14,4	45,4	100,0
	1970	19,4	15,1	65,5	100,0
Brasil	1949	26,6	22,0	51,6	100,0
	1959	20,8	27,7	51,5	100,0
	1970	11,2	30,4	58,4	100,0

FONTE: FGV – Contas Nacionais (Revisão).

Deve-se ressaltar que, conforme a SUDENE, a estrutura do produto interno bruto regional, em 1970, era de 25,7%, 25,0% e 49,3% para os setores primário, secundário e terciário, respectivamente, sendo as diferenças em relação à FGV devidas em boa parte à cobertura mais ampla dada pela SUDENE aos levantamentos dos setores primário e secundário.

Tendo em vista que 1970 foi um ano de seca (queda de 16,5% no produto agrícola, cf. SUDENE), a correção da renda do setor primário, publicada pela FGV, considerando-se um crescimento de 5% entre 1969 e 1970 (taxa que poderia ser considerada normal) mostra que a nova estrutura seria a seguinte em 1970: 23,3%, 14,4% e 62,3%, para os três setores, na ordem citada.

A queda de participação do setor agrícola, desde 1949, pode ser vista como resultado do seu crescimento reduzido em relação ao setor serviços (FGV) ou ao setor industrial (SUDENE), evidenciando, desse modo, tendência normal em economias em fase de crescimento.

QUADRO III.2

Índices de Evolução do Produto Bruto da Agricultura
do Nordeste e Brasil

1960-75

Anos	Nordeste		Brasil	
	No. Índice 1960 = 100	Variação Anual (%)	No. Índice 1960 = 100	Variação Anual (%)
1960	100,0	—	100,0	—
1961	103,9	3,9	107,6	7,6
1962	107,6	3,6	113,5	5,5
1963	115,2	7,0	114,7	1,0
1964	123,0	6,8	116,1	1,3
1965	129,0	4,9	132,2	13,8
1966	124,5	- 3,5	112,9	- 14,6
1967	142,2	14,2	123,3	9,2
1968	150,9	6,2	128,8	4,5
1969	152,9	1,3	133,7	3,8
1970	127,7	- 16,5	135,0	1,0
1971	156,2	22,3	150,4	11,4
1972	152,9	- 2,1	156,6	4,1
1973	162,1	6,0	162,1	3,5
1974	156,3	- 3,6	175,9	8,5
1975	169,9	8,7	181,8	3,4

FONTES: SUDENE ("Produto e Formação Bruta de Capital Fixo do Nordeste do Brasil 1965-1974" e "Desempenho da Economia Regional do Nordeste") e F.G.V. (Conjuntura Econômica).

OBS.: Deve-se ressaltar que os dados da SUDENE e da FGV não são perfeitamente comparáveis, tendo em vista as diferenças de critérios na elaboração dos índices do produto bruto da agricultura. Não obstante, a análise é perfeitamente válida, considerando que a comparação é feita em termos de evolução.

Verifica-se no Quadro III.2 que o subperíodo de pior desempenho do setor primário foi o de 1969 a 1975, quando a taxa de crescimento atingiu apenas 1,8% a.a., enquanto o Brasil como um todo registrou aumento médio anual de 5,2%. Assim, no período de "boom" da economia brasileira, o setor agrícola foi o que mais contribuiu para o agravamento das disparidades de renda entre o Nordeste e o resto do País, antes referido.

Deve-se registrar que entre 1970 e 1975 a Região sofreu três crises climáticas que afetaram desfavoravelmente o desempenho do setor agrícola: seca de grandes proporções em 1970, estiagem parcial em 1972 e excesso de chuvas em 1974, as quais prejudicaram substancialmente a safra nordestina. Isso também se verificou em 1976. Assim, pode-se observar que o fraco desempenho ocorrido depois de 1969 se deveu a causas essencialmente climáticas de natureza adversa concentradas em curto período, esperando-se portanto recuperação do crescimento do setor depois de 1976, como de fato já se tem verificado. Ressalve-se, contudo, que essa recuperação poderá ser prejudicada pela característica extensiva do modelo de crescimento, pois, conforme antes referido, grande parte das áreas que vêm sendo incorporadas ao processo de produção possivelmente é de fertilidade inferior, resultando, portanto, em menores índices de produtividade.

A expansão da fronteira agrícola, fator essencial de crescimento do setor nos anos cinquenta, tem diminuído de intensidade desde os anos sessenta, devido em grande parte ao rápido processo de apropriação e estruturação do sistema de posse e uso das terras maranhenses menos remotas, ocorrido na última década, implicando o desaparecimento de possibilidades de fácil acesso à terra por parte dos imigrantes.

A força de trabalho que se dedica ao setor primário regional representa 62,6% do total, contra 10,6% do secundário e 26,8% do terciário (dados de 1970 – Quadro III.3).

QUADRO III.3
Estrutura da População Economicamente Ativa
do Nordeste – 1950/60/70
(%)

Anos	Setor Primário	Setor Secundário	Setor Terciário	Total
1950	73,2	8,1	18,7	100,0
1960	69,5	7,8	22,7	100,0
1970	62,6	10,6	26,8	100,0

FONTE: Censos Demográficos, FIBGE.

O crescimento da força de trabalho do setor agrícola regional tem ocorrido a taxas inferiores à média geral da economia. No período 1950/70, por exemplo, enquanto a população economicamente ativa do setor cresceu à taxa anual de 1,14%, a PEA total da Região aumentou a 1,94% a.a. Apesar disso, a força de trabalho engajada em atividades primárias, em 1970, ultrapassava a casa dos 5 milhões de pessoas. O crescimento ocorrido na PEA, apesar de lento, tem-se concentrado em estabelecimentos com menos de 50 hectares, tendo-se reduzido nos estabelecimentos acima desse tamanho, caracterizando um processo de minifundização do setor.

A produtividade, medida através da renda por pessoa economicamente ativa, pode ser considerada excessivamente reduzida na agricultura nordestina, conforme se vê no Quadro III.4. Mesmo recentemente, nota-se que houve redução desse parâmetro entre 1970 e 1974, chegando neste último ano às cifras aproximadas de um terço da média global da economia, um sétimo do setor secundário e um quinto do setor serviços.

QUADRO III.4
Renda por Pessoa Economicamente Ativa
1960/70/74
(Relações Percentuais entre Agricultura e
os demais Setores)

Relação	1960	1970	1974 (*)
Primário/Total	46	38	34
Primário/Secundário	18	16	15
Primário/Serviços	22	20	19

FONTE: SUDENE e Censos Demográficos.

(*) — Estimativa.

Em comparação com outras áreas do país se evidencia a baixa produtividade da agricultura regional. Basta verificar que, em 1970, a renda por pessoa ocupada na agricultura de São Paulo era cerca de quatro vezes maior que a do Nordeste, enquanto a do Sudeste era aproximadamente duas vezes e meia superior. Essas diferenças de produtividade reclamam, sem dúvida, medidas mais eficazes e mais vigorosas voltadas para o setor agrícola nordestino, o qual se apresenta com graves problemas econômicos e sociais. A gravidade dessa situação se ressalta ainda mais

quando se constata que os programas de governo, até agora mais dedicados às atividades urbanas (indústria e serviços), não têm gerado oportunidades de empregos suficientes para absorver a substancial parcela de mão-de-obra que vem sendo liberada pelo setor agrícola, fato que vem provocando sérios problemas sociais nos grandes centros urbanos da Região.

A agricultura nordestina é a fonte principal dos fluxos de exportação regional. Do total exportado, os produtos agrícolas, "in natura" ou com reduzido grau de elaboração, participaram com cerca de 94%, em média, no período 1960-75. Sendo portanto o esteio fundamental das exportações, as quais têm representado cerca de 9% do PIB do Nordeste (média 1961-74), a agricultura regional tem sido penalizada pelas políticas de comércio exterior postas em prática no País, principalmente através da supervalorização cambial, da política fiscal de estímulo às vendas de manufaturados, da tributação de insumos direta e indiretamente utilizados pelo setor, além da política protecionista voltada predominantemente para atividades não-agrícolas.

A estrutura do valor da produção agrícola está baseada principalmente nas lavouras (66,9% no período 1960/69), seguidas de produtos animais e derivados (26,7%) e extrativa vegetal (6,4%). Entre as lavouras, verifica-se uma alta sensibilidade às irregularidades climáticas, sobretudo no período 1969-76, bem como se constata a pouca estabilidade de seus preços relativos (comparados à média geral). Das lavouras, 47% do valor pertencem às culturas alimentícias, que tiveram um crescimento médio anual de 3,8% entre 1960 e 1975, ou seja, 1,3% acima da taxa de crescimento demográfico do período 1960/70. Como a grande parte dessas lavouras é consumida dentro da própria Região, supõe-se ter havido elevação média do consumo alimentar "per capita", embora pouco se saiba acerca de distribuição entre classes de renda.

As lavouras industriais, quase todas destinadas ao mercado externo, têm seus preços sujeitos a flutuações internacionais. Entre estas se destacam cana-de-açúcar, coco-da-baía, cacau, café, mamona, fumo, fibras, etc.

Quanto à produção animal, responsável por cerca de 26% do setor agropecuário no Nordeste, contra 31% no Brasil, nota-se tendência de comportamento semelhante entre a Região e o País. O rendimento da pecuária regional acha-se geralmente abaixo do das regiões mais desenvolvidas do Brasil, havendo predominância da bovinocultura. Os outros rebanhos mais explorados são os de suínos, ovinos e caprinos.

O rebanho bovino do Nordeste era composto, em 1975, de 17,9 milhões de cabeças, o que representava 17,7% do total nacional, cifra esta que resulta de um

longo declínio relativo desde 1940, quando a mesma se elevava a 22,3%. Quanto aos suínos, a participação regional se elevou de 20,6% em 1960 para 26,9% em 1975 (9,5 milhões de cabeças). No rebanho de caprinos o Nordeste predominava com 92,2% do efetivo nacional em 1975 (6,1 milhões de cabeças). Em termos de avicultura (em especial galinhas) a Região, com 57,4 milhões de cabeças em 1975, detinha 19,4% do total do País, produzindo cerca de 1 bilhão de ovos.

A baixa produtividade da pecuária regional está intimamente relacionada com as precárias condições alimentares, deficiências sanitárias, limitações zootécnicas e escassa assistência técnica a que estão submetidos os rebanhos locais. Ressalte-se que a alimentação animal ainda é realizada quase totalmente em regime de campo e de forma extensiva, em condições de forrageamento insatisfatório. Isto influencia negativamente as taxas de reprodução do rebanho e a sua produtividade. Quanto ao aspecto sanitário animal, a febre aftosa, verminose, brucelose e a raiva são ainda doenças de grande incidência no rebanho nordestino, concorrendo para retardar a época de abate e suscitando menor taxa de fertilidade e perdas de peso, entre outros problemas.

A taxa de desfrute do rebanho da Região caracteriza uma pecuária de nível tecnológico bastante inferior quando comparada ao Brasil e outros países produtores. Além disso, tem-se verificado nos últimos anos um acentuado aumento no abate de matrizes bovinas na Região, o que deve servir de alerta quanto às possíveis implicações negativas no crescimento do rebanho para os próximos anos.

A atividade de pesca representa apenas 3,4% da renda do setor primário regional (média de 1965/74), mas tem apresentado desempenho relativamente satisfatório (crescimento de 4,9% a.a.), apesar de inferior àquele exibido pelo país (7,9% a.a.). A produção regional de pescado participa com cerca de um quarto do valor da produção e igualmente das exportações do país, nesse tipo de produto. A pesca industrial declinou substancialmente na década dos sessenta, enquanto a pesca artesanal atuou para compensar esse declínio.

O setor pesqueiro apresenta uma variedade de problemas, tais como, a desorganização da produção, inadequada infra-estrutura de apoio, insuficiente aproveitamento dos incentivos fiscais e financeiros, etc. Ressalte-se ainda que o setor se acha pouco diversificado em comparação com outras regiões. A pesca artesanal, que poderia servir de base relevante para emprego e alimentação entre classes de baixa renda, não se tem beneficiado significativamente de tratamento prioritário do setor público.

Finalmente, a atividade extrativa vegetal (cerca de 6,4% do produto agrícola regional) no Nordeste é essencialmente dedicada à lenha, babaçu, cera de

carnaúba e piaçava (83,3% do valor em 1974). Trata-se de um setor pouco sensível às crises climáticas (exceção de oiticica e castanha de caju) e muito voltado para o comércio externo.

3. Distribuição e Uso dos Recursos Disponíveis

A expansão da fronteira agrícola tem sido a base principal da evolução do produto do setor primário nordestino, mas já se começa a verificar limitações a esse estilo de crescimento. Entre 1960 e 1970 se constata grande aumento na área dos estabelecimentos (mais intenso que no País), com reduzida incorporação de novas terras no quinquênio seguinte. Esta adição de novas áreas ocorreu basicamente no Maranhão, Piauí e Bahia, pois nos demais Estados os estabelecimentos agrícolas já ocupam cerca de 80% da área total.

QUADRO III. 5
Percentagens do Número de Estabelecimentos
e Área Ocupada por Grupos de Área Total
1960/70/75

Grupos de Área (Total ha)	Estrutura Percentual					
	1960		1970		1975	
	No. Estab.	Área	No. Estab.	Área	No. Estab.	Área
Menos de 10	62,1	4,4	67,9	5,5	70,0	5,4
10 a 20	10,1	3,4	9,9	4,0	9,1	3,7
20 a 50	12,7	8,8	10,5	9,6	9,9	9,1
50 a 100	6,3	9,7	5,1	10,4	4,9	10,0
100 a 200	3,8	11,6	3,0	12,2	3,0	11,8
200 a 500	2,8	18,4	2,1	18,2	2,0	17,4
500 a 1.000	0,9	13,7	0,6	12,9	0,6	12,4
1.000 a 5.000	0,5	20,4	0,4	19,4	0,4	19,3
5.000 e mais	0,0	9,6	0,0	7,8	0,0	10,9
Sem Declaração	0,1	—	0,5	—	0,1	—
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Censo Agropecuário — IBGE, 1975: Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário — IBGE.

A distribuição da propriedade da terra permanece concentrada desde épocas muito remotas e não apresenta indícios recentes de modificação significativa. O índice de Gini, de 1950 a 1970, tem estado no nível aproximado de 0,83 (provavelmente subestimado), semelhante ao nível nacional. Uma das características marcantes da estrutura agrária nordestina é a sua configuração baseada no complexo "latifúndio – minifúndio", como bem demonstra o fato de os estabelecimentos com 500 hectares ou mais, representando 1,1% do número total, ocuparem 42,6% da área total, enquanto aqueles inferiores a 10 hectares, 70% do número, abrangiam apenas 5,4% da área ocupada (dados de 1975 – Quadro III.5).

Deve-se atentar para as implicações decorrentes da multiplicação exagerada dos pequenos estabelecimentos, mormente no período 1960/70. Nessa década o número de estabelecimentos agrícolas do Nordeste aumentou de 1,4 para 2,2 milhões, sendo que 78% desse aumento e 12% do incremento da área ocorreram na faixa de menos de 10 hectares. Em consequência, a área média das propriedades agrícolas caiu de 44,7 hectares em 1960 para 33,7 ha em 1970. Esse ritmo de queda na área média das propriedades com o aumento dos pequenos estabelecimentos foi arrefecido no quinquênio 1970/75, quando as grandes unidades voltaram a predominar na expansão, devido possivelmente à impossibilidade de retalhamento maior dos pequenos estabelecimentos. Ressalte-se que essa expansão se deu basicamente nos Estados do Maranhão, Piauí e Bahia, onde se vêm difundindo mais intensamente as atividades pecuárias.

Quanto à posse de terra, nota-se que no Nordeste, em grande parte (54%), as unidades agrícolas são exploradas e administradas pelos próprios proprietários, 25% por ocupantes, 17% por arrendatários e 4% por parceiros (considerados apenas os autônomos). Exceções se destacam no Maranhão (48% dos estabelecimentos controlados por ocupantes e 39% por arrendatários) e no Piauí (94% explorados diretamente pelos proprietários). A ocupação de terras devolutas no processo de expansão da fronteira agrícola tem provocado a participação crescente de ocupantes na composição numérica dos estabelecimentos, em contraste com a redução relativa da forma de parceria. Esta poderia estar sendo substituída por formas "modernas" de arrendamento-pagamento em espécie – e por relações de trabalho capitalistas diante da crescente demanda de alimentos dos centros urbanos. O assalariamento está sendo adotado cada vez mais na agricultura nordestina.

Com relação ao uso da terra, nota-se que a maior parte se destina a pastagens (37,5%) e matas (22,2%). As lavouras ocupam 13,9% (5,4% com lavouras permanentes e 8,5% com lavouras temporárias). O resto se compõe de terras produtivas não-

-utilizadas (20,6%), terras improdutivas (5,6%) e terras irrigadas (0,2% — Dados de 1970. O maior incremento verificado no período 1950/70 se deu na área ocupada com culturas (95,7%), especialmente nas lavouras permanentes (406,7%) — principalmente algodão arbóreo nos anos cinquenta — sendo menor o aumento nas culturas temporárias (41,3%) em virtude da alta sensibilidade destas às crises climáticas. A área ocupada com pastagens tem crescido cada vez mais, passando de 21,9% em 1950 para 37,5% em 1970.

Fato de alta relevância na apreciação do padrão de uso da terra no Nordeste é que a proporção de terras inaproveitadas se torna maior à medida que cresce o tamanho dos estabelecimentos, o mesmo ocorrendo com a participação da área ocupada por pastagens. O aproveitamento da terra é função inversa do tamanho da propriedade e, em termos de especialização, os menores estabelecimentos se dedicam mais ao cultivo das lavouras enquanto os maiores se voltam às explorações pecuárias — Quadro III.6.

QUADRO III. 6

Estrutura Percentual do Uso da Terra por

Tamanho de Propriedade

Grupos de Área (ha)	1970			Total
	Lavouras	Pastagens	Terras Incultas, Irigadas, Matas e Florestas	
Menos de 10	66,2	16,4	17,4	100,0
10 a 20	35,6	31,2	33,2	100,0
20 a 50	23,8	35,6	30,6	100,0
50 a 100	17,0	38,7	44,3	100,0
100 a 200	12,8	41,0	46,2	100,0
200 a 500	9,8	42,9	47,3	100,0
500 a 1.000	7,9	44,6	47,5	100,0
1.000 a 5.000	5,2	46,5	48,3	100,0
5.000 e mais	2,7	33,5	63,8	100,0

FONTE: Censo Agropecuário — 1970 — IBGE.

Adicionando-se as terras produtivas não-utilizadas pelos estabelecimentos (estimadas em 16 milhões de hectares) aos 35 milhões de hectares disponíveis fora deles, chega-se ao total de 51 milhões de hectares que ainda poderiam ser incorporados ao processo produtivo.

Quanto ao emprego na área rural nordestina, o Censo Agropecuário registra cerca de 9 milhões de pessoas ocupadas em 1975, observando-se que na primeira metade dos anos setenta houve uma expansão total de 19%, superior a toda a década anterior (13,2%). Pode-se interpretar o crescimento do emprego nos anos setenta como refletindo a continuada expansão da fronteira agrícola, a reação de mercado de alguns produtos regionais e a recuperação ocorrida depois da seca de 1970.

Os Estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco e Bahia respondem por mais de 70% do emprego agrícola total. Em termos de zonas econômicas, nota-se que o sertão semi-árido, apesar das desfavoráveis condições de clima e solo, detém 39,1% do total, seguido pelo Agreste com 17,5%, Sudeste Úmido (12,1%) e Meio Norte (11,6%), entre outras.

Podem-se dividir os agricultores nordestinos em duas metades: com terra (50,2%), abrangendo os responsáveis e membros não-remunerados da família, e sem terra (49,8%), que englobam trabalhadores, parceiros, arrendatários, ocupantes e outros (dados de 1970). Nos pequenos estabelecimentos a mão-de-obra é basicamente familiar. Quanto à taxa de ocupação, nota-se que ela aumenta numa relação direta com o tamanho da propriedade. Observa-se uma variação de 45,3 dias de serviço/ano/trabalhador nas propriedades com menos de 10 ha e 147,8 nos estabelecimentos com mais de 500 ha. A média geral na Região é 95,2 dias/ano/trabalhador. Para a mão-de-obra familiar constata-se maiores taxas de ocupação (média de 144,4 dias/ano/trabalhador), além de maior uniformidade dessas taxas entre os diversos tamanhos de unidades. Comprova-se portanto elevado nível de subemprego rural no Nordeste, particularmente entre os assalariados, cujo trabalho não se estende a um terço do ano.

Com relação à formação de capital (imobilizações técnicas), a participação do Nordeste no investimento agrícola nacional caiu de 17% em 1960 para 15% em 1970. Nesse mesmo período, o investimento médio por hectare baixou de 69% para 60% da média nacional, e a utilização de capital por estabelecimento diminuiu de 41% para 34% da média do País. Essas cifras apontam, sem lugar a dúvida, sérias desvantagens comparativas no lado dos investimentos agrícolas, que se conjugam com outros fatores desfavoráveis de solo e água. Dois terços do capital, em média, são representados pela própria terra, sendo 19% de estruturas e

13% de animais. Os equipamentos, veículos e máquinas não passam de 1,1% (dados de 1973). Nota-se que nos menores estabelecimentos a proporção de recursos imobilizados em estruturas e animais é relativamente maior que nos grandes estabelecimentos. Excluído o valor da terra, a relação capital/hectare em geral tende a diminuir à medida que aumenta o tamanho do imóvel.

A análise sumária da eficiência no uso dos recursos entre produtores de diferentes tamanhos mostra que o valor da produção por área diminui com o tamanho do estabelecimento, enquanto a produtividade de mão-de-obra aumenta, de modo que a produção média por estabelecimento cresce com seu tamanho, mas em proporção cada vez menor. A relação homem/terra decresce à proporção que aumenta o tamanho do estabelecimento, observando-se grande concentração de pessoas nas unidades menores. Isto se explicaria por: a) dualismo no mercado de trabalho (preço efetivo da mão-de-obra menor nos pequenos estabelecimentos); b) imperfeições nos mercados de terra e de capital (preço efetivo destes fatores superior nas pequenas unidades); c) posse de terra para fins de reserva de valor ou de prestígio; d) oligopsônio no mercado de trabalho, onde predomina pequeno número de grandes estabelecimentos; e) produção para autoconsumo; f) qualidade da terra inferior nos estabelecimentos maiores.

A apreciação relacionada com as fontes de crescimento da agricultura nordestina no período 1959-73 mostra a predominância da extensão da superfície cultivada como causa do aumento da produção (exceção de Pernambuco e Bahia onde também se observa alguma melhoria tecnológica relacionada com a cana-de-açúcar, cacau e tomate). De modo geral, a influência da melhoria da produtividade revelou-se inexpressiva, o mesmo acontecendo com o efeito composição (alteração para culturas de maior valor). Estes resultados mostram um desempenho bastante desfavorável quando comparado a outras regiões do País. As estimativas apontam decréscimo da produção por hectare, quando se isola o efeito da agregação de terra e trabalho ao processo produtivo da agricultura nordestina. A melhoria da produtividade ainda deve ser objetivo primordial de qualquer política agrícola para o Nordeste.

4. Sistema de Apoio

O sistema de apoio, aqui sucintamente analisado, refere-se a comercialização, crédito rural, sistema de extensão rural, facilidades de pesquisa e experimentação e rede de armazenagem.

O sistema de comercialização agrícola vigente no Nordeste é um dos fatores responsáveis por diversos problemas do setor agropecuário na Região, pois suas

deficiências contribuem para remunerar em demasia o sistema de intermediação e impede que grande parcela dos lucros seja apropriada pelos produtores. Uma melhor estrutura técnico-administrativa serve à produção destinada ao mercado externo (exceção de algodão). O sistema de cooperativas não tem atuado expressivamente em virtude de problemas administrativos, baixo nível de instrução do rural e outros problemas sócio-econômicos (tradição de venda da produção a certas pessoas vinculadas por favores e amizades, troca de produtos por alimentos e insumos, venda "na folha" a preços baixos, etc.). Podem-se enumerar outros problemas que dificultam a melhoria do sistema de comercialização, tais como: a) fragmentação da produção agrícola; b) sazonalidade coincidente para quase todos os produtos regionais; c) grande poder de barganha dos intermediários, especialmente quando donos de terra.

Quanto ao crédito rural, a ser examinado depois com mais detalhes, deve-se destacar que sua concessão tem-se destinado na maior parte aos grandes proprietários, que são os que têm maior capacidade financeira e econômica e, portanto, condições de pagar taxas de juros mais elevadas. O Banco do Brasil e o Banco do Nordeste são os principais supridores (mais de 90% do total concedido).

Em 1976, o setor agropecuário recebeu 34,3% do total de empréstimos concedidos pelo sistema bancário regional, contra 35,3% destinados à indústria. Este último setor tem recebido o maior aumento no volume de crédito (período 1968-76). Em termos de subsetores, cerca da metade do valor dos empréstimos tem sido canalizada para a produção agrícola, enquanto a pecuária tem recebido mais ou menos 44%. O restante se destina a cooperativas e comércio de produtos agrícolas.

O número de estabelecimentos atendidos pelo sistema de crédito é ainda diminuto (5% do total de estabelecimentos em 1970, sendo que apenas três quartos usaram as instituições financeiras e os restantes tomaram crédito de particulares). Pode-se dizer, portanto, que mais de 96% dos estabelecimentos existentes em 1970 não tiveram acesso ao crédito institucional. Além disso, apenas 1,8% dos estabelecimentos com menos de 20 hectares conseguiram crédito, enquanto cerca de 20,0% dos estabelecimentos com mais de 500 hectares tiveram financiamentos através de bancos oficiais e privados. Essa distorção se deve, em boa medida, à falta de garantia oferecida pelo pequeno produtor e à ausência de agências de bancos oficiais na maioria dos municípios nordestinos.

Os programas oficiais de crédito têm favorecido mais os grandes proprietários da Região e, portanto, não têm contribuído significativamente para resolver o problema de emprego na zona rural, pois grande parcela dos recursos tem sido

aplicada na pecuária extensiva. É fácil concluir-se que também tem havido um efeito concentrador de renda nesses programas de crédito.

O sistema de extensão rural também apresenta poucas condições de atender aos produtores da Região. Em 1970, a relação técnico/produtor era de 1/3.152, quando o nível recomendado é de 1/100. Os agricultores orientados em 1976 representam menos de 3% do total, ou seja, mais de 97% dos produtores agrícolas do Nordeste não estão recebendo assistência técnica. Os maiores e mais credenciados agricultores, isto é, os que têm acesso ao crédito, são os que recebem a maior parte da assistência técnica. Observa-se uma certa desarticulação entre a pesquisa e a extensão e a falta de pesquisas orientadas para os produtos de subsistência, falhas que se espera serão superadas pela implantação relativamente recente da EMBRATER e da EMBRAPA.

As atividades de pesquisa e experimentação voltadas para o setor agrícola do Nordeste apresentam deficiências relacionadas com recursos financeiros, humanos e administrativos. Observa-se ainda a falta de entrosamento entre os vários órgãos (inclusive com os de extensão), escassez de publicações técnicas e científicas, insuficiente atenção ao aproveitamento de recursos nativos, etc. Ressalte-se a criação da EMBRAPA, em 1972, com objetivos de, a nível nacional e regional, exercer atividades de planejamento e apoio geral à pesquisa agropecuária, através de ação direta e indireta. Nota-se, contudo, uma ausência de pesquisas destinadas ao atendimento das necessidades dos pequenos produtores, responsáveis por uma importante faixa da população rural do Nordeste.

Com relação ao sistema de armazenagem, constatou-se em 1976 uma capacidade de armazenamento de 3 milhões de toneladas (8,4% do total nacional). Desse total, 70% pertenciam à rede particular, 25% à rede oficial e 5% às cooperativas. As estimativas realizadas sugerem que a capacidade de armazenagem existente é suficiente apenas para 46% do total produzido, devendo-se ressaltar, contudo, que boa parte da produção (basicamente milho e feijão) é armazenada nas próprias unidades de produção para autoconsumo dos pequenos e médios produtores, dispensando portanto um sistema especial. Feito esse desconto, o déficit de armazenagem na Região se reduz para mais ou menos 30%, ou seja, algo em torno de 1,3 milhão de toneladas. Com isso se conclui que o problema de armazenagem no Nordeste apresenta gravidade mais qualitativa do que quantitativa, observando-se perdas provocadas pela ação danosa de animais e insetos, bem como deficiências em termos de unidades de refrigeração.

5. Grau de Modernização

Na análise do grau de modernização do setor agrícola, consideram-se sumariamente alguns indicadores ligados à mecanização, consumo de fertilizantes, utilização de sementes melhoradas, irrigação, defensivos agrícolas e grau de integração com o mercado.

A respeito do grau de mecanização, deve-se ressaltar que, apesar de ter praticamente dobrado entre 1960 e 1970, a relação trator (10.000 ha) era de apenas 7,0 neste último ano, contra 48,8 para o Brasil e 141,9 para São Paulo. A percentagem de estabelecimentos que usavam energia elétrica era 0,5% na Região, contra 4,1% no Brasil e 13,5% em São Paulo. A utilização de força animal e mecânica se dava em 10,3% dos estabelecimentos nordestinos, enquanto a percentagem brasileira era 34,1% e em São Paulo se elevava a 75%. Esses números dão uma idéia aproximada do grau de atraso relativo do setor agrícola regional. Com essas deficiências, cada pessoa ocupada no Nordeste em 1970 cultivava apenas 1,6 hectares, contra 2,4 no Brasil e 4,2 em São Paulo. Note-se que, dado o grave problema social de subemprego na zona rural nordestina e a pequena profundidade do solo, não se pretende aqui recomendar indistintamente a ampliação da mecanização, pois talvez a modernização através dos outros elementos citados no parágrafo anterior seja mais recomendável.

O consumo de fertilizantes, no período 1960-75, cresceu mais no Nordeste que no resto do País, mas tem permanecido próximo de 8% do total nacional e tem-se concentrado em cana-de-açúcar e cacau (2/3 do consumo total). O aumento verificado se deve a diversas medidas tomadas pelo governo, como a criação do FUNFERTIL e do FUNDAG, além de outras concessões de créditos e subsídios. Para se ter uma idéia do atraso em que se encontra a Região no tocante ao uso de fertilizantes, basta citar que o consumo local por hectare é igual a 1/6 do nível observado no Sudeste. Existem diversos problemas que dificultam o uso de fertilizantes no Nordeste, tais como o caráter extensivo da sua agricultura, irregularidade pluviométrica, escassez de pesquisas que comprovem a rentabilidade da fertilização e altos preços dos fertilizantes.

Em relação à utilização de defensivos agrícolas, as poucas informações existentes a nível de Nordeste revelam que cerca de 23% das unidades de produção empregam pesticidas, fungicidas ou inseticidas (amostra de pesquisa SUDENE/BIRD, 1973), variando essa cifra entre 21% para os estabelecimentos de menos de 10 hectares e 30% para aqueles maiores que 500 hectares. O Censo Agropecuário indica que, em 1970, os estabelecimentos agrícolas no Nordeste aplicavam 1,2% de suas despesas em defensivos, contra 3,1% para o Brasil e 4,6% para São Paulo.

Quanto ao uso de sementes selecionadas, deve-se notar que, com exceção do algodão, as culturas em geral apresentam situação bastante deficiente, o que em parte se deve à multiplicidade de pequenos produtores de baixa tecnologia, principalmente no caso do milho e do feijão (parte da produção se usa como semente). Nesse aspecto, o PLANASEM, estabeleceu metas de atendimento no período de vigência do II PND, principalmente no que se refere às culturas de subsistência.

Apesar de contar com 52% da superfície na zona semi-árida, onde, em 1970, habitavam 41% da população, constata-se que a região nordestina possuía naquele ano pouco mais de 1% de sua área total cultivada com lavouras sob forma irrigada, contra 2,3% calculados para o País. Incluindo-se áreas de agricultura seca e os vales úmidos, estima-se a possibilidade de irrigar entre 1,3 e 1,7 milhão de hectares (DNOCS e CODEVASF). A programação de irrigar 270 mil hectares até 1979, por parte desses organismos, tem-se revelado excessivamente otimista, pois no fim de 1977 apenas 5,5% do total programado tinham sido executados (15 mil hectares). Ou seja, menos de 1% do potencial de terras irrigáveis no Nordeste havia sido efetivamente beneficiado pelo Programa de Irrigação. Ressalte-se que esse programa deverá ser complementado pelo Projeto Sertanejo a nível de unidade de produção.

Quanto à integração com o mercado, os levantamentos efetuados indicam que 56% das unidades produtivas do Nordeste comercializam acima de 50% de produção bruta, mas entre os estabelecimentos de menos de 10 hectares se verifica que apenas 48% deles conseguem comercializar acima da metade de sua produção bruta. Isso atesta o grau de subsistência prevalecente na agricultura regional, e mostra que a renda em dinheiro é extremamente baixa, limitando obviamente o mercado para produtos industriais cuja produção se está tentando promover na Região.

6. O Papel das Políticas Agrícolas

Procura-se nesta seção resumir as principais conclusões acerca da avaliação dos diversos instrumentos de política econômica utilizados pelo Governo Federal para o setor agrícola do Nordeste. Alguns desses instrumentos são de âmbito nacional ou multi-regional, enquanto outros são implantados especificamente para a região nordestina.

6.1. Reforma Agrária e PROTERRA

Os objetivos da Política de Reforma Agrária, consubstanciados no Estatuto da Terra, ajustam-se à realidade nordestina, cuja estrutura fundiária se caracteriza

pelo complexo latifúndio-minifúndio. A maioria da população rural da Região se concentra em minifúndios e trabalha em regime de subocupação, enquanto as grandes propriedades se acham subutilizadas.

A execução da reforma agrária no Brasil está a cargo do INCRA, mas as atividades ligadas às regiões Norte e Nordeste ficam sob responsabilidade da Coordenadoria Geral do PROTERRA.

A estratégia de ação passou a requerer a delimitação ou ampliação de áreas e a definição dos prazos de intervenção. Foram consideradas prioritárias no Nordeste diversas zonas fisiográficas em Pernambuco, Paraíba, Ceará (todo o Estado), Maranhão, Bahia e Rio Grande do Norte, com prazos de intervenção variáveis de 3 a 5 anos. Os passos seguintes seriam a fixação das diretrizes, a programação da ação governamental, a desapropriação e a distribuição das terras aos produtores rurais, com o necessário apoio institucional de assistência e proteção a esses agricultores, inclusive, criando cooperativas especiais.

Com a instituição do PROTERRA, criou-se a alternativa de "adesão voluntária", com a qual os imóveis expropriados são totalmente indenizados em dinheiro. Quaisquer que sejam as causas, o fato é que tem havido longo retardamento na implantação da reforma, verificando-se dificuldades de acordo entre os proprietários e o Governo, dificultando a adoção de medidas concretas. A preocupação maior tem sido com trabalhos de reconhecimento e com programas de assistência e colonização, em detrimento de medidas destinadas a resolver mais diretamente os problemas de estrutura fundiária da Região.

Quanto à avaliação específica do PROTERRA, a conclusão geral é que este programa não se tem caracterizado como instrumento de política econômica e social dos mais efetivos, com realizações de alta relevância sócio-econômica. O subprograma de redistribuição de terra tem-se resumido a 145 mil hectares, ou seja, 10,4% da área disponível para desapropriação nos três Estados prioritários: Ceará, Paraíba e Pernambuco. Em termos de famílias assentadas, os resultados são ainda modestos.

O subprograma de crédito e subsídios tem evoluído mais satisfatoriamente, reativando o crédito rural na Região. Contudo, pequena parcela do crédito tem-se destinado aos financiamentos fundiários (2,1% no período 1972/77), canalizando-se a maior parte (58,3%) à pecuária. Verifica-se, ademais, a concentração espacial do crédito: 50% do total, durante aquele período de vigência do programa, foram aplicados apenas em dois Estados (Bahia e Minas Gerais), enquanto os Estados prioritários para reforma fundiária (Ceará, Pernambuco e Paraíba) absorveram somente 30% do crédito rural do PROTERRA.

Os dados relativos ao crédito concedido através do programa mostram que o valor médio de seus financiamentos através do BNB e BB é cerca do dobro daqueles do crédito rural como um todo (Cr\$ 86,4 mil contra Cr\$ 42,9 mil, em 1976). Há também indícios de que o crédito via PROTERRA tem tido efeito, em grande parte, de substituir as operações realizadas dentro da linha normal de crédito rural, devido às suas condições mais vantajosas. Estima-se que o subsídio implícito no crédito do programa ascendeu a algo em torno de 8,8 bilhões (preços de 1977) no período 1972/77, num total financiado de Cr\$ 42,7 bilhões.

Este programa não tem produzido, na verdade, transformações significativas no setor agrário do Nordeste, ao contrário do que se previu em sua concepção inicial (Decreto-Lei no. 1.179, de 06.07.71).

6.2. Crédito Rural

Observando-se seu desempenho recente no Nordeste, nota-se que nesta Região o volume de crédito agrícola aumentou à taxa real anual de 30% entre 1970 e 1976, contra 25% para o País. Desse modo, cresceu a participação no total nacional, que era de 16,5% em 1970 e passou para 19,9% em 1976. Em termos de produto bruto da agricultura, vê-se que o crédito rural, que representava cerca de 10% na Região em 1965 (17% no País), passou para 61% em 1976 (97% para o Brasil) — Quadro III.7. Esse excepcional desempenho foi devido a uma série de programas criados pelo governo federal a partir de 1970, especialmente o PROTERRA e o POLONORDESTE.

Tendo em vista que os encargos médios cobrados no crédito rural têm sido inferiores às taxas de inflação, configura-se um subsídio implícito no sistema. Tomando-se os empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil e pelo Banco do Nordeste, e considerando-se o diferencial entre os encargos médios e as taxas anuais de inflação, estimou-se que, apenas em 1976, o subsídio se elevava à casa dos Cr\$ 4,2 bilhões no Nordeste (cerca de 16% do crédito concedido). Mencione-se que no resto do País o volume de crédito e de subsídio foi 4 vezes o valor relativo ao Nordeste.

Deve-se ressaltar que o crédito rural tem-se concentrado em atividades pecuárias, em vez de destinar-se prioritariamente às lavouras, que representam dois terços do produto agrícola e empregam quase toda a mão-de-obra rural. Este fato não resulta de ação deliberada dos agentes financeiros, mas reflete a própria estrutura de oferta e demanda de crédito dentro das normas prevalecentes, que tomam mais atraentes, para os bancos, as operações de menor risco, e oferecem viabilidade aos mutuários que possuem maiores condições de garantia real (grandes propriedades) e empreendimentos rurais menos sujeitos a crises climáticas. Pode-se concluir, portanto, que o crédito rural não tem proporcionado um crescimento ordenado dos investimentos rurais, sendo este o primeiro objetivo da lei que o institucionalizou em 1965 (Lei 4.829).

QUADRO III.7
NORDESTE E BRASIL
Relação Entre Crédito Rural e Produto Bruto da Agricultura
1965-76
(Cr\$ Milhões)

Anos	Nordeste			Brasil		
	PBA (a)	Crédito Rural (b)	% (b)/(a)	PBA (a)	Crédito Rural (b)	% (b)/(a)
1965	1.788,5	172,5	9,6	5.833,6	993,3	17,0
1966	2.324,8	269,0	11,6	6.843,9	1.248,7	18,2
1967	3.191,4	436,3	13,7	9.029,6	2.046,6	22,7
1968	4.163,2	970,3	23,3	11.540,0	4.721,9	40,9
1969	5.024,6	1.194,6	23,8	14.336,3	6.264,7	43,7
1970	5.738,0	1.508,3	26,3	17.126,6	9.128,7	53,3
1971	9.032,1	2.279,6	25,2	23.973,4	13.327,0	55,6
1972	11.380,5	3.477,0	30,6	30.560,1	19.953,1	65,3
1973	16.422,1	5.269,3	32,1	44.270,5	31.526,1	71,2
1974	23.662,6	8.844,9	37,4	65.657,4	51.677,0	78,7
1975	32.846,0 (*)	15.786,6	48,1	87.820,9	90.656,8	104,4
1976	43.905,2 (*)	26.630,9	60,7	137.700,0	133.825,1	97,2

FONTE: FGV – Conjuntura Econômica – Julho/1977 e Fevereiro/1978. SUDENE – Produto e Formação Bruta de Capital Fixo (1965-74). C.I.E.F./M.F.

NOTA: (*) Estimativa com base no índice de crescimento do Setor Agrícola, publicado pela SUDENE, e inflacionado com o Índice Geral de Preços da F.G.V.

O segundo objetivo legal do crédito rural é favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a respectiva comercialização. Quanto a este aspecto, a situação melhorou bastante, embora ainda sejam registrados alguns atrasos nas liberações, sem a necessária antecipação para o preparo das áreas de cultivo. Além disso, a participação dos financiamentos destinados à comercialização tem-se reduzido significativamente nos últimos anos (19% em 1968 para 4% em 1976), e alguns programas de crédito, como o PROCAFÉ, têm sido dificultados pela insuficiência de recursos.

O terceiro objetivo fixado por lei para o crédito rural é possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios. A propósito, deve-se mencionar que, em 1967, as operações (BNB e BB) de valor até 50 maiores salários mínimos representavam 34,2% do valor total, caindo para 13,6% do valor em 1976 — Quadro III.8. Ressalve-se que os créditos às cooperativas, destinados geralmente a pequenos produtores, não estão registrados de modo individualizado em nome destes últimos, o que tende a subestimar a participação das pequenas operações.

A tendência à concentração do crédito rural entre os maiores produtores se explica pelo que se tornou na prática o sistema de sua concessão, baseado na capacidade de reembolso e beneficiando, portanto, as maiores propriedades de terra e capital. A evidência parece indicar que o espírito da lei, que encerra alguns objetivos redistributivos no sistema de crédito rural, não tem tido o respaldo correspondente em sua aplicação. Estudos realizados demonstraram que em Baturité-Ce., o tamanho mínimo de propriedade que começa a receber alguma quantidade de crédito institucional é de 8 hectares, sendo os menores supridos por intermediários a custos excessivos (10% ao mês, em média), e que dois terços dos produtores nessa microrregião não têm acesso ao crédito institucional. Estes resultados se referem a uma microrregião até certo ponto privilegiada, área de atuação do POLONORDESTE.

O quarto e último objetivo legal do crédito rural é incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade e à melhoria do padrão de vida das populações rurais. A evidência tem indicado, conforme já comentado anteriormente, que, com raras exceções, não se têm observado melhorias significativas de produtividade na agricultura regional na última década, identificando-se, ao contrário, a expansão da área cultivada como fator básico de incremento da produção. Quanto ao padrão de vida das populações rurais, há evidência de alguma melhoria absoluta, mas não tem acompanhado a evolução da renda por pessoa ocupada em relação à indústria e aos serviços. De fato, o atendimento maior que se tem dispensado à pecuária extensiva e aos grandes produtores

QUADRO III.8
Financiamentos Rurais Realizados no Nordeste pelo Banco do Brasil e
Banco do Nordeste, segundo o Tamanho
1967 – 76

Anos	Até 50 x MSM				Acima de 50 x MSM				Total		
	Operações		Valor		Operações		Valor		Ope- ra- ções	Valor Cr\$ Milhões	Valor Médio Cr\$
	Nos. Absolutos	% do Total	Cr\$ Milhões	% do Total	Nos. Absolutos	% do Total	Cr\$ Milhões	% do Total			
1967	106.961	87,7	141,8	34,2	14.947	12,3	273,2	65,8	121.908	415,0	3.404
1968	103.332	87,4	173,0	32,7	14.911	12,6	356,0	67,3	118.243	529,0	4.474
1969	93.676	88,9	186,0	32,5	11.679	11,1	387,9	67,6	105.355	574,0	5.448
1970	88.497	89,3	196,2	30,6	10.650	10,7	444,0	69,4	99.147	640,2	6.457
1971	149.541	87,8	376,6	31,1	20.853	12,2	834,5	68,9	170.394	1.211,1	7.100
1972	146.690	87,3	471,4	26,4	21.267	12,7	1.310,9	73,6	167.957	1.782,2	10.611
1973	138.784	83,7	521,0	19,5	27.044	16,3	2.144,0	80,5	165.828	2.665,0	16.071
1974	146.854	80,2	793,6	17,1	36.313	19,8	3.852,0	82,9	183.167	4.645,6	25.363
1975	165.277	76,1	1.208,1	13,0	51.861	23,9	8.112,3	87,0	217.138	9.320,4	42.924
1976	187.222	76,4	1.965,9	13,6	57.907	23,6	12.508,2	86,4	245.129	14.474,2	50.069

FONTE: Banco do Brasil – DINOR e Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Obs.: Os dados do BB se referem aos Estados do Piauí e Bahia, enquanto os do BNB abrangem desde o Maranhão até o Norte de Minas Gerais.

não parece tender a beneficiar as classes rurais de baixa renda ou a proporcionar-lhes o emprego de que precisam.

6.3. POLONORDESTE

Criado pelo Decreto no. 74.794 de 29.10.74, o POLONORDESTE (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste) objetiva o aperfeiçoamento das condições de produção e promoção do bem-estar do homem do campo em áreas previamente selecionadas. Esta concepção reflete a idéia básica do Programa, qual seja: integração de ações e instituições envolvidas.

Especificamente, os objetivos do Programa se resumem nos seguintes: a) assegurar o crescimento acelerado e auto-sustentado da Região; b) transformar a agropecuária tradicional nordestina em economia de mercado; c) equacionar e superar distorções existentes no meio rural. Para consecução destes objetivos está sendo utilizada uma estratégia baseada nos seguintes pontos: seleção de áreas prioritárias; integração institucional; sistemática abrangente e contínua de atuação.

O POLONORDESTE atua nas seguintes regiões: a) vales úmidos (pecuária, algodão, culturas de subsistência, cana-de-açúcar e fruticultura); b) serras úmidas (cana-de-açúcar, café, fruticultura, hortaliças); c) áreas de agricultura seca (pecuária bovina, algodão mocó, milho, feijão, caprinos e ovinos); d) tabuleiros costeiros (cana-de-açúcar, mandioca para indústria, amendoim, sorgo, caju, abacaxi e coco-da-baía); e) pré-amazônia (colonização).

As ações integradas do POLONORDESTE atendem a três grupos distintos de agropecuaristas: a) grandes e médios proprietários (área superior a 200 ha), sem prioridade de tratamento; b) pequenos proprietários (área inferior a 200 ha), com prioridade de tratamento; c) agricultores sem terra.

O Programa atua nas seguintes linhas: a) apoio ao pequeno produtor (através da regularização de posse da terra, assistência creditícia orientada e outros serviços); b) melhoria e expansão da infra-estrutura econômica e social (via construção de estradas vicinais, redes de eletrificação rural, serviços de educação, saúde e saneamento básico); c) ações complementares (estudos sobre recursos naturais, administração e gerência de projetos, estudos específicos e promoção de micro-empresa não-agrícola).

Os agricultores sem terra são também beneficiados pela ação do POLONORDESTE mediante a promoção de seu acesso à propriedade da terra, assistência técnica, crédito e outros serviços sociais.

O crédito é um dos mais fortes instrumentos do programa e se divide em três linhas: custeio, investimento e financiamento fundiários. São exigidas garantias apenas para empréstimos acima de 50 vezes o maior valor de referência (MVR), os juros são baixos (10% a 12% a.a., caindo a zero para aquisição de fertilizantes), e os prazos podem elevar-se até 20 anos. Os agentes financeiros são o Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo. Os recursos de crédito previsto no II PND para o período 1975-79 são de Cr\$ 4 bilhões, ao lado de Cr\$ 5 bilhões para investimentos (preços de 1974), provenientes de fontes internas e externas. A meta global fixada inicialmente era o atendimento de 100 mil pequenos produtores rurais (até 1979).

Em 1977, o POLONORDESTE contava com 36 projetos em fase de efetiva execução, sendo 32 de desenvolvimento rural integrado e 4 de colonização. Até janeiro de 1978 foram alocados Cr\$ 3,2 bilhões (a preços de 1974). Em geral, as metas de dispêndios financeiros são razoavelmente atingidas na implementação de políticas e o POLONORDESTE não foge à regra. As dificuldades básicas se referem ao alcance das metas físicas, econômicas e sobretudo sociais. De qualquer modo, merece realce o fato de que para estradas vicinais, eletrificação rural, extensão rural, educação e saúde foram alocados 56,3% dos recursos totais previstos e liberados 64%. Não se conhece, contudo, o volume dos recursos efetivamente aplicados nesses setores.

Quanto às operações de crédito, deve-se destacar a elevada participação da pecuária nos empréstimos para investimento efetivados através do Banco do Brasil (45%). Nota-se que os investimentos dos pequenos produtores se destinam à agricultura (10%), enquanto aqueles contraídos pelos maiores concentram-se na pecuária (60%). No total, observa-se tendência de atender mais a agricultura (65% dos empréstimos), o que é compatível com o objetivo de melhoria das populações de baixa renda na zona rural. Deve-se também ressaltar que 95% da quantidade de operações realizadas se referem a pequenos proprietários (valor médio de Cr\$ 20,4 mil).

Os serviços de apoio têm-se constituído na realização de 1.648 km de estradas rurais e vicinais, 759 km de linhas de distribuição de energia elétrica, beneficiando cerca de 6.700 propriedades, 6 armazéns para estocagem de cereais, aquisição de 151 tratores, demarcação de 4.130 lotes de pequenos proprietários rurais, assentamento de 3.860 famílias de colonos, etc. Também foram constatadas diversas realizações na área social (escolas, postos de saúde, sistemas de abastecimento d'água, etc.), beneficiando mais ou menos 1,7 milhão de habitantes rurais. Também se realizaram atividades em matéria de assistência técnica e financeira e orientação técnico-administrativa a 26 cooperativas da Região. O saldo de realizações do POLONORDESTE é significativo, apesar das dificuldades constatadas em alguns projetos.

As maiores dificuldades se referem a atrasos na liberação dos recursos, escassez de técnicos, pouca integração entre a realidade local e a pesquisa, concentração do poder de decisão na esfera federal e falta de melhor entrosamento entre os órgãos executores.

Podem-se apontar alguns méritos adicionais do POLONORDESTE, tais como: a) mudança de mentalidade no meio técnico e a persuasão junto a outras pessoas e instituições, em torno de idéia da estratégia de desenvolvimento rural integrado; b) expansão das atividades econômicas nas áreas de atuação do programa; c) incorporação de novas áreas e de novo contingente populacional ao processo produtivo.

Apesar das dificuldades apontadas, pode-se considerar favorável o saldo das realizações do Programa, sobretudo, levando em conta o curto período de sua existência.

6.4. Projeto Sertanejo

O Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo) foi criado pelo Decreto no. 78.299, de 23.08.76, com o objetivo de tornar as atividades agrícolas desta área mais resistentes às secas, bem como promover a exploração maciça de suas potencialidades, especialmente aquelas que possibilitam maiores retornos diante dos estímulos oferecidos. Procura-se atingir esses objetivos mediante a organização e o fortalecimento das pequenas unidades produtivas, assistência técnica e financeira aos pequenos produtores e solução dos problemas sócio-econômicos decorrentes de estiagens. Várias estratégias específicas foram traçadas, desde a formação de reservas de água ao aperfeiçoamento dos sistemas de comercialização e cooperativismo, visando a associar a agricultura seca à agricultura irrigada.

A área de atuação do Projeto Sertanejo (zona semi-árida) cobre 52% da superfície e 41% da população total da Região. O público-meta do Projeto se divide em 4 estratos: a) agricultores sem terra; b) pequenos proprietários; c) proprietários médios (área inferior a 500 ha); d) grandes proprietários (área superior a 500 ha). O último grupo se beneficiará somente quando proporcionar acesso à terra ao primeiro estrato.

As condições de financiamento são bastante suaves, inclusive no crédito fundiário (juros de 2% a.a., prazo de até 20 anos) e nos empréstimos às cooperativas em benefício dos não-proprietários ou dos pequenos agricultores. No período 1977/79 os recursos previstos (exceto para crédito) são de Cr\$ 1,2 bilhão (preços de 1976), oriundos do PIN e do PROTERRA. O crédito rural será suprido por recursos a serem definidos pelo Banco Central.

As metas do programa se resumem basicamente, no triênio 1977/79, à formação de 60 núcleos, benefício a 24 mil propriedades e criação de 108 mil empregos permanentes. Para 1976 foram alocados Cr\$ 330 milhões, sendo Cr\$ 180 milhões para investimentos governamentais e o restante para crédito rural. Esses valores se elevaram, em 1977, para Cr\$ 765 milhões e Cr\$ 505 milhões, respectivamente.

Dado o caráter recente de sua criação, não se pode ainda avaliar plenamente suas realizações. No entanto, deve-se destacar que foram implantados todos os núcleos previstos até o 1o. semestre de 1978. As atividades planejadas de assistência técnica, pesquisa e estudos básicos ainda estão em fase incipiente, devido a uma concentração inicial de esforço na parte relativa à administração do projeto.

Têm-se observado deficiências nas instalações físicas dos núcleos, criando dificuldades para a atuação das equipes, bem como certa lentidão dos órgãos executores no processo de aquisição dos bens necessários ao funcionamento, e atraso no início das operações de crédito.

Deve-se ressaltar que o Projeto Sertanejo poderá reduzir as despesas governamentais de assistência aos agricultores nas épocas de estiagem prolongadas, devido à maior resistência às secas que se espera será propiciada às pequenas unidades rurais do sertão semi-árido nordestino. Ressalve-se, contudo, seu tamanho modesto diante da grandeza do problema: a meta do programa, se atingida, beneficiará somente 7,3% dos estabelecimentos rurais da zona de atuação. Pelo menos, os efeitos sobre a redistribuição de renda deverão ser positivos.

6.5. PROAGRO

O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), instituído pela Lei no. 5.969, de 11.12.73, tem por finalidade reduzir, para o produtor rural, os riscos decorrentes de fatores adversos da natureza. Trata-se de um programa de âmbito nacional, administrado pelo Banco Central, segundo normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional. Mais especificamente, o PROAGRO se destina a: a) assistir o produtor rural em suas dificuldades financeiras relativas ao crédito rural em casos de crises climáticas; b) incentivar a utilização de tecnologia adequada prevista nos instrumentos de crédito rural e recomendada pelos serviços de assistência técnica.

Os recursos do programa provêm, entre outros, do adicional de 1% ao ano sobre os saldos devedores dos financiamentos. Os agentes são aqueles integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural e os beneficiários são os produtores rurais ou cooperativas que aderirem espontaneamente ao programa.

O PROAGRO começou a operar efetivamente no Nordeste em 1975, sendo de Cr\$ 17 milhões o total de indenizações pagas pelo BNB e BB até maio de 1978 (1.145 operações) na Região. Até o momento, portanto, parece inexpressiva a atuação do programa no Nordeste, havendo indícios de que suas normas não são adequadas às condições do meio rural nordestino. Sua sistemática operacional parece complexa e há vários pontos que não atraem o pequeno produtor, tais como: a) o programa só dá amparo nas operações de custeio integral; b) apenas as operações bancárias são beneficiadas, o que limita sua atuação junto à maioria dos agricultores da Região, os quais não têm acesso ao crédito; c) são feitas diversas exigências formais que o produtor não está habituado a cumprir ou não considera vantajosas. Tudo indica que o PROAGRO é mais adequado à grande empresa rural. Sua ação se tornaria mais significativa se houvesse mais empenho dos agentes financeiros, maior divulgação por parte dos serviços de extensão rural e cobertura abrangente sobre todas as operações de crédito rural, constituindo assim um seguro benéfico tanto aos produtores como aos agentes financeiros.

6.6. Incentivos Fiscais à Agropecuária

O sistema de incentivos fiscais administrado pela SUDENE estende-se a todos os setores da economia, inclusive aos empreendimentos agropecuários. Contudo, foram constatadas, desde o início de seu funcionamento, várias dificuldades quanto à captação de recursos, que constituíram, aliás, parte dos motivos de criação do PRO-TERRA. A transformação do sistema 34/18 em FINOR solucionou o problema de intermediação, mas não o de insuficiência de recursos.

Conforme o IV Plano Diretor da SUDENE, a extensão dos incentivos fiscais ao setor agropecuário tem por objetivos: a) aumentar a oferta de gêneros alimentícios e de matérias-primas industriais de demanda insatisfeita; b) incentivar a melhoria da qualidade e da produtividade agropecuárias; c) incentivar empreendimentos agropecuários pioneiros; d) promover a diversificação da produção em zonas monocultoras.

Em termos de recursos, vê-se no Quadro III.9 que a participação da agropecuária no total de projetos caiu entre 1975 e 1977. Um exame dos valores relativos aos projetos aprovados no período 1965/77 revela que o investimento total atingiu Cr\$ 19,3 bilhões (preços de 1977), com recursos do 34/18—FINOR de 67,9%, sendo a liberação igual apenas a 48,9% do valor aprovado. A diferença entre aprovação e liberação, contudo, tem-se reduzido nos anos mais recentes, devido basicamente à queda relativa do volume aprovado — Quadro III.9. Nos últimos anos as liberações para o setor agropecuário têm apresentado tendência a superar os valores programados, em virtude essencialmente da queda destes últimos.

QUADRO III.9
Orçamento do FINOR
1975-77

Setores	1975		1976		1977	
	Cr\$ 1.000.000	% do Total	Cr\$ 1.000.000	% do Total	Cr\$ 1.000.000	% do Total
Indústria	2.080	67,1	3.045	69,7	2.964	63,1
Agropecuária	690	22,3	720	16,5	300	6,4
Serviços Básicos	90	2,9	199	4,6	162	3,4
Projetos Setoriais	190	6,1	275	6,3	184	3,9
Agroindústria	—	—	—	—	150	3,2
Reserva a programar	50(*)	1,6	131(*)	2,9	940	20,0
T o t a l	3.100	100,0	4.370	100,0	4.700	100,0

FONTE: DIFIS-BNB

(*) Despesas de Administração e Operação.

Observa-se, com relação à distribuição espacial dos projetos agropecuários do sistema 34/18/FINOR, no período 1966-77, que 69,5% do valor real do investimento se concentram nos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará e Bahia, diferente portanto da concentração dos projetos industriais (Ceará, Pernambuco e Bahia). Dentro de cada Estado, o maior índice de pecuarização ocorre na Paraíba (87% do número de projetos aprovados no Estado).

A relação investimento/emprego nos projetos agropecuários da SUDENE pode ser analisada através do Quadro III.10, por onde se vê que, em média, no período 1966-77, foram investidos Cr\$ 738,6 mil (preços de 1977) — cerca de US\$ 45 mil —, para gerar um emprego permanente, supondo-se que as metas constantes dos projetos fossem concretizadas. Nota-se que o custo da geração de um emprego na pecuária é mais do dobro daquele calculado na lavoura. Esta cifra é extremamente variável entre Estados (Quadro III.10), onde a relação total da Bahia é o dobro da do Piauí, sendo maior a variação na lavoura.

Verifica-se que três fases distintas têm ocorrido nos projetos aprovados pela SUDENE relativos ao setor primário: 1966-71, de alto crescimento; 1972-74, de queda no número de projetos; e depois de 1974, novamente, de ascensão, mais rápida que na primeira fase — Quadro III.11.

Quanto à distribuição setorial, verifica-se que 74% do número e 73,5% do valor dos projetos pertencem à pecuária. Se estes criam menor quantidade de emprego por investimento e pertencem aos maiores proprietários, supõe-se que seu efeito sobre emprego e distribuição não são satisfatórios. Uma das explicações apresentadas para tal preferência é que o custo administrativo dos projetos pecuários é relativamente baixo, além de apresentarem risco reduzido — Quadro III.12.

A relação capital/produto nos projetos agropecuários, no período 1966-77, foi calculada em 1,96, contra 2,3 na indústria. A menor relação se verifica nas lavouras (1,65), demonstrando que o custo de promovê-las é menor que na pecuária e que na indústria.

Numa rápida avaliação final, nota-se que, apesar do sistema de orçamento do FINOR, que procura compatibilizar a oferta com a demanda de recursos, o setor agropecuário continuou com prioridade inferior aos demais. Cite-se, como exemplo, o ano de 1977, em que o montante alocado ao setor pelo orçamento do FINOR foi menos da metade do ano anterior, em valores correntes. Além disso, de todos os recursos liberados até 1977, apenas 15% se destinaram ao setor primário. Este não tem melhorado significativamente seu desempenho através do mecanismo 34/18/FINOR, promovendo-se essencialmente a pecuária, em detrimento da expansão de alimentos mais acessíveis às classes de menor nível de renda, e do incremento da oferta de matérias-primas essenciais ao maior efeito multiplicador dos incentivos. Pode-se acrescentar, finalmente, a ausência de atuação do Sistema em face da necessidade de mudanças estruturais na agricultura nordestina.

QUADRO III.10
Projetos Agropecuários Aprovados pela SUDENE
Investimento Total por Emprego Permanente Criado
Em Cr\$ 1.000 de 1977
1966-77

Estados	Pecuária	Lavoura	Lavoura e Pecuária	TOTAL
Maranhão	981,9	—	820,5	911,9
Piauí	996,9	227,8	1.729,4	499,5
Ceará	599,4	432,8	674,4	594,4
R. G. do Norte	856,1	1.086,5	574,8	779,4
Paraíba	638,2	—	470,8	602,6
Pernambuco	621,7	1.093,9	457,5	583,3
Alagoas	1.013,2	—	—	1.013,2
Sergipe	286,3	—	...	...
Bahia	1.303,4	391,2	393,8	1.021,7
Minas Gerais	622,8	—	604,5	620,5
TOTAL	823,1	364,6	699,2	738,6

FONTE: Pareceres da SUDENE.

QUADRO III.11

Projetos Agropecuários Aprovados com Recursos do

34/18 e/ou FINOR – 1965-77

Cr\$ 1.000.000 de 1977 (*)

Anos	Investimento Total	34/18 e/ou FINOR (* *)	
		Aprovado	Liberado
1965	39	19	—
1966	236	136	11
1967	845	601	82
1968	1.373	977	210
1969	1.854	1.354	352
1970	2.337	1.725	526
1971	3.262	2.417	577
1972	2.541	1.766	553
1973	1.156	700	558
1974	843	505	770
1975	1.290	750	780
1976	1.703	1.043	1.172
1977	1.805	1.094	787
TOTAL	19.284	13.087	6.378

FONTE: SUDENE/DI.

(*) Inflacionados pelo Índice Geral de Preços – Conjuntura Econômica, janeiro de 1978.

(* *) Projetos com recursos do FINOR a partir de junho de 1975.

QUADRO III.12

NORDESTE (*)

PROJETOS AGROPECUÁRIOS APROVADOS PELA SUDENE

ANOS	PECUÁRIA					LAVOURA					LAVOURA E PECUÁRIA					TOTAL				
	No. de Pro-je-tos	Empre-gos Perma-nentes Criados	Cr\$ 1.000 de 1977			No. de Pro-je-tos	Empre-gos Perma-nentes Criados	Cr\$ 1.000 de 1977			No. de Pro-je-tos	Empre-gos Perma-nentes Criados	Cr\$ 1.000 de 1977			No. de Pro-je-tos	Empre-gos Perma-nentes Criados	Cr\$ 1.000 de 1977		
			Recursos SUDENE Aprovados	Investi-mento Total	Valor da Produção			Recursos SUDENE Aprovados	Investi-mento Total	Valor da Produção			Recursos SUDENE Aprovados	Investi-mento Total	Valor da Produção			Recursos SUDENE Aprovados	Investi-mento Total	Valor da Produção
1966	3	12	19.773	39.211	19.054	3	...	50.009	115.565	84.845	5	...	36.075	63.286	47.679	11	12	105.857	218.062	151.578
1967	25	194	111.489	332.168	2.021.030	2	...	31.150	63.440	50.356	10	130	40.710	142.569	49.661	37	324	183.349	538.177	2.121.047
1968	40	776	263.273	529.418	198.345	3	679	25.678	69.445	20.337	6	406	88.687	154.570	93.840	49	1.861	377.638	753.433	312.522
1969	50	1.474	433.388	746.093	299.819	2	50	19.410	35.537	20.035	12	531	193.378	283.123	91.593	64	2.055	646.176	1.064.733	411.447
1970	49	1.355	683.031	969.260	329.260	4	110	38.827	58.743	30.095	15	650	221.168	350.304	176.567	68	2.145	943.026	1.378.307	535.922
1971	60	1.989	1.116.298	1.639.535	728.003	3	72	61.642	87.058	75.528	15	549	315.388	445.040	206.047	78	2.610	1.493.328	2.171.633	1.009.578
1972	27	1.089	744.309	1.117.326	338.853	2	55	72.462	98.141	66.038	9	797	243.126	416.449	164.305	38	1.941	1.059.897	1.631.916	569.196
1973	11	740	178.098	312.288	224.565	-	-	-	-	-	2	77	24.351	43.281	14.727	13	817	202.449	355.569	239.292
1974	7	898	436.141	756.304	223.577	1	114	-	3.605	3.219	1	...	1.558	2.603	...	9	1.012	437.699	762.512	226.796
1975	13	862	668.962	1.113.082	240.789	2	89	32.071	68.766	48.263	4	177	133.433	246.283	103.177	19	1.128	834.466	1.428.131	392.229
1976	19	961	526.714	878.691	218.195	3	1.112	149.277	231.431	104.834	4	212	173.361	263.281	62.103	26	2.285	849.352	1.373.403	385.132
1977	30	1.580	844.143	1.386.811	392.000	-	-	-	-	-	9	445	215.519	367.974	114.513	39	2.025	1.059.662	1.754.785	506.513
Total	334	11.930	6.025.619	9.820.187	5.233.490	25	2.281	480.526	831.731	503.550	92	3.974	1.686.754	2.778.763	1.124.212	451	18.183	8.192.899	13.430.681	6.861.252

FONTE: Pareceres da SUDENE.

Obs.: Critérios Adotados — Foram excluídos deste levantamento os projetos paralisados e caducos, posição em 30.06.77, conf. relação enviada pelo Núcleo ETENE-Recife, como também os seguintes projetos, por não se dispor dos respectivos pareceres: em 1971, pareceres 11/71, 14/71, 15/71, 17/71, 72/71 e 102/71. Em 1972, parecer 69/72.

— Para os projetos de ampliação que tenham sido implantados pela SUDENE, considerou-se só o novo investimento a realizar. Para os sem antecedentes na SUDENE, considerou-se o investimento total (realizado e a realizar), desde que o parecer desse condições para tanto.

— Para os projetos de reformulação, foram considerados somente os dados destes projetos, desprezando-se os dos projetos originais.

NOTA (*) Inclusive Norte de Minas Gerais.

Obs.: Quanto à Quantidade de Empregos Permanentes Criados, observe-se a Quantidade de Projetos que deixaram de trazer informações deste dado:

- 1966 — Pecuária (2);	Lavoura (3);	Lavoura e Pecuária (5);	Total (10)	1972 — Pecuária (3);	Lavoura (0);	Lavoura e Pecuária (0);	Total (3)
- 1967 — " (16);	" (2);	" (7);	" (25)	1973 — " (0);	" (0);	" (0);	" (0)
- 1968 — " (1);	" (0);	" (0);	" (1)	1974 — " (0);	" (0);	" (0);	" (1)
- 1969 — " (1);	" (1);	" (0);	" (2)	1975 — " (1);	" (0);	" (0);	" (2)
- 1970 — " (2);	" (0);	" (0);	" (2)	1976 — " (0);	" (0);	" (0);	" (0)
- 1971 — " (2);	" (0);	" (0);	" (2)	1977 — " (0);	" (0);	" (1);	" (1)

6.7. Abastecimento e Comercialização

O objetivo de reduzir o nível dos preços da alimentação para o consumidor e minimizar o efeito inflacionário da intermediação tem sido parte dos planos de governo, desde a década dos cinquenta. No Nordeste, o Sistema Nacional de Abastecimento (SINAC) foi implantado em 1972, com o fim de modernizar e racionalizar a distribuição de alimentos, com o que se esperava atingir o mencionado objetivo, mediante a atuação sobre as margens atacadistas de produtos alimentícios, sua padronização e classificação, informação de mercado, etc.

Uma das prioridades da política de abastecimento é a implantação do Programa Nacional de Centrais de Abastecimento (CEASAs), financiado por fontes nacionais e internacionais. Outra realização recente se refere ao Mercado do Produtor (mercado expedidor rural), a partir de 1976/77. Os dados mostram que, em 1977, as CEASAs comercializaram 769 mil toneladas de produtos agrícolas no Nordeste, estimando-se em 5,7 milhões de pessoas a população atendida. Nesse mesmo ano, os 9 mercados do produtor existentes (investimento de Cr\$ 44 milhões, a preços de 1977) comercializaram cerca de 74 mil toneladas.

Os hortomercados, alternativa para as feiras livres, também constam do programa de abastecimento, embora até agora apenas o de Fortaleza esteja em construção (já existe, há vários anos, um hortomercado funcionando junto à CEASA do Recife).

Uma estrutura informativa sobre preços e condições gerais de oferta e demanda, a fim de possibilitar melhores condições de competitividade dos produtos agrícolas, é objetivo do Serviço de Informação de Mercado (SIM), criado em 1959 pela SUDENE, complementando a atuação do Serviço de Informação do Mercado Agrícola, do Ministério da Agricultura (SIMA/MA). Esse programa é executado pelas CEASAs. Deve-se mencionar de início que o SIMA tem funcionado de forma desorganizada e descontínua, sem muita compatibilização com os órgãos envolvidos e sem a interiorização recomendável.

A COBAL concorre com os supermercados na venda a varejo de bens de consumo não-perecíveis, principalmente através de auto-serviço móveis, em algumas localidades do interior nordestino.

A política de armazenagem é exercida basicamente pela CIBRAZEM. Entre 1975 e 1976, a capacidade de armazenagem no Nordeste cresceu 4,8%, elevando-se para 11,5% o aumento no ano seguinte. Com relação aos principais produtos armazenáveis, a capacidade representava, em 1977, cerca de 40% da produção. Quanto à

armazenagem a frio, o Nordeste possuía capacidade de cerca de 25 mil toneladas em 1975, com um déficit estimado de 75%, contra 33% para o País. A participação do Nordeste na capacidade armazenadora do País, apenas quanto à CIBRAZEM, subia de 11,5% em 1974 para 22,5% em 1975, evidenciando um grande avanço da ação dessa Companhia na Região.

O PRONAZEM, Programa Nacional de Armazenagem, mantido pela CIBRAZEM desde 1975, tem por finalidade a construção, ampliação e modernização de armazéns e silos.

Em termos de unidades armazenadoras, foram construídas 12 no período 1976-77 (capacidade para 42 mil toneladas), com investimentos da ordem de Cr\$ 50 milhões. Através do setor público foram implantadas unidades no País com capacidade para 1.328,7 mil toneladas, o que mostra que o Nordeste tem tido participação apenas marginal nessa modalidade do programa (pouco mais de 3%).

A atuação do cooperativismo quanto à função de armazenamento tem sido relativamente modesta no Nordeste, principalmente em face da ausência de uma participação associativa maior da população cooperada. A propósito, vale ressaltar que o número de cooperativas agropecuárias na Região diminuiu, passando de 433 em 1970 para 230 em 1975. Estima-se que a capacidade armazenadora das cooperativas no Nordeste representava, em 1976, 165 mil toneladas, ou 2,4% do total nacional. Em 1977, essa capacidade foi ainda menor, em termos absolutos (151 mil toneladas). Do total de crédito rural concedido no Nordeste, no período 1968-76, apenas cerca de 5% se destinaram às cooperativas.

Devem-se citar, ainda, alguns programas especiais novos relacionados com abastecimento e comercialização em alguns Estados: a) Projeto Experimental de Produção de Alimentos e Melhoria do Estado Nutricional em Áreas de Baixa Renda de Sergipe (PRAMEN); b) subprojeto de promoção do pequeno produtor POLO-NORDESTE (Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Pernambuco); c) Projeto Piloto de Comercialização Agrícola (Paraíba). Seus objetivos são, essencialmente, a aquisição e a distribuição de alimentos em benefício das classes de baixa renda, melhoria da produtividade dos pequenos produtores, principalmente na produção de milho, feijão, algodão, farinha de mandioca e leite. Suas atividades já foram efetivamente iniciadas, com resultados positivos (já se registraram aquisições de 1.561 t de farinha, 384 t de milho e 374 t de feijão), embora se reconheça a exigüidade dos recursos disponíveis diante do problema da subnutrição no Nordeste. Ressalte-se também que, no projeto de subsídio do leite, de nível nacional, a Região participa apenas com cerca de 11% do total do País, recebendo, em 1977, apenas Cr\$ 50 milhões.

Pode-se dizer, em suma, que têm sido atingidos alguns objetivos relacionados com a distribuição e a racionalização do abastecimento alimentar do Nordeste, tais como: melhoria das condições higiênico-sanitárias e do sistema de informação de mercado, maior estabilidade da oferta de produtos agrícolas, integração dos produtores ao sistema de distribuição, etc. Quanto à armazenagem, os resultados têm sido muito reduzidos diante das necessidades. Nota-se que a maior parte dos programas de abastecimento e comercialização não atingem diretamente o pequeno produtor, mas o grande proprietário ou o atravessador. Pouco se tem aplicado ao nível da fazenda, mas se espera que os programas já planejados para esse nível prosperem suficientemente para beneficiar os produtores de baixa renda. Por outro lado, os consumidores de renda média das zonas urbanas parecem ter obtido alguns benefícios em termos de regularização da oferta de alimentos e melhoria do seu sistema de distribuição.

6.8. Preços Mínimos

A política de preços mínimos é definida a nível nacional e tem como principais objetivos a estabilização dos preços e a regularização dos estoques no mercado interno. Os dois mecanismos operacionais desta política são: AGF (Aquisições do Governo Federal) e EGF (Empréstimos do Governo Federal). No sistema AGF o Governo (através do Banco do Brasil) adquire a produção ao preço mínimo fixado, enquanto que no segundo caso (EGF) são efetuados empréstimos para estocagem do produto, os quais podem ser com ou sem opção de venda. Em princípio, a fixação dos preços mínimos deverá basear-se nos custos de produção e no comportamento dos preços no mercado, podendo variar entre as diversas regiões e de acordo com a qualidade do produto.

O EGF tem apresentado uma inadequada distribuição dos financiamentos entre regiões, entre produtos e por categorias de usuários. Nesse sentido, as aplicações no Nordeste, além de serem relativamente baixas, experimentaram um sensível declínio na década 1968/1977. A concentração dos financiamentos também é evidente, haja vista que, apenas quatro produtos (algodão em pluma, arroz, milho e soja) absorveram entre 79,3 e 93,5% do valor total dos financiamentos concedidos em todo o Brasil no referido período. No Nordeste, o algodão, o sisal e a cera de carnaúba têm sido os produtos mais contemplados.

Convém acrescentar que, apesar das disposições legais, a maior proporção dos empréstimos foi canalizada para os intermediários e os beneficiadores, principalmente no Nordeste, onde a maioria dos benefícios do EGF se destinou a uns poucos intermediários, que, por sua vez, lidam com um número restrito de produtos.

No Ceará, por exemplo, 50% dos empréstimos foram concedidos aos intermediários e beneficiadores (usineiros) de algodão.

Embora inferiores ao valor total dos empréstimos concedidos, as Aquisições do Governo Federal (AGF) foram relativamente expressivas, pelo menos para um determinado grupo de produtos (arroz, milho e feijão). Além disso, comparativamente ao EGF, a posição do Nordeste é bem mais significativa, destacando-se sobretudo o total de aquisições referentes à produção extrativa vegetal, especialmente o sisal e a cera de carnaúba.

De um modo geral, os preços mínimos fixados para alguns produtos agrícolas no Nordeste têm declinado em relação aos preços dos demais produtos agrícolas, o que significa dizer (*coeteris paribus*) que a política de preços mínimos não tem proporcionado incentivos econômicos para atrair ou alocar recursos naqueles produtos que vinham sendo amparados pelo programa.

Igualmente constatou-se que a política de preços mínimos não foi um instrumento efetivo da redução das flutuações dos preços dos produtos agrícolas, durante as décadas dos 60 e 70. No Nordeste, inclusive, há poucas evidências de que a referida política tenha reduzido significativamente as variações sazonais de preço a nível do produtor e, conquanto a nível do atacadista os resultados fossem mais coerentes com as expectativas, nada indica que a política de preços mínimos tenha atenuado as variações sazonais de preços. Da mesma forma, a melhoria da eficiência do sistema de mercado, medida em termos de redução nas margens de comercialização, também contraria as expectativas, porquanto estimativas (tanto a nível do produtor, como a nível do atacadista) para três produtos em cinco mercados não revelaram quaisquer sintomas de declínio através do tempo.

Com relação ao valor total dos subsídios canalizados para os usuários do EGF (via taxa de juros reais negativas), estes parecem ser relativamente expressivos. Em 1977, por exemplo, o algodão em pluma, que é o produto mais amparado pelo programa no Nordeste, foi contemplado com Cr\$ 858 milhões de subsídios, o que corresponde a 6,5% do valor total dos financiamentos para esse produto através do EGF.

Infelizmente as tentativas feitas no sentido de se avaliar o impacto do programa de preços mínimos sobre a expansão da área cultivada e o nível de produção não foram bem sucedidas. Além de alguns problemas de natureza estatística, vários outros fatores dificultaram a avaliação deste impacto, entre os quais se destacam a falta de informação acerca do programa, época e defasagem no anúncio dos preços, etc.. Em síntese, entretanto, não se pode negar que o programa de preços mínimos

no Nordeste teve um desempenho de acordo com as expectativas. É bem verdade que existem distorções entre as quais se deve destacar o fato de o programa ter beneficiado muito pouco os produtores e suas cooperativas. Acredita-se, no entanto, que a dinamização do sistema cooperativista *vis-a-vis* com maiores facilidades junto aos agentes financeiros poderiam melhorar a eficiência operacional deste importante instrumento de política econômica e social.

6.9. Irrigação

O Programa Plurianual de Irrigação (PPI), elaborado em 1971 pelo Grupo Executivo de Irrigação para o Desenvolvimento Agrícola (GEIDA), vinculado ao Ministério do Interior, é a forma planejada atual a que chegou a política de irrigação do País, depois de uma série de medidas circunstanciais que foram adotadas desde o Império. Os objetivos fundamentais desse programa são a criação de empregos estáveis na zona rural, elevação dos níveis de renda das populações das áreas sujeitas às secas e melhoria de produtividade agrícola. Para isso são estabelecidas diversas estratégias especiais, que vão desde o desenvolvimento integrado dos recursos naturais e humanos à promoção de atividades não-agrícolas das populações rurais e equilíbrio da oferta de produtos agrícolas. Procura-se, como objetivos mais específicos, aproveitar os recursos do solo e água e aumentar o nível tecnológico das explorações agropecuárias.

Os órgãos executores do programa são o DNOCS e a CODEVASF (esta com a participação da iniciativa particular). Até o final do 1o. semestre de 1977 tinham sido implantados em torno de 40.000 ha (26.000 ha pelo DNOCS e 14.000 pela CODEVASF), dos quais 15.000 ha se encontram em operação (9.000 ha na área do DNOCS e 6.000 ha nos perímetros irrigados pela CODEVASF). Vê-se portanto que é bastante difícil alcançar a meta de 130.000 ha programados até 1979 pelo II PND. Em termos de pessoas beneficiadas, enquanto o II PND previa o assentamento de 20.980 famílias até 1979, até o 1o. semestre de 1977 apenas 3.801 famílias estavam assentadas (18% do programado).

Quanto aos recursos do programa, está prevista uma aplicação de cerca de Cr\$ 6,7 bilhões no quinquênio 1975-79. O ritmo até agora verificado nas despesas permite prever que até 1979 deverão ser gastos cerca de 81% do total programado. O número de empregos que se estima tenham sido criados chega a 16.548 até 1976, muito abaixo das estimativas iniciais dos órgãos executores. Deve-se, a propósito, ressaltar que todo o potencial irrigável da Região não poderia absorver o grande excedente de mão-de-obra da zona rural, segundo estudos da SUDENE/FAO. Não há ainda dados definitivos sobre a renda que teria sido gerada nesses projetos. Com re-

lação à produção, em que predominam as culturas tradicionais de algodão, arroz, banana, milho, além do tomate, totalizando cerca de 86% do valor, tem-se constatado razoável aumento de produtividade. Prevê-se também uma transição gradativa dos cultivos tradicionais para os mais nobres.

Para uma avaliação preliminar e sintética, pode-se afirmar que os modestos resultados até agora obtidos não invalidam a atual política de irrigação no Nordeste. Veja-se, contudo, que considerando as pessoas envolvidas no processo de desapropriação e o número de colonos assentados, calcula-se que os projetos de irrigação têm apresentado criação de emprego pouco expressiva. Admite-se que, com a adoção de lotes irrigados menores que os atuais, combinados com a área apropriada de sequeiro, ter-se-iam melhores resultados em relação à absorção de mão-de-obra. Mencione-se, ademais, que o dimensionamento atual dos lotes irrigados exige trabalho assalariado, na maioria dos casos, não caracterizando, assim, a propriedade familiar que se pretendia consolidar.

6.10. Ensino, Pesquisa e Extensão Rural

Os programas de ensino, pesquisa e extensão rural implementados no Nordeste não se constituem, a rigor, estratégias específicas para a Região. De fato, eles estão inseridos em políticas ou programas mais amplos, os quais são definidos ou delineados para o País como um todo.

Não obstante, procedeu-se a uma avaliação do desempenho do sistema, tendo por base a evolução quantitativa do ensino, da pesquisa e da extensão rural, bem como a sua integração e articulação a nível regional. Os aspectos qualitativos do problema, embora sejam relevantes, foram apenas mencionados em face da indisponibilidade de indicadores que possibilitassem captar e refletir com fidedignidade tais efeitos.

Em termos relativos, a evolução do número de matrículas no ensino agrícola médio (2o. grau) poderá ter um acréscimo satisfatório no quadriênio 1976/1979 (78,34%). E, em que pese o total de matrículas propostas para o Nordeste em 1978 representar apenas 30,7% do total do País, as taxas de crescimento observadas e a relação de matrículas por cem mil habitantes são relativamente favoráveis. Em termos absolutos, entretanto, os totais atuais e projetados (1.913 e 2.529 matrículas, respectivamente) parecem modestos, face à problemática da agropecuária regional.

Os incrementos relativos ao número de matrículas para o nível superior também foram mais significativos no Nordeste do que no Brasil, pelo menos durante o período 1973/1975. O crescimento verificado na área de Ciências Agrárias também foi mais expressivo do que para os demais setores de ensino superior (Ex: Ciências Exatas, Ciências Biológicas, etc.) existentes no Nordeste. Já a relação matrículas por cem mil habitantes na região Nordeste é bem inferior àquelas observadas para as regiões Sul e Sudeste, bem como para o Brasil como um todo. Em 1975, os alunos matriculados na área de Ciências Agrárias (5.538) representavam 26,6% do total em todo o País e apenas 4,3% das matrículas no ensino superior do Nordeste.

Quanto ao ensino pós-graduado, constata-se que a oferta de vagas por cem mil habitantes evoluiu satisfatoriamente durante o período 1972/1975 (0,05 para 0,15). Contudo, comparativamente a outras regiões e ao País como um todo, referidos índices são pouco expressivos. Em 1975, por exemplo, a região Nordeste possuía 8,3% dos cursos e detinha apenas 5,9% do total de vagas disponíveis para o País.

Com relação à produção científica regional, os dados de uma pesquisa realizada pela Universidade Federal do Ceará em convênio com a SUDENE revelaram que a mesma é quantitativamente deficiente. Também constatou-se que a pesquisa agrícola estava praticamente concentrada em três Estados (Ceará, Pernambuco e Bahia), bem como nas culturas industriais e alimentícias, as quais respondiam por 64% da produção científica regional. Dentro da atividade pecuária, o volume de pesquisas na área de forragicultura também é expressivo, ao contrário da pecuária leiteira e da suinocultura, que não foram contempladas significativamente. Também é bastante reduzido o total de pesquisas sócio-econômicas, bem como os trabalhos na área de recursos naturais, especialmente no que diz respeito aos recursos d'água.

Quanto à ação da extensão rural, pode-se considerar relativamente satisfatória se tomados por base os acréscimos de área total assistida e o número de unidades operacionais instaladas (escritórios locais e regionais). No cômputo geral, entretanto, a capacidade de atendimento do sistema ainda é inexpressiva, porquanto não atinge 10% dos estabelecimentos agropecuários da Região. Soma-se a isto a limitada ação da assistência técnica junto às famílias de baixa renda e aos programas de bem-estar social.

A integração e a articulação do sistema de ensino, pesquisa e extensão rural na região Nordeste estão ainda em estágio incipiente. Em geral as incursões nessa área se resumem a ações meramente isoladas e incapazes de provocar um impacto mais significativo no desenvolvimento da agropecuária regional. Como exemplo, menciona-se que, apesar de a extensão rural assistir de forma significativa, em 1973, pelo menos três das oito culturas mais pesquisadas na Região (algodão, laranja e tomate),

não foram constatados acréscimos substanciais em suas produtividades. Outras culturas, por sua vez (ex: mandioca, milho e feijão), apesar de assistidas pelo Serviço de Extensão Rural, não apresentaram índices crescentes de produtividade.

Não obstante se reconhecer as dificuldades de se avaliar qualitativamente o ensino, a pesquisa e a extensão rural, é lícito admitir que alguns desses segmentos (ex.: curso superior de graduação) têm experimentado uma certa deterioração através do tempo. Também há indicações de que a qualidade da pesquisa agrícola manifestada através de áreas-problemas enfocadas, objetivos, hipóteses, material, métodos utilizados, etc., é insatisfatória. É de se esperar todavia que a intensificação dos programas de pós-graduação, objetivando capacitar os recursos humanos disponíveis na Região (atualmente, apenas 25% dos pesquisadores têm pós-graduação), venha melhorar sensivelmente o nível do ensino e principalmente da pesquisa agrícola na região Nordeste.

6.11. Conclusões

Acerca das políticas agrícolas cujo sumário de avaliação foi antes exposto, a primeira constatação que parece correta é que, apesar de alguns resultados expressivos em termos de eficiência, pouco se tem conseguido quanto à distribuição de renda e riqueza na zona rural nordestina. Também têm sido irrisórios os seus efeitos relacionados com as transformações estruturais que há muito tempo se consideram necessárias ao desenvolvimento econômico e social da Região.

Quanto aos diversos tipos de políticas agrícolas, evidenciam-se vários aspectos que apontam possibilidades reais de aperfeiçoamento. No caso, por exemplo, de reforma agrária, constata-se a inexistência de uma programação definida no tempo e no espaço, o que se conjuga com uma atrofia do subprograma de redistribuição de terras do PROTERRA e com a concentração de recursos de crédito rural em atividades pecuárias e em favor de grandes e médios proprietários.

Com a breve análise de política de preços mínimos, efeitos satisfatórios foram revelados, apesar de tender a beneficiar poucos produtores. Quanto à política de irrigação, deve-se reconhecer sua alta relevância, porém se observa uma implementação extremamente tímida em face da programação, principalmente no que se refere à geração de empregos. Finalmente, a política de ensino, pesquisa e extensão tem melhorado acentuadamente nos últimos anos, mas se constata a pouca articulação entre esses segmentos, aspecto indispensável à sua importância como agente de transformação no meio rural.

Partindo-se de tudo isso, a mais importante conclusão a que se chega é que os esforços governamentais não têm sido suficientes para resolver os graves problemas da zona rural nordestina, muito embora se verifique a viabilidade de promover um conjunto de instrumentos mais eficientes no setor, conforme se verá na parte de recomendações de políticas.

IV. A INDÚSTRIA E A AÇÃO DO GOVERNO

1. Considerações Iniciais

Os dados da SUDENE indicam que o setor secundário do Nordeste contribuiu, em 1974, com aproximadamente 23% para a formação do PIB regional, ficando o setor agropecuário com 31% e o setor serviços com 46%.

O segmento da indústria regional de transformação representava, naquele ano, cerca de 56% do PIB industrial, participação menor que no Brasil (77%), em virtude parcialmente do fato de que, na Região, a extrativa mineral e a construção civil têm um peso total relativamente alto (38%), ao contrário do País (18%). Veja-se o Quadro IV.1.

Em relação à população economicamente ativa (PEA) do setor secundário, o Censo Demográfico de 1970 indica 888 mil pessoas, representando 10,6% da PEA total da Região, enquanto o setor primário participava com 62,6% e o terciário com 26,8%. A diferença entre a participação no PIB e na PEA já revela a produtividade relativamente alta da indústria em comparação com os demais setores.

QUADRO IV. 1
Nordeste e Brasil
Composição Percentual do PIB Industrial, segundo os Subsetores
1974

Subsetores	Nordeste	Brasil
1. Indústria de Transformação	56,3	76,7
2. Extrativa Mineral	13,6	3,2
3. Construção Civil	24,2	15,0
4. Serviços Industriais de Utilidade Pública	5,9	5,1
Total	100,0	100,0

FONTE: Estimativa do ETENE (Nordeste) e FGV (Brasil).

2. Indústria de Transformação

O valor da transformação industrial do Nordeste (VTI) tem oscilado substancialmente em relação ao total nacional, pois nos anos de 1949, 1959, 1970 e 1974 sua participação variou de 9,2%, 6,9%, 5,7% e 6,5%, respectivamente. Grande parte destas mudanças se explica pelo alto desempenho da indústria brasileira na década dos cinquenta e sessenta, reduzindo seu ritmo de crescimento após 1972. Outro fato que se deve notar é que a maior parte dos projetos incentivados pelo esquema 34/18 só foi aprovada depois de 1967, de modo que apenas no fim da década dos sessenta e início dos anos setenta é que se espera tenham tais empreendimentos começado a gerar efeitos relevantes. Veja Quadro IV.2.

Outro fato digno de nota é a rápida mudança ocorrida na estrutura industrial do Nordeste, desde 1949, conforme o Quadro IV.3. Verifica-se que a queda relativa dos setores tradicionais é um fato que sempre ocorreu após aquele ano, mesmo antes do sistema de incentivos, de modo que não se pode atribuir somente a essa política a alteração constatada.

Observa-se, pelo referido quadro, que os setores denominados dinâmicos têm avançado na estrutura industrial, dando-se o oposto com os tradicionais. O maior crescimento ocorreu com as indústrias química e metalúrgica (participação total de 7,3% em 1949 e 28,6% em 1974) e a maior queda relativa se deu nos ramos de alimentos e têxteis (participação total de 73,1% em 1949 e 36,6% em 1974).

A classificação dos gêneros conforme a utilização dos bens produzidos revela que o maior crescimento industrial no Nordeste tem ocorrido nos ramos de bens intermediários, em detrimento dos bens não-duráveis, com menor avanço dos bens de capital e consumo duráveis (Quadro IV.4).

Verifica-se acentuada concentração industrial nos Estados da Bahia e Pernambuco, que juntos detinham mais de 2/3 do VTI em 1974. Evidentemente, a consideração do VTI *per capita* já não mostra concentração tão elevada, pois esses são também os dois Estados mais populosos do Nordeste (cerca de 50% da população regional). Mais especificamente, a indústria tem-se implantado mais nas Regiões Metropolitanas de Salvador e Recife (e Fortaleza, em menor proporção), gerando-se expectativas de emprego que provocam migrações (em grande parte frustradas) no sentido rural-urbano e sérios problemas sociais nas periferias dessas metrópoles.

QUADRO IV. 2
Incentivos Fiscais (aprovados e liberados) e Investimentos
Aprovados pela SUDENE para Projetos Industriais
1960 – 76
(Estrutura Percentual) (*)

Períodos	34/18 e/ou FINOR (**)		Investimento Total Aprovado
	Aprovados	Liberados	
1960 – 1966	7,2	2,3	11,0
1967 – 1970	33,0	31,7	23,9
1971 – 1976	59,8	66,0	65,1
Total	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: SUDENE (AIC).

NOTAS: * Calculada com base nos valores a preços constantes.

** Projetos com recursos do FINOR a partir de junho de 1975.

Quanto ao emprego, o Censo Industrial registra, para 1970, o total de 262 mil pessoas trabalhando na indústria de transformação regional, com taxas de crescimento bastante variáveis desde 1949 (Quadro IV.5). Notam-se diversos gêneros de indústrias com decréscimo do volume de emprego, principalmente na década de 1949-59, quando caiu o contingente total (–0,4% a.a.). A um modesto crescimento médio de 2,2% a.a. na década seguinte contrapõe-se um forte incremento entre 1970 e 1974, estimado em 6,1% ao ano.

O maior aumento de emprego tem ocorrido nas indústrias dinâmicas, devido à escala relativamente grande de sua implantação. Entre os tradicionais pode ser constatado que o setor têxtil passou a mostrar efeito positivo sobre o emprego na década dos setenta, invertendo a tendência declinante antes observada. Notam-se, contudo, quedas expressivas na criação de emprego nos ramos de bebidas e minerais não-metálicos.

A posição do Nordeste entre as maiores empresas do País é bastante modesta, sendo de apenas 4,6% sua participação no faturamento e 8,1% no patrimônio líquido-total em 1977 (dados da Revista Visão – Quem é Quem).

QUADRO IV.3
NORDESTE E BRASIL
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
 Estrutura Percentual (*) do Valor da Transformação Industrial, segundo os Gêneros
 1949 - 1959 - 1970 - 1974

GÊNEROS INDUSTRIAIS	1949		1959		1970		1974	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
TRADICIONAIS	86,5	63,9	70,0	47,4	60,8	40,7	50,2	35,4
1. Produtos Alimentares	37,8	20,5	29,7	16,3	29,2	13,5	21,0	10,5
2. Bebidas	3,2	4,4	3,0	2,9	4,7	2,3	3,0	1,8
3. Fumo	2,3	1,4	3,1	1,3	3,2	1,3	1,1	1,1
4. Couros e Peles e Produtos Similares	2,0	1,3	2,3	1,1	0,7	0,6	0,4	0,5
5. Têxtil	35,3	19,7	24,1	12,0	13,0	9,3	15,6	7,3
6. Vestuário, Calçados e Art. de Tecidos	1,8	4,3	2,2	3,6	3,7	3,3	3,8	3,5
7. Madeira	1,1	4,2	1,7	3,2	1,6	2,5	1,5	3,2
8. Mobiliário	0,6	2,2	1,6	2,2	1,9	2,1	1,0	1,8
9. Editorial e Gráfica	2,1	4,0	1,9	3,0	2,4	3,7	1,9	3,2
10. Diversos	0,3	1,9	0,4	1,8	0,4	2,1	0,9	2,5
DINÂMICOS	13,5	36,1	30,0	52,6	39,2	59,3	49,8	64,6
11. Minerais não-Metálicos	5,3	7,2	8,1	6,6	11,2	5,9	8,0	5,3
12. Metalúrgica	1,7	9,4	2,1	11,7	5,0	11,6	9,7	14,5
13. Mecânica	0,2	2,1	0,2	8,4	1,8	7,1	2,9	9,1
14. Material Elétrico e de Comunicações	0,0	1,6	0,2	4,0	2,5	5,4	2,6	5,7
15. Material de Transporte	0,2	2,2	0,8	7,6	1,1	8,0	0,9	7,1
16. Papel e Papelão	0,5	2,3	1,7	3,0	0,8	2,6	3,1	3,7
17. Borracha	0,0	1,9	0,3	2,9	0,3	1,9	0,5	1,8
18. Química (**)	5,6	9,4	14,9	8,6	14,7	10,0	18,9	11,2
19. Prods. Farmacêuticos e Veterinários	—	—	0,3	2,5	0,4	3,4	0,3	2,4
20. Perfumaria, Sabões e Velas	—	—	1,4	1,4	0,8	1,5	0,7	1,2
21. Produtos de Matéria Plástica	—	—	0,0	0,9	0,6	1,9	2,2	2,6
TOTAL DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: Censos Industriais de 1950, 1960 e 1970 e Pesquisa Industrial de 1974 (F. IBGE).

(*) Cálculo feito com base nos preços correntes.

(**) Inclui os gêneros Produtos Farmacêuticos e Veterinários, Perfumaria, Sabões e Velas e Produtos de Matéria Plástica, pois o censo industrial de 1950 não fez a separação.

QUADRO IV.4
NORDESTE E BRASIL
Estrutura Percentual (*) do Valor da Transformação
Industrial, segundo os Usos
1949 – 1959 – 1970 – 1974

ANOS	USOS	Bens de Consumo não-Duráveis	Bens Intermediários	Bens de Capital e de Consumo Duráveis	Total
1949					
Nordeste		82,5	16,2	1,3	100,0
Brasil		54,3	35,7	10,0	100,0
1950					
Nordeste		65,7	31,1	3,2	100,0
Brasil		43,0	38,0	19,0	100,0
1970					
Nordeste		57,4	34,9	7,7	100,0
Brasil		38,3	37,0	24,7	100,0
1974					
Nordeste		47,4	44,3	8,3	100,0
Brasil		31,0	42,8	26,2	100,0

FONTES DOS DADOS ORIGINAIS: Censos Industriais de 1950, 1960 e 1970 e Pesquisa Industrial de 1974 (F.IBGE).

NOTAS: (*) Cálculo feito com base nos valores a preços correntes.

Obs.: a) Bens de consumo não-duráveis: Têxtil, Vestuário, Calçados, Alimentos, Bebidas, Fumo, Editorial e Gráfica, Produtos Farmacêuticos Veterinários e Perfumaria, Sabões e Velas.

b) Bens intermediários: Minerais não-Metálicos, Metalúrgica, Borracha, Couros e Peles, Papel e Papelão, Madeira, Química e Produtos de Matéria Plástica.

c) Bens de capital e de consumo duráveis: Mecânica, Material de Transporte, Material Elétrico e de Comunicações, Mobiliário e Diversos.

QUADRO IV.5
NORDESTE E BRASIL
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
 Taxas de Crescimento Anual de Pessoal Ocupado, segundo os Gêneros
 1949-59-1959-70-1970-74
 (Em %)

Gêneros Industriais	1949-59		1959-70		1970-74 (*)	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
TRADICIONAIS	-1,2	1,2	0,9	2,8	4,7	6,2
1. Produtos Alimentares	-0,8	1,3	2,4	3,1	3,5	6,9
2. Bebidas	-2,4	1,1	6,2	2,7	-3,6	-0,6
3. Fumo	0,8	0,1	-2,4	0,9	1,4	8,2
4. Couros e Peles e Produtos Similares	0,9	1,5	-3,6	0,6	4,0	4,6
5. Têxtil	-3,1	-0,3	-3,8	0,4	5,5	1,1
6. Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	1,6	2,5	4,1	4,8	13,4	11,3
7. Madeira	3,6	2,5	6,4	4,1	5,0	8,5
8. Mobiliário	12,6	5,0	4,7	4,7	-1,8	5,5
9. Editorial e Gráfica	0,2	2,1	3,8	4,4	4,0	5,1
10. Diversos	3,3	3,4	3,9	4,7	33,1	17,6
DINÂMICOS	3,3	6,1	5,5	5,0	8,7	10,8
11. Minerais Não-Metálicos	2,6	2,4	4,1	3,4	-4,3	3,0
12. Metalúrgica	2,1	5,4	10,9	3,9	14,3	12,1
13. Mecânica	2,4	8,9	22,0	10,2	33,7	18,0
14. Material Elétrico e de Comunicações	51,8	13,9	27,5	6,5	17,9	14,8
15. Material de Transporte	16,4	15,0	8,2	6,2	-0,7	7,2
16. Papel e Papelão	8,3	5,1	3,7	4,6	19,2	8,3
17. Borracha	31,6	6,8	9,7	4,2	26,0	11,7
18. Química	0,9 (**)	0,4 (**)	1,8	2,9	10,3	7,8
19. Produtos Farmacêuticos e Veterinários	-	-	0,8	1,2	9,6	11,4
20. Perfumaria, Sabões e Velas	-	-	-2,6	2,4	11,1	7,6
21. Produtos de Matéria Plástica	-	-	30,9	14,4	35,6	16,1
TOTAL DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	-0,4	3,0	2,2	3,8	6,1	8,5

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: Censos Industriais de 1950, 1960 e 1970 e Pesquisa Industrial de 1974 (F. IBGE).

NOTAS: (*) Para cálculo dessa taxa, utilizou-se, tanto para 1970 como para 1974, apenas os dados referentes aos estabelecimentos com 5 e mais pessoas ocupadas e/ou com valor da produção superior a 640 vezes o maior salário mínimo vigente.

(**) Inclui os gêneros Produtos Farmacêuticos e Veterinários, Perfumaria, Sabões e Velas e Produtos de Matéria Plástica. Industrial de 1950 não fez a separação.

3. Extrativa Mineral

A região nordestina é relativamente especializada na indústria extrativa mineral. Enquanto no País esse setor gera cerca de 3,2% do PIB industrial, estima-se no Nordeste uma proporção de cerca de 13,6%, em 1974. Contudo, trata-se de um setor tecnicamente defasado em relação ao do País, bastando ressaltar que, em 1970, a energia elétrica consumida por operário, no setor regional, era de apenas 14% da média nacional.

Os principais minerais do Nordeste são petróleo bruto, gás natural (76,8% do valor bruto da produção dos seis principais minerais da Região em 1976), sal marinho (11,8%), minério de chumbo (1,6%), magnesita (6,3%), e tungstênio (3,5%). As maiores perspectivas de crescimento no período 1970/76 se referiram a tungstênio (9,2% a.a.) e magnesita (11,4% a.a.).

Verifica-se, no Quadro IV.6, que o Nordeste participa com a quase totalidade da produção nacional desses principais produtos, o que também ocorre com as reservas de uma série de outros minerais de alta significação para o desenvolvimento econômico, tais como bentonita, coríndon, rutilo, cobre, cromo, etc.

Os dados disponíveis sobre formação bruta de capital fixo no setor mineral da Região (SUDENE) revelam que, em geral, a quase totalidade (95% em média) é efetivada pelo setor público. Nota-se, contudo, queda substancial, em termos relativos, desses investimentos, que passaram de 28% do total do setor secundário em 1965 para apenas 7,2% em 1974.

Várias deficiências são constatadas quanto a esse setor na Região. Podem-se citar, sumariamente, deficiências de pesquisa básica, processos rudimentares de lavra e beneficiamento, ausência de assistência técnica e financeira e a falta de um elenco de incentivos fiscais específicos e suficientemente fortes para o desenvolvimento do setor.

Quanto ao aproveitamento dos principais minerais na Região, nota-se um maior grau de transformação para o petróleo bruto e o gás natural, seguindo-se o sal e o minério de chumbo. A magnesita e o concentrado de tungstênio são na sua maioria transformados fora do Nordeste. Ressalte-se que a magnesita, tendo um peso bruto de 4 vezes o do produto sintetizado, deveria ser, por razões econômicas, beneficiada junto à mineração, o que não está acontecendo.

QUADRO IV. 6

NORDESTE e BRASIL

Produção e Reservas dos Principais Produtos Minerais

1976

Minerais	Unidade	Nordeste	Brasil	NE/BR (%)
----------	---------	----------	--------	-----------

PRODUÇÃO:

– Petróleo Bruto	1.000m ³	9.458	9.702	97,5
– Gás Natural	1.000m ³	1.609.033	1.640.000	98,1
– Sal Marinho	1.000t	2.072	2.473	83,8
– Magnesita bruta	t	414.612	414.612	100,0
– Tungstênio Concentrado	t	1.685	1.685	100,0
– Chumbo	t	211.853	283.000	74,9

RESERVAS⁽¹⁾

– Bentonita	t	7.069.407	7.069.407	100,0
– Corindon	t	7.618	7.618	100,0
– Sodalita	t	45.665.322	45.665.322	100,0
– Rutilo	t	88.000	91.008	96,7
– Cobre	t	42.863.278	44.851.772	95,6
– Cromo (cromita)	t	6.342.485	6.643.896	95,5
– Umenita	t	2.830.500	3.452.594	82,0
– Mármore	t	336.065.959	451.920.157	74,4
– Diatomita	t	1.697.712	2.408.217	70,5
– Talco	t	10.097.005	15.425.564	65,5
– Gipsita	t	240.377.862	391.719.528	61,4
– Vermiculita	t	3.588.154	6.345.978	56,5
– Diamante	t	48.419.000	109.091.172	44,4

FONTE: Anuário Mineral Brasileiro – DNPM – MME – 1977

– Relatório Anual da PETROBRAS – 1976/77

NOTA: (1) Referem-se apenas às reservas medidas de minério.

4. Serviços Industriais de Utilidade Pública

Este setor, constituído dos serviços de energia elétrica e saneamento básico (abastecimento de água e esgotos sanitários), teve participação média de 5,6% da renda industrial da Região no período 1965-75.

Os serviços industriais de utilidade pública participaram, em 1974, com 31,7% da formação bruta de capital fixo do setor secundário, sendo cerca de 3/4 na indústria de energia elétrica.

4.1. Energia Elétrica

O principal componente é o serviço de energia elétrica (80% da renda do setor). Em termos de emprego, esse serviço contava, em 1976, com 27,5 mil pessoas (21,8% do total nacional nessa modalidade de serviço).

A capacidade instalada de energia elétrica no Nordeste, em 1977, era de 2.425,5 MW, conforme se pode verificar no Quadro IV.7. Desse total, cerca de 87% são das hidroelétricas (30 unidades) e o restante de termelétricas (24 unidades). Nota-se também, no Quadro IV.8, que o Nordeste, em 1977, possuía em torno de 11% da capacidade instalada, da produção e do consumo do País. O consumo *per capita* girava em torno de 37% da média nacional.

Está prevista a construção de 22 unidades hidroelétricas e 7 termelétricas (posição em 1977), que deverão adicionar 6.450 MW à capacidade existente, a ser mais do que triplicada até 1982.

Quanto ao comportamento do setor energético do Nordeste entre 1961 e 1977, constata-se que tem havido contínuo aumento da taxa anual de crescimento da produção, sendo de 11,5% a.a. em 1961/65 e 15,9% em 1971/77. Essas taxas têm sido bastante superiores à média brasileira. Por isso, a participação da Região no total nacional produzido passou de 5,8% em 1961 para 11,2% em 1977. Em termos de consumo, verifica-se semelhante evolução, não só em valor absoluto, mas também *per capita* (17,2% em 1961 para 37,2% em 1977). Essa evolução se deu de forma mais ou menos homogênea no consumo total, industrial, comercial e residencial.

QUADRO IV.7

NORDESTE

Usinas em Operação e Capacidade Instalada

1977

Usinas em Operação	Potência Nominal de cada Unidade (MW)	Número de Unidades	Total (MW)
<u>HIDRELÉTRICAS</u>	—	<u>30</u>	<u>2.120,52</u>
1. Paulo Afonso I	60	3	180
2. Paulo Afonso II	160	6	480 (*)
3. Paulo Afonso III	216	4	864
4. Moxotó	110	4	440
5. Boa Esperança	54	2	108
6. Funil	10	3	30
7. Bananeiras	3	3	9
8. Araras	2	2	4
9. Curemas	1,76	2	3,52
10. Piloto	2	1	2
<u>TERMELETRICAS</u>	—	<u>24</u>	<u>305</u>
1. Bongi	30	5	150
2. Aratu	20	6	120
3. Cotegipe	16	3	20 (**)
4. São Luís	1,5	10	15
<u>TOTAL</u>	—	<u>54</u>	<u>2.425,52</u>

FONTE: Relatório de Atividades da CHESF, 1977.

NOTAS: (*) Compreende 3 turbinas com potência de 75 MW mais 3 com potência de 85 MW.

(**) Compreende 2 turbinas com potência de 4 MW mais 1 com potência de 12 MW.

QUADRO IV.8

NORDESTE e BRASIL

Dados Gerais sobre a Indústria de Energia Elétrica

Especificação	Nordeste		Brasil	
	1976	1977	1976	1977
<u>Capacidade Instalada (MW)</u>	<u>1.839</u>	<u>2.426</u>	<u>21.060</u>	<u>22.797</u>
— Hidrelétrica	1.681	2.121	17.675	19.198
— Termelétrica	158	305	3.385	3.599
<u>Produção (GWh)</u>	<u>9.797</u>	<u>11.205</u>	<u>88.620</u>	<u>99.869</u>
— Hidrelétrica	9.705	11.157	82.361	92.943
— Termelétrica	92	48	6.259	6.926
<u>Consumo (GWh)</u>	<u>8.232(*)</u>	<u>9.648(*)</u>	<u>77.481</u>	<u>87.316</u>
— Industrial	4.480	5.304	43.621	49.529
— Residencial	1.554	1.834	14.894	16.983
— Comercial	988	1.141	9.927	10.590
— Outros	1.210	1.369	9.039	10.214
<i>Consumo per capita</i>	251	287	703	771

FONTES: Relatórios de Atividades da CHESF e ELETROBRAS, 1977.

NOTA: (*) Dados estimados com base no Boletim Mensal de Acompanhamento do Mercado de Energia Elétrica da ELETROBRAS — dez/76/77.

4.2. Saneamento Básico

As condições de saneamento do Nordeste indicam situação bastante precária, apesar das políticas postas em prática desde o início dos anos setenta. Em 1970, 1973 e 1976, a percentagem de domicílios particulares servidos de água encanada aumentou de 11,3% para 13,6% e 20,4%, respectivamente (Censo Demográfico – 1970 e PNAD – 1973 e 1976).

Em termos de moradores dos domicílios particulares permanentes em áreas urbanas, em 1976, 40,5% eram servidos com abastecimento de água encanada (PNAD-76).

Estes dados são inferiores às cifras de “população abastecida” em áreas urbanas na jurisdição da SUDENE, constantes de relatório daquela autarquia, segundo o qual, em junho de 1976, havia 46,1% da população servida de abastecimento de água.

As proporções com instalação sanitária (de qualquer tipo) evoluíram, nos anos 1970, 1973 e 1976, quanto ao número de domicílios, de 26,5% para 31,3% e 38,8%, respectivamente. Quanto ao número de moradores dos domicílios urbanos, em 1976, que tinham instalações sanitárias ligadas à rede geral, a proporção era de somente 7,5%.

Relativamente a esgotos sanitários das capitais do Nordeste, a situação em junho de 1976, conforme relatório da SUDENE, indicava que apenas 10,9% da população utilizavam esse serviço. A situação varia substancialmente entre as capitais, desde a Grande Salvador, com apenas 3,3%, até João Pessoa, com 16,8%.

5. Construção Civil

A atividade de construção civil tem um papel de alto relevo na economia nordestina, pois, em 1974, contribuiu com cerca de 24% no PIB industrial da Região, frente a 15% para o Brasil. Em 1970, esse subsetor empregava cerca de 293 mil pessoas, mais ou menos um terço do emprego industrial do Nordeste, contra 26% para o Brasil. Esses números caracterizam a atividade de construção civil como eminentemente absorvedora de mão-de-obra.

Esse ramo se reveste de aspectos sociais de suma relevância e sua evolução está

QUADRO IV.9
NORDESTE e BRASIL
Evolução do Consumo Aparente de Cimento "Portland" Comum
1960 - 77

Anos	NORDESTE			BRASIL			Relação Percentual NE/BR
	Números Absolutos (1.000 t)	Números Índices	Variação Anual (%)	Números Absolutos (1.000 t)	Números Índices	Variação Anual (%)	
1960	494	100,0	—	4.418	100,0	—	11,2
1961	511	103,4	3,4	4.675	105,8	5,8	10,9
1962	555	112,3	8,6	5.003	113,2	7,0	11,1
1963	589	119,2	6,1	5.169	117,0	3,3	11,4
1964	612	123,9	3,9	5.294	119,8	2,4	11,6
1965	654	132,4	6,9	5.350	121,1	1,1	12,2
1966	729	147,6	11,5	5.723	129,5	7,0	12,7
1967	734	148,6	0,7	6.038	136,7	5,5	12,2
1968	868	175,7	18,3	6.884	155,8	14,0	12,6
1969	979	198,2	12,8	7.146	161,7	3,8	13,7
1970	1.297	262,6	32,5	8.079	182,9	13,1	16,1
1971	1.235	250,0	- 4,8	8.590	194,6	6,4	14,4
1972	1.425	288,5	15,4	10.126	229,2	17,8	14,1
1973	1.633	330,6	14,6	11.702	264,9	15,6	14,0
1974	1.864	377,3	14,1	12.950	293,1	10,6	14,4
1975	2.080	421,1	11,6	14.470	327,5	11,7	14,5
1976	2.657	537,9	27,7	19.100	432,3	32,0	13,9
1977 *	2.837	574,3	6,8	18.267	413,5	4,4	15,5

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: Sindicato Nacional da Indústria de Cimento — BNB/ETENE — Nordeste; Análise Conjuntural, no. 13, I Semestre de 1978.

(*) Dados sujeitos a retificação.

QUADRO IV.10
NORDESTE e BRASIL
Confronto entre a Produção e o Consumo
Aparente de Cimento
1960 – 77
(Em 1.000 t)

Anos	Nordeste			Brasil		
	Produção (a)	Consumo (b)	a-b	Produção (c)	Consumo (d)	c-d
1960	578	494	84	4.443	4.418	25
1961	575	511	64	4.680	4.675	5
1962	607	555	52	4.960	5.003	- 43
1963	604	589	15	4.851	5.169	- 318
1964	626	612	14	5.171	5.294	- 123
1965	633	654	- 21	5.342	5.350	- 8
1966	660	729	- 69	5.738	5.723	15
1967	705	734	- 29	6.076	6.038	38
1968	814	868	- 54	6.914	6.884	30
1969	914	979	- 65	7.148	7.146	2
1970	1.155	1.279	-124	8.085	8.079	6
1971	1.161	1.235	- 74	8.630	8.599	31
1972	1.396	1.425	- 49	10.158	10.126	32
1973	1.796	1.633	163	11.858	11.702	156
1974	2.002	1.864	138	13.012	12.950	62
1975	2.053	2.080	- 27	14.554	14.470	84
1976	2.420	2.657	-228	16.857	19.100	- 2.243
1977	2.572	2.837	-265	18.455	18.267	- 188

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: Sindicato Nacional da Indústria de Cimento
 BNB/ETENE – Nordeste; Análise Conjuntural, no. 13, I Semestre de 1978.

intimamente vinculada ao processo de urbanização e industrialização, sendo peça-chave da política habitacional e da de infra-estrutura básica de investimentos.

Entre as maiores empresas do Setor (Revista Visão — Quem é Quem), a Região possuía, em 1976, 40 firmas, representando 9,5% do número total nacional, 5,5% do patrimônio líquido, 7,4% do faturamento e 6,8% do número de empregados.

Uma das informações mais correlacionadas com a atividade de construção é aquela relativa ao consumo aparente de cimento. Acerca deste indicador, vê-se, no Quadro IV.9, que a região nordestina aumentou sua participação no total nacional, de 11,2% em 1960 para 15,5% em 1977. Admite-se, com essa evolução, uma tendência semelhante (não necessariamente igual, por diferenças inter-regionais na tecnologia da construção) da participação dessa atividade no total registrado para o País como um todo.

A comparação entre a produção e o consumo de cimento no Nordeste e no Brasil (Quadro IV.10), mostra que a Região, apesar do significativo incremento na produção, tem apresentado déficit quase permanente desde 1965, enquanto o País como um todo vinha evoluindo de forma mais ou menos equilibrada até 1976.

Os investimentos no ramo de construção civil têm tido uma participação no total do setor secundário numa faixa que tem oscilado de 7,8% em 1965 para um máximo de 14,0% em 1972 e um mínimo de 5,1% em 1974. Em termos de licença para construir nas capitais, o Nordeste teve participação de 13,1% em 1966 e de 15,3% em 1975, com um mínimo de 10,2% em 1972.

6. AS POLÍTICAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO

6.1. A Política Nacional de Desenvolvimento Industrial

A política de substituição de importações posta em prática no Brasil depois da Segunda Guerra Mundial concentrou seus efeitos basicamente no Centro-Sul, pois era nessa área que já havia as melhores condições para o progresso industrial. Além disso, as próprias políticas do governo favoreceram essa concentração, pois os programas setoriais financiados pelos órgãos públicos não foram formulados com objetivos de desconcentração em favor das regiões mais pobres.

Mais recentemente, pode-se citar a política do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) (órgão normativo) e do BNDE (executor), cujas operações se têm destinado predominantemente ao Sudeste, especialmente ao Estado de São Paulo. O Quadro IV.11 revela que, no período 1971-77, o Nordeste recebeu apenas 13,5% dos investimentos dos projetos aprovados pelo CDI, sendo a maior parcela destinada ao Pólo Petroquímico da Bahia.

QUADRO IV. 11

Investimentos Fixos dos Projetos de Implantação

Aprovados pelo CDI no Período 1971-77 — Distribuição Regional

por Grupos Setoriais

(Percentagens)

Grupos	Sudeste/Sul	Nordeste	Norte/ Centro- -Oeste	Total
Bens de Capital	100,00	—	—	100,00
Metalúrgica	93,23	6,77	—	100,00
Química e Petroquímica	64,82	35,18	—	100,00
Bens Intermediários	96,16	2,56	1,28	100,00
Indústria Automotiva	100,00	—	—	100,00
Bens de Consumo	79,10	16,08	4,82	100,00
Total	85,78	13,54	0,68	100,00

FONTE: Boletins do CDI e Relatórios do CDI, vários anos.

Quanto ao BNDE, verifica-se que tem havido certa desconcentração em anos mais recentes, sendo que na Região sua atuação tem-se destinado basicamente à Bahia. O Nordeste tinha uma participação, antes de 1969, de menos de 10% das operações em moeda nacional, elevando-se a partir desse ano para 17% em 1976.

No que toca ao Banco do Brasil, nota-se também um substancial aumento da participação nordestina no total nacional de seus empréstimos industriais, ou seja, de 13% em 1960 passou para 25% em 1976, com um mínimo de 10% em 1968.

A política de descentralização industrial até agora adotada tem favorecido essencialmente os Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Bahia. As medidas destinadas a descongestionar os grandes centros do Rio e São Paulo não têm descentralizado a atividade industrial para fora do Sudeste, configurando-se, portanto, uma política de despoluição local e não de descentralização regional. Conclui-se então que o Nordeste (com exceção da Bahia) só terá grandes chances de industrializar-se com base nessa política se a mesma for substancialmente modificada para incorporar prioridades regionais.

6.2. A Política de Desenvolvimento Industrial para o Nordeste

A política específica de industrialização para o Nordeste se baseia na ação da SUDENE através dos incentivos fiscais. O GTDN recomendou uma política industrial com prioridades setoriais, direcionamento dos fluxos de investimentos, coordenação entre os organismos envolvidos e integração entre as estratégias traçadas a nível regional e nacional. Depois seria requerido o acompanhamento e controle do programa, com ajustes e redefinições necessárias.

Uma série de entraves tem sido encontrada na tentativa de cumprir essas recomendações. Além disso, a SUDENE perdeu aos poucos seu papel coordenador da política regional, devido a mudança de orientação na política econômica do governo federal, que depois de 1967 iniciou a centralização do planejamento em todo o país. A queda da SUDENE no volume dos incentivos fiscais deduzidos do Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas foi uma decorrência natural desse fenômeno e mais concretamente se traduz na atual escassez de recursos por que a autarquia está passando no sistema FINOR. Acrescente-se ainda o fato de que outros tipos de incentivos foram implantados na última década, tais como a promoção da exportação de manufaturados, nos quais a participação do Nordeste tem sido bastante reduzida.

Uma análise mais detalhada do sistema de incentivos fiscais mostra que a SUDENE, que participava com 100% do total de incentivos em 1962, foi paulatinamente perdendo posição, reduzindo-se a apenas 21% em 1977 (Quadro IV.12). A pulverização dos incentivos tem resultado na neutralização do efeito alocativo do sistema em favor da região nordestina.

Analisando-se os resultados da política de industrialização regional, verifica-se, em primeiro lugar, que se têm operado profundas modificações estruturais no setor. Ressalte-se, inicialmente, que os gêneros dinâmicos têm crescido substancialmente mais do que os tradicionais, na Região (entre 1949 e 1974, os primeiros aumentaram sua participação no Valor de Transformação Industrial (VTI) de 13,5% para 49,8%). Essa evolução também pode ser evidenciada pelo fato de que, no mesmo período, a participação do VTI dos gêneros produtores de bens intermediários avançou de 16,2% para 44,3% do valor total da transformação industrial do Nordeste.

Essa mudança tem sérios reflexos sobre os efeitos da política regional. Embora se reconheça a conveniência de se modernizar o parque industrial nordestino, em virtude dos elevados efeitos multiplicadores de produção (maiores que os de emprego) dos setores dinâmicos, não se pode deixar de reconhecer a necessidade de promover-se na Região o grupo de gêneros tradicionais, com tanta prioridade quanto com relação aos demais ramos da indústria. Essa necessidade provém do fato de que os tradicionais propiciariam mais emprego de mão-de-obra (objetivo que não pode ficar em segundo plano) e internalizariam na Região a produção dos bens industriais de consumo que atualmente se importam do Sudeste.

Ressalte-se que a mencionada evolução estrutural tem ocorrido apesar das prioridades constantes do sistema de avaliação de projetos da SUDENE, que atribui maior número de pontos (e portanto dá preferência) aos empreendimentos mais absorvedores de mão-de-obra, possuidores de vantagens comparativas e utilizadores de matérias-primas da Região, entre outros critérios.

Quanto ao efeito insuficiente da industrialização sobre a criação de empregos no Nordeste, deve-se notar que o setor secundário não poderia, de fato, resolver o problema de absorção de mão-de-obra na Região. Parece haver certo consenso de que há relativa rigidez nas técnicas de produção, com possibilidades limitadas de substituir capital por mão-de-obra, sobretudo, quando já são especificados os bens a produzir. Deve-se registrar, contudo, que as possibilidades maiores de gerar mais emprego se encontram na orientação do padrão de estrutura industrial, na qual os gêneros tradicionais deveriam receber maior promoção do que até agora lhes tem sido dada.

Com relação à propriedade extra-regional da nova indústria nordestina, deve-se observar que, de fato, mais de três quartos do capital integralizado das empresas incentivadas pertencem a grupos empresariais de fora da Região.⁽⁷⁾ Embora se re-

(7) Veja-se a seguir — Seção 6.7. — a análise mais detalhada dos resultados da pesquisa efetuada em convênio entre o BNB e a SUDENE, sobre as empresas do sistema 34/18/FINOR.

QUADRO IV.12
Distribuição Percentual dos Incentivos Fiscais segundo as Áreas de Aplicação (a)
1962-77

Anos	Destino dos Incentivos							TOTAL
	SUDENE	SUDAM	SUDEPE	TURISMO	REFLORES- TAMENTO	PIN	PROTERRA	
1962	100,0	—	—	—	—	—	—	100,0
1963	87,7	12,3	—	—	—	—	—	100,0
1964	91,8	8,2	—	—	—	—	—	100,0
1965	92,0	8,0	—	—	—	—	—	100,0
1966	82,9	17,1	—	—	—	—	—	100,0
1967	76,0	22,0	2,0	—	—	—	—	100,0
1968	64,5	22,8	6,1	5,0	1,6	—	—	100,0
1969	56,3	23,4	12,5	4,0	3,8	—	—	100,0
1970	54,0	22,1	13,4	3,9	6,6	—	—	100,0
1971	32,7	14,6	7,0	2,9	12,8	30,0	—	100,0
1972	24,1	9,0	3,3	2,3	12,0	30,5	18,8	100,0
1973	24,7	8,4	2,3	2,5	12,4	29,9	19,8	100,0
1974	23,9	9,4	1,2	2,2	12,7	30,4	20,2	100,0
1975	27,2	8,6	1,1	1,3	9,8	31,2	20,8	100,0
1976	21,8	7,3	0,8	1,5	15,9	31,6	21,1	100,0
1977	21,1	7,4	0,6	0,9	16,5	32,1	21,4	100,0

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: Centro de Informações Econômico-Fiscais-CIEF-MF — Departamento de Incentivos Fiscais do BNB — (DEFIS).

NOTA: (a) Exclui incentivos ao Estado do Espírito Santo, EMBRAER e MOBRAL.

conheça que o Nordeste não teria possibilidades de, com sua própria poupança, implantar um parque industrial do porte que se vem realizando, verifica-se que o FINOR poderia ser mais reforçado por dotações diretas do Governo, deixando-se posteriormente dentro da Região os frutos dessas aplicações. Isto é, além de manter o atual sistema de incentivos fiscais através das empresas, há necessidade de reforço do FINOR mediante recursos governamentais, ficando a SUDENE e o BNB encarregados de sua administração.

Quanto à crítica de que os incentivos teriam contribuído para a concentração pessoal da renda no Nordeste, nota-se que tem ocorrido, de certo modo, essa tendência, pois têm beneficiado mais as empresas de maior porte e nível de capitalização. A evidência sugere que o processo de industrialização tem beneficiado mais as classes de renda alta do que as de renda baixa. De fato, os incentivos se canalizam, de modo imediato, para os proprietários de capital das empresas.

Com relação às transações extra-regionais da nova indústria, em termos de suprimento de insumos e de mercado consumidor para os bens manufaturados no Nordeste, comprova-se que 48% de seus insumos são comprados fora do Nordeste, e 58% das vendas se destinam a mercados não-nordestinos. Admite-se que uma prioridade maior para os gêneros tradicionais (alimentos e outros produtos de consumo popular) — sem descuidar-se dos ramos dinâmicos —, poderia atenuar, no futuro, essa dependência com relação ao suprimento de insumos.

No que se refere à concentração industrial na Bahia e em Pernambuco (2/3 dos novos investimentos), nota-se uma tendência do caráter espacialmente concentrador do processo de industrialização, a exemplo do que ocorreu em São Paulo e no Rio de Janeiro, em relação à Região Sudeste. Espera-se, contudo, que algumas mudanças (adiante propostas) nos critérios de localização constantes da avaliação de projetos pela SUDENE possam contribuir para a melhor distribuição dos investimentos, não só entre Estados, mas entre as capitais e o interior.

Sobre o grau de insucesso das empresas do sistema 34/18/FINOR, citado como crítica a esse mecanismo, deve-se ressaltar que a pesquisa realizada em convênio BNB/SUDENE revelou que 17,5% do número de empreendimentos industriais incentivados se encontravam paralisados por ocasião da aplicação dos questionários (agosto/setembro 1978). Contudo, em termos de valor do investimento previsto, esse percentual é de apenas 5,6%, o que mostra que os investimentos dessa categoria se referem, em média, a empresa de menor porte no conjunto de projetos incentivados. Dado o caráter pioneiro e normalmente mais arriscado dos projetos oriundos dos incentivos fiscais, essas cifras podem ser consideradas como toleráveis.

6.3. Política Mineral

De modo geral, a política voltada para o setor de mineração não incorpora considerações regionais explícitas, sendo portanto de caráter predominantemente nacional.

Algumas realizações se referem: a) ao mapeamento geológico básico, em que a atividade desenvolvida no Nordeste cobria, no período 1972/75, cerca de 62,5% da área nordestina (na escala 1:250.000); b) aos levantamentos geoquímicos e geofísicos e c) à pesquisa mineral. Nestas atividades, foram realizadas, no período 1970/75, investimentos de Cr\$ 343,5 milhões de 1976, sendo a maior parte (mais de 80%) destinada ao mapeamento geológico e à pesquisa mineral. Esses investimentos foram efetivados diretamente pelo setor público.

Para as empresas privadas, dentro do programa de assistência financeira à pesquisa mineral, foram aprovados, no Nordeste, no período 1971/77, 23 projetos com investimento em torno de Cr\$ 197,8 milhões, a preços de 1976. O financiamento provém em sua maioria (cerca de 60%) da CPRM, sendo o restante da SUDENE (30%) e do BNDE (10%). No programa da CPRM, a Região absorveu cerca de 23% do total de recursos.

Para o País como um todo, pois não há dados para o Nordeste, entre os projetos aprovados junto às empresas privadas, menos de 30% de seu número são considerados bem sucedidos, menos de 8% têm boa probabilidade de sucesso, sendo 40% mal sucedidos e o restante ainda indefinidos.

O financiamento às empresas de mineração no Nordeste não tem apresentado atratividade suficiente para induzir o empresário a investir mais no setor. Verifica-se, a esse respeito, elevado valor da correção monetária, associado às altas cotas de riscos.

O sistema 34/18/FINOR tem dedicado poucos recursos ao setor mineral, cujos projetos aprovados representam apenas 0,7% do total aprovado para a indústria no período 1960/77. Dos recursos carreados ao setor mineral, mais de 3/4 se destinaram à produção de sal marinho, indo o restante para magnesita, scheelita, gipsita e minério de cromo.

As conclusões básicas sobre a política mineral na Região são: a) constata-se uma atuação insuficiente para dinamizar a indústria extrativa mineral; b) percebe-se falta de motivação da iniciativa privada no aproveitamento dos recursos do progra-

ma federal de assistência financeira à pesquisa mineral, bem como pouca agressividade da política oficial.

6.4. Política Para o Setor de Energia Elétrica

O II PND dedica especial atenção à energia elétrica na região nordestina, com as metas de: a) intensificar estudos e projetos de aproveitamento do potencial energético da Região; b) promover as cooperativas de eletrificação rural; c) investigar novas fontes de energia, especialmente energia solar.

Entre as programações ou realizações, citam-se as construções e ampliações realizadas no complexo de Paulo Afonso, Sobradinho, Itaparica, Pedra, Xingó e Boa Esperança, além de algumas usinas termelétricas, ampliação do sistema de transmissão e eletrificação rural. Quanto a este último programa, pretende-se eletrificar mais 4% do universo de estabelecimentos existentes na Região, mas grandes dificuldades, como: insuficiência de recursos, custo elevado do financiamento, aspectos fundiários desfavoráveis, etc., têm sido constatadas, do que resulta um modesto desempenho para o mesmo.

Com relação às fontes não-convencionais de energia, citem-se a energia solar, energia da biomassa, eólica, das marés, etc. Diversas pesquisas estão em andamento acerca dessas fontes.

Os poucos resultados mensuráveis indicam que, entre 1974 e 1977, quanto à energia elétrica, houve um acréscimo de 32% sobre os 1.839 MW de capacidade existentes no início do período. Verifica-se também ter havido aumento de 52,1% na produção, com uma taxa de incremento anual de 15%. O consumo total de energia elétrica subiu à taxa média de 16,2% a.a., enquanto o consumo industrial cresceu na base de 17,5% a.a.

Prevê-se que até 1990 o Nordeste terá mais quatro usinas de grande porte (Paulo Afonso IV, Sobradinho, Itaparica e Xingó), permitindo chegar-se a um total de potência instalada de 11.592 MW (377,8% a mais que a atual potência instalada). Alguns estudos estimam, contudo, que a partir de 1986 haverá déficit de energia hidroelétrica na Região, o que poderá ser superado com a interligação dos sistemas Norte/Nordeste e Sudeste/Nordeste.

6.5. Saneamento Básico

A política relacionada com este serviço consta do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA), formulado e executado pelo Banco Nacional da Habitação a partir de 1971. Seus principais objetivos visam a: a) eliminação do déficit e manutenção permanente do equilíbrio atingido entre oferta e demanda de saneamento; b) atendimento a todas as cidades; c) assistência aos Estados, quanto ao serviço; d) compatibilização da respectiva política tarifária com as possibilidades dos consumidores; e) redução de custos e f) desenvolvimento de programas de pesquisas, nessa área. O serviço consiste essencialmente em abastecimento de água e esgotos sanitários.

As metas estabelecidas fixam, até 1980, o abastecimento de água a pelo menos 80% da população urbana, o que significa fornecer água potável a 64 milhões de brasileiros. Em relação a esgotos, foi planejada a meta de 50% (40 milhões de habitantes).

Em fins de 1974, foi constatado que o desenvolvimento do plano foi regular quanto a água e insatisfatório quanto a esgotos. Em 1975, foram redefinidas as metas, até 1980, da seguinte forma: a) atender com água potável a mais de 80% da população urbana, a pelo menos 80% das cidades e a todas as regiões metropolitanas; b) dotar as regiões metropolitanas, capitais e cidades de maior porte, de esgotos sanitários; c) atender, na medida do possível, cidades e vilas de menor porte.

O confronto entre a programação e a realização mostra que, quanto ao abastecimento d'água, os sistemas instalados ou em execução no País, até junho de 1977, possuem capacidade de atender a quase 70% da população-meta em 1980. Na região Nordeste, o índice de realizações está mais próximo da meta, pois atinge 75% da população urbana. Na área de esgotos, contudo, o índice, para o Nordeste, era de apenas 12,3% da população-meta em 1980, enquanto a nível nacional a cifra era de 54%. Os municípios nordestinos beneficiados com abastecimento de água, até junho de 1977, representavam 67% da quantidade-meta (53% para o Brasil). O Nordeste absorveu, entre 1968 e 1976, cerca de 23% dos investimentos em abastecimento de água. Para 1977-80, essa proporção está planejada ao nível de 18%.

No que toca a esgotos, a Região recebeu, entre 1968 e 1976, cerca de 27% do total do PLANASA (50% foram para a área metropolitana de São Paulo).

Quanto aos demais objetivos, a apreciação quantitativa não pode ser feita por falta de informações.

A nível estadual e quanto a abastecimento de água, notam-se maiores índices de realização no Piauí e na Paraíba, onde se ultrapassaram as metas, com pouco sucesso nos demais.

Os fundos do PLANASA (Cr\$ 5,8 bilhões de 1975 para o Nordeste, no período 1968/80) provêm do BNH, do Fundo de Água e Esgotos (parte do BNH, e restante dos governos estaduais e retorno dos financiamentos) e de aplicações a fundo perdido. A participação do BNH tem caído no orçamento do Plano (63,7% em 1968/75 para 46,7% nos projetos para 1975/80), esperando-se maior reforço principalmente dos retornos dos financiamentos.

6.6. Construção Civil

A fim de se efetuar a avaliação das políticas adotadas para a indústria da construção civil, considerou-se apenas a parte relativa à área habitacional, tendo em vista que a deficiência de dados sobre este segmento industrial apresenta-se como fator limitativo às análises desse tipo, principalmente no que se refere a informações a nível regional.

Embora constatada a existência de informações parciais dos investimentos previstos para a construção civil no II PND, para o período 1975/79, a insuficiência de dados sobre os investimentos realmente efetuados, até 1977, impede um confronto entre o que foi programado e o efetivamente realizado no subsetor da construção civil do Nordeste.

O Banco Nacional da Habitação, criado em 1964, tem sob sua responsabilidade a realização de investimentos básicos nas áreas urbanas, através de diversos programas, destacando-se, principalmente, o referente a habitação.

O objetivo inicial de facilitar a aquisição de casa própria, pelas famílias brasileiras, foi, posteriormente, ampliado, em função, sobretudo, de ter o BNH evoluído rapidamente para tornar-se o órgão central de um conjunto de sistemas que apóiam os esforços para ordenar e comandar o processo de urbanização do País.

Esse conjunto de sistemas congrega, atualmente, as três grandes classes de programas seguintes: habitacionais, desenvolvimento urbano e programas complementares.

As entidades que atuam como Agentes do Sistema Financeiro de Habitação são divididas em três grandes grupos: 1) Companhias de Habitação (COHAB's); 2) Cooperativas Habitacionais; e 3) Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

No II PND para o Nordeste, está prevista a construção de 286 mil habitações na Região, no período 1975-79, não constando, todavia, nesse documento, a previsão dos investimentos para a consecução dessa meta.

Segundo dados divulgados pelo BNH, os investimentos programados para o período 1975/79, na área de habitação e programas complementares, no Nordeste, atingiam 54,5 milhões de UPCs, equivalentes a cerca de 13% do total do Plano Nacional (425,6 milhões de UPCs). Foram realizadas no Nordeste, até 1977, inversões a ordem de 106,1 milhões de UPCs, isto é, 1,9 vezes o valor programado. Todavia, o maior acréscimo nas aplicações em relação às metas traçadas ocorreu na região Centro-Oeste, onde as aplicações a serem realizadas deverão ultrapassar em mais de duas vezes o valor do investimento programado.

Até dezembro de 1977, o Nordeste foi beneficiado, pelo Programa Nacional de Habitação, com a construção de 150 mil unidades populares, equivalentes a investimentos da ordem de Cr\$ 7,7 bilhões. Esse número de unidades corresponde a 2,5% das 286 mil unidades previstas no II PND, para o Nordeste.

Em termos de valor unitário dos empréstimos, o Nordeste está acima apenas da região Centro-Oeste, porquanto o seu valor médio atinge Cr\$ 51,5 mil (preços de 1977), enquanto para o Centro-Oeste esse valor é de Cr\$ 46,4 mil. A Região que obteve o maior valor unitário por empréstimo foi o Sul, com Cr\$ 65,0 mil.

Reforçando o apoio à política de redistribuição da renda regional, no triênio 1975/77, as aplicações do BNH no Nordeste representaram 3,8 vezes a arrecadação líquida do FGTS, enquanto que, até 1974, esta relação foi de 2,4 vezes. As aplicações na Região cresceram, portanto, mais rapidamente, no período considerado, do que a arrecadação do FGTS. No País como um todo, a relação aplicação/arrecadação passou de 1,3 vezes, até 1974, para pouco mais de 2 vezes, no período 1975/77.

Até 1977, foram concedidos 306 mil financiamentos habitacionais no Nordeste, correspondendo a 17,6% dos 1,7 milhão concedidos pelo sistema para todo o País. À região Sudeste foram destinados mais da metade (55,9%) do número total desses financiamentos realizados no Brasil.

Em que pese todos os esforços do Governo Federal, através de seus órgãos responsáveis pela execução da política habitacional, têm ocorrido entraves, alguns

de natureza conjuntural e outros de natureza estrutural, cabendo destacar dentre estes a elevação constante do custo dos materiais de construção, pouca disponibilidade de terrenos urbanos a preços adequados, pequena capacidade de investimento dos Municípios e Estados e insuficiência de Agentes capacitados.

6.7 Resultados Preliminares da Pesquisa junto às Empresas Industriais Incentivadas pela SUDENE.

6.7.1. Introdução

Com o objetivo de fazer uma avaliação do sistema de incentivos fiscais criado para o Nordeste, a SUDENE e o BNB realizaram uma pesquisa direta junto a todas as empresas industriais (Indústria de Transformação e Extrativa Mineral) da Região que receberam, até julho de 1978, recursos dos sistemas 34/18 e/ou FINOR.

Entre agosto e setembro de 1978 foram visitadas 763 empresas em toda a Região (inclusive o Norte de Minas Gerais). O trabalho de campo foi realizado através dos Centros de Apoio à Pequena e Média Empresa em cada Estado, contratados pela SUDENE e BNB especialmente para esse fim.

O planejamento e a execução da pesquisa estiveram a cargo de técnicos da SUDENE e do BNB (2 de cada órgão) e o processamento dos dados do levantamento foi realizado nos computadores do BNB.

6.7.2. Resultados da Pesquisa

Após a tabulação dos dados da pesquisa constatou-se que os projetos das 763 empresas industriais previam investimentos totais da ordem de Cr\$ 113,4 bilhões (preços de 1977). Em termos de ocupação de mão-de-obra a previsão dessas empresas era de aproximadamente 242 mil empregos diretos, apresentando uma média de investimento em torno de Cr\$ 470 mil por emprego direto.

A situação dessas empresas, no tocante à condição de funcionamento, está sintetizada nos Quadros IV.13. a IV.19.

Como se pode notar pelos referidos Quadros, as 133 empresas paralisadas, representando 17,4% do número de empresas, participam com apenas 5,6% do inves-

timento total e com 9,6% do emprego, previstos para todas as empresas que já receberam incentivos fiscais.

a) Distribuição Espacial e Setorial do Investimento e do Emprego

Cerca de 2/3 dos investimentos previstos para as 763 empresas pesquisadas estão concentrados na Bahia (39,8%) e Pernambuco (26,9%), vindo, a seguir, o Ceará com 7,5% (Ver Quadro IV.13).

Evidenciando o elevado custo do emprego de seus projetos (influências dos elevados investimentos nos gêneros Química e Metalúrgica), a Bahia participa com apenas 21,4% do emprego previsto, enquanto sua participação nos investimentos se eleva a quase 40%. Contrariamente, o Ceará, que participa com apenas 7,5%, representa 19% do emprego total previsto.

Em termos setoriais constatou-se que quase a metade dos investimentos programados para as 763 empresas concentra-se nos gêneros Química (29,5%) e Metalúrgica (15,66%), ficando os três gêneros tradicionais mais importantes (Têxtil, Alimentos e Vestuário e Calçados) com apenas 28%.

O gênero Alimentos foi o que apresentou maior número de empresas paralisadas (31 unidades), representando 24,7% do investimento total previsto para as 133 empresas paralisadas em toda a Região. A seguir vem o gênero Química, com 16 empresas, participando com 21,7% do investimento das empresas paralisadas (ver Quadro IV.15.).

Com relação à distribuição setorial dos empregos, a grande concentração está situada em três gêneros tradicionais (Têxtil, Alimentos e Vestuário e Calçados), que participam, em conjunto, com quase a metade (47,5%) do total de ocupações previstas. Dentre os gêneros dinâmicos as maiores participações no emprego programado pertencem à Química (10%), Metalúrgica (9,2%) e Produtos de Minerais Não-Metálicos (6,7%) (Ver Quadro IV.16.).

b) Empregos Efetivamente Criados

As 542 empresas que estavam funcionando (normalmente ou com problemas), por ocasião da pesquisa, tinham 193.625 pessoas empregadas, representando

80% do total previsto nos projetos aprovados pela SUDENE para as 763 unidades pesquisadas. Daquele total, cerca de 150 mil se tratavam de empregos novos, criados a partir dos projetos aprovados pela SUDENE.

As maiores participações no total de empregos efetivamente criados pelos projetos industriais já incentivados pela SUDENE pertencem aos seguintes gêneros:

— Têxtil	15,4%
— Alimentos	13,8%
— Química	12,5%
— Metalúrgica	11,4%
— Vestuário e Calçados	10,6%
— Produtos de Minerais Não-Metálicos	7,7%

c) Alguns Aspectos Qualitativos da Pesquisa

Uma das questões incluídas no questionário visava identificar os fatores que influenciaram a decisão do empresário em localizar seu empreendimento no Nordeste. Para 47,5% dos entrevistados o fator mais importante foi a existência dos Incentivos Fiscais Federais (34/18 e/ou FINOR), enquanto apenas 13,8% informaram que esse tipo de incentivo não teve qualquer influência em sua decisão de se localizar no Nordeste.

Para 22,2% dos entrevistados o fator que mais pesou em suas decisões para se localizarem no Nordeste foi o aproveitamento de matéria-prima regional, enquanto 34,6% informaram que esse aspecto não teve qualquer influência em suas decisões de localização.

Com relação ao fator "Conquista do Mercado Regional", apenas 5,7% dos entrevistados o apontaram como o mais importante e 48% informaram que este fator não teve qualquer influência.

Quanto ao fator "baixo custo da mão-de-obra regional", apenas 1% dos entrevistados apontou-o como sendo o fato de maior ponderação no conjunto de fatores que influenciaram a decisão de localização e 46,3% responderam que este aspecto não exerceu qualquer influência em suas decisões de localização.

Outro item da pesquisa procurou saber se o empresário teria realizado investimentos no Nordeste se não existissem os incentivos fiscais federais (34/18 ou

FINOR). Cerca de 70% dos entrevistados informaram que só investiram na Região por causa da existência dos incentivos fiscais e os 30% restantes afirmaram que seus empreendimentos industriais seriam realizados no Nordeste, independentemente da existência ou não dos citados incentivos.

Daqueles que responderam afirmativamente à questão anterior, ou seja, daqueles que investiram no Nordeste independentemente dos incentivos fiscais, 74% informaram que seus projetos seriam implantados com as mesmas características tecnológicas. Conseqüentemente, 26% informaram que se não existissem os incentivos fiscais implantaria seus projetos na Região, mas mudando as suas características tecnológicas.

Objetivando saber até que ponto o sistema de incentivos fiscais influenciou a implantação de projetos intensivos de capital, ao invés de empreendimentos intensivos de mão-de-obra, incluiu-se a seguinte questão no questionário: “se, em lugar do sistema de incentivos fiscais 34/18 e/ou FINOR, tivesse sido dada, por exemplo, isenção de encargos sociais trabalhistas e subsídio direto por emprego criado, qual a alternativa que teria escolhido?”

Das 763 empresas pesquisadas, observaram-se respostas (relativas ao item sobre opções tecnológicas) de 660 empresários e o resultado foi o seguinte:

- 70,3% teriam adotado o mesmo ramo e a mesma tecnologia;
- 9,2% teriam adotado o mesmo ramo, mas utilizando uma tecnologia que empregasse mais mão-de-obra;
- 4,8% teriam adotado outro ramo que empregasse mais mão-de-obra;
- os 15,6% apontaram outras alternativas.

Convém ressaltar que os resultados dessa questão, como de resto ocorreu com todas as demais indagações da pesquisa, foram obtidos a partir de uma situação de fato, ou seja, depois que o sistema de incentivos fiscais já estava em funcionamento.

d) Grau de Dependência Extra-Regional da Indústria do Nordeste

— Origem dos Insumos e Destino das Vendas

Uma das principais críticas feitas ao processo de industrialização do Nordeste é de que o parque manufatureiro que se está implantando na Região apresenta uma grande dependência de outras áreas do País, notadamente de São Paulo.

Com vistas a verificar a veracidade ou não dessa hipótese, procurou-se saber dos empresários entrevistados qual o local de origem do valor dos seus insumos adquiridos durante o ano de 1977 e o destino das vendas de seus produtos, também para aquele ano.

Com relação à distribuição percentual do valor dos insumos, segundo a origem, o resultado foi o seguinte:

	Em %
— Do Nordeste	51,6
— De São Paulo	19,0
— Do Resto do País	17,1
— Exterior	12,3
	100,0

No tocante ao destino das vendas, a distribuição percentual foi a seguinte:

	Em %
— Nordeste	42,1
— São Paulo	25,1
— Resto do País	18,3
— Exterior	14,5
	100,0

— Distribuição do Capital Integralizado, segundo a Origem

De acordo com os resultados da pesquisa, apenas 24,4% do capital integralizado das empresas investigadas pertencem a empresários do Nordeste. É provável que essa participação de empresários nordestinos seja maior, pois dentro da participação do FINOR existem empresários de várias origens. Entretanto, não foi possível determinar essa distribuição das cotas do FINOR segundo a origem dos investidores.

Quanto à participação do setor público, ela se origina, principalmente, de investimentos realizados por Bancos Oficiais (BNDE, BNB, Bancos de Desenvolvimento Estaduais, etc.)

A distribuição percentual do capital integralizado das empresas pesquisadas, segundo a origem dos investidores, foi a seguinte:

	Em %
— Do Nordeste	24,4
— De São Paulo	24,2
— Do Resto do País.	20,0
— Do Exterior	2,8
— Do Setor Público	6,3
— FINOR	22,3
	100,0

— **Distribuição do Valor das Compras dos Equipamentos, segundo a Origem**

A quase totalidade dos equipamentos necessários à implantação dos projetos aprovados pela SUDENE foi adquirida fora da Região. Embora a pesquisa não tenha identificado a participação de São Paulo no fornecimento de equipamento para a indústria regional, sabe-se que o item "Resto do País" refere-se basicamente àquele Estado.

A distribuição percentual do valor dos equipamentos adquiridos pelas empresas pesquisadas, segundo a origem das compras, foi a seguinte:

	Em %
— Do Nordeste	4,0
— Do Resto do País	59,8
— Do Exterior	36,2
	100,0

— **Distribuição dos Investimentos Totais, segundo as Fontes de Recursos**

Os incentivos fiscais da SUDENE participam com aproximadamente 1/5 do total dos investimentos das empresas pesquisadas. Considerando-se as diversas fontes, a distribuição foi a seguinte:

	Em %
— 34/18 e/ou FINOR	20,6
— Recursos Próprios	37,8
— BNB (financiamento)	3,2
— Outros Bancos Oficiais	19,7
— Outras Fontes	18,7
	100,0

QUADRO IV.13

NORDESTE

Distribuição das Empresas que receberam Incentivos Fiscais da SUDENE (34/18 e/ou FINOR), até julho-78, por Estado, segundo a Condição de Funcionamento

ESTADOS		Condições de Funcionamento								TOTAL	
		Em Instalação		Funcionando Normalmente		Funcionando com Problemas		Paralisadas			
		No. de Empresas	%	No. de Empresas	%	No. de Empresas	%	No. de Empresas	%	No. de Empresas	%
MARANHÃO	- No. de Empresas	-	-	11	2,5	1	1,0	2	1,5	14	1,8
	%	-	-	78,6	-	7,1	-	14,3	-	100,0	-
PIAUÍ	- No. de Empresas	2	2,3	7	1,6	1	1,0	5	3,8	15	2,0
	%	13,3	-	46,7	-	6,7	-	33,3	-	100,0	-
CEARÁ	- No. de Empresas	7	7,9	78	17,8	21	20,2	18	13,5	124	16,3
	%	5,6	-	63,0	-	16,9	-	14,5	-	100,0	-
R. G. DO NORTE	- No. de Empresas	10	11,4	30	6,8	6	5,8	8	6,0	54	7,1
	%	18,5	-	55,6	-	11,1	-	14,8	-	100,0	-
PARAÍBA	- No. de Empresas	16	18,2	43	9,8	16	15,4	22	16,5	97	12,7
	%	16,5	-	44,3	-	16,5	-	22,7	-	100,0	-
PERNAMBUCO	- No. de Empresas	18	20,4	138	31,6	26	24,8	37	27,8	219	28,7
	%	8,2	-	63,0	-	11,9	-	16,9	-	100,0	-
ALAGOAS	- No. de Empresas	-	-	17	3,9	3	2,9	3	2,3	23	3,0
	%	-	-	74,0	-	13,0	-	13,0	-	100,0	-
SERGIPE	- No. de Empresas	2	2,3	14	3,2	5	4,8	2	1,5	23	3,0
	%	8,7	-	60,9	-	21,7	-	8,7	-	100,0	-
BAHIA	- No. de Empresas	21	23,9	85	19,4	19	18,3	30	22,6	155	20,3
	%	13,5	-	54,8	-	12,3	-	19,4	-	100,0	-
MINAS GERAIS	- No. de Empresas	12	13,6	15	3,4	6	5,8	6	4,5	39	5,1
	%	30,7	-	38,5	-	15,4	-	15,4	-	100,0	-
TOTAL	- No. de Empresas	88	100,0	438	100,0	104	100,0	133	100,0	763	100,0
	%	11,5	-	57,5	-	13,6	-	17,4	-	100,0	-

FONTE: Pesquisa direta BNB/SUDENE - 1978.

QUADRO IV.14
NORDESTE
Distribuição das Empresas que Receberam Incentivos Fiscais da SUDENE (34/18 e/ou FINOR), até
julho/1978, por Gênero, segundo a Condição de Funcionamento

Gêneros Industriais	Condição de Funcionamento								TOTAL	
	Em Instalação		Funcionando Normalmente		Funcionando com Problemas		Paralisadas			
	No. de Empresas	%	No. de Empresas	%	No. de Empresas	%	No. de Empresas	%	No. de Empresas	%
00 - Extração de Minerais	-	-	11	2,5	-	-	1	0,8	12	1,6
10 - Produtos de Minerais não-Metálicos	7	8,0	51	11,6	8	7,7	11	8,3	77	10,1
11 - Metalúrgica	9	10,2	40	9,1	12	11,5	13	9,7	74	9,7
12 - Mecânica	2	2,3	13	3,0	4	3,8	6	4,5	25	3,3
13 - Material Elétrico e de Comunicação	4	4,5	19	4,3	5	4,8	7	5,2	35	4,6
14 - Material de Transporte	1	1,1	5	1,1	2	1,9	1	0,8	9	1,2
15 - Madeira	-	-	3	0,7	3	2,9	6	4,5	12	1,6
16 - Mobiliário	1	1,1	8	1,8	4	3,8	5	3,7	18	2,4
17 - Papel e Papelão	2	2,3	19	4,3	2	1,9	4	3,0	27	3,5
18 - Borracha	-	-	6	1,4	2	1,9	1	0,8	9	1,2
19 - Couros e Peles e Produtos Similares	5	5,7	9	2,1	4	3,3	4	3,0	22	2,9
20 - Química	19	21,6	55	12,6	8	7,7	16	12,0	98	12,8
21 - Produtos Farmacêuticos e Veterinários	-	-	6	1,4	-	-	1	0,8	7	0,9
22 - Perfumaria, Sabões e Velas	2	2,3	3	0,7	1	1,0	1	0,8	7	0,9
23 - Produtos de Matérias Plásticas	2	2,3	18	4,1	3	2,9	3	2,3	26	3,4
24 - Têxtil	13	14,8	56	12,8	8	7,7	8	6,0	85	11,1
25 - Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	4	4,5	29	6,6	14	13,5	7	5,2	54	7,1
26 - Produtos Alimentares	15	17,0	68	15,6	21	20,1	31	23,3	135	17,7
27 - Bebidas	-	-	8	1,8	-	-	-	-	8	1,0
28 - Fumo	-	-	2	0,5	-	-	-	-	2	0,3
29 - Editorial e Gráfica	-	-	4	0,9	2	1,9	1	0,8	7	0,9
30 - Diversos	2	2,3	5	1,1	1	1,0	6	4,5	14	1,8
TOTAL	88	100,0	438	100,0	104	100,0	133	100,0	763	100,0

FONTE: Pesquisa Direta - BNB/SUDENE-1978.

QUADRO IV. 15
NORDESTE

Distribuição do Investimento Total Previsto no Último Projeto Aprovado pela SUDENE para as
Empresas Industriais que Receberam até Julho de 1978, Incentivos Fiscais dos Sistemas 34/18 e/ou FINOR,
por Gênero, segundo a Condição de Funcionamento
1978

(Em Cr\$ 1.000,00 de 1977)

FONTE: Pesquisa direta BNB/SUDENE - 1978.

QUADRO IV. 16
NORDESTE (*)

Distribuição da Mão-de-Obra Prevista no Último Projeto Aprovado Pela SUDENE para as Empresas Industriais que Receberam Incentivos Fiscais (34/18 e/ou FINOR) até Julho/1978, por Gênero, segundo a Condição de Funcionamento 1978

Gêneros Industriais	Condições de Funcionamento								TOTAL	
	Em Instalação		Funcionando Normalmente		Funcionando com Problemas		Paralisadas			
	No. de Empresas	%	No. de Empresas	%	No. de Empresas	%	No. de Empresas	%	No. de Empresas	%
00 - Extração de Minerais	-	-	1.993	1,2	-	-	188	0,8	2.181	0,9
10 - Produtos de Minerais não-Metálicos	544	2,2	12.664	7,8	1.267	4,2	1.627	7,0	16.102	6,7
11 - Metalúrgica	1.104	4,4	15.788	9,7	4.457	14,7	978	4,2	22.327	9,2
12 - Mecânica	529	2,1	4.577	2,7	2.205	7,3	1.458	6,3	8.769	3,6
13 - Material Elétrico e de Comunicação	543	2,2	9.394	5,8	2.771	9,1	1.515	6,5	14.223	5,9
14 - Material de Transporte	150	0,6	1.523	0,9	703	2,3	1.959	8,4	4.335	1,8
15 - Madeira	-	-	763	0,5	503	1,7	1.049	4,5	2.315	1,0
16 - Mobiliário	180	0,7	1.138	0,7	927	3,1	902	3,9	3.153	1,3
17 - Papel e Papelão	3.817	13,9	3.935	2,4	639	2,1	1.184	5,1	9.275	3,8
18 - Borracha	-	-	3.695	3,3	3.036	3,3	89	0,4	2.730	1,1
19 - Couros e Peles e Produtos Similares	1.267	4,9	1.435	0,9	809	2,7	327	1,4	3.833	1,6
20 - Química	5.953	23,5	14.843	9,1	1.592	5,2	1.901	8,2	24.289	10,0
21 - Produtos Farmacêuticos e Veterinários	-	-	738	0,5	-	-	49	0,2	787	0,3
22 - Perfumaria, Sabões e Velas	113	0,5	485	0,3	42	0,1	192	0,8	832	0,4
23 - Produtos de Matérias Plásticas	239	0,9	3.845	2,4	173	0,6	147	0,6	4.404	1,8
24 - Têxtil	4.123	16,3	33.469	20,5	1.982	6,5	819	3,5	40.393	16,7
25 - Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	2.450	9,7	25.536	15,6	8.893	29,3	809	3,5	37.688	15,6
26 - Produtos Alimentares	3.861	15,3	23.377	14,3	2.152	7,1	7.469	32,3	36.859	15,2
27 - Bebidas	-	-	4.139	2,5	-	-	-	-	4.139	1,7
28 - Fumo	-	-	805	0,5	-	-	-	-	805	0,3
29 - Editorial e Gráfica	-	-	428	0,2	115	0,4	71	0,3	614	0,2
30 - Diversos	732	2,8	791	0,5	108	0,3	486	2,1	2.117	0,9
TOTAL	25.306	100,0	163.271	100,0	30.354	100,0	23.219	100,0	242.150	100,0

FONTE: Pesquisa Direta BNB/SUDENE - Setembro/1978.

(*) Inclusive o Norte de Minas Gerais.

QUADRO IV.17 NORDESTE

Distribuição da Mão-de-Obra Prevista pelas Empresas que Receberam Incentivos Fiscais da SUDENE (34/18 e/ou FINOR), até Julho de 1978, por Estado segundo Condição de Funcionamento 1978

ESTADOS	Condições de Funcionamento										TOTAL	
	Em Instalação		Funcionando Normalmente		Funcionando com Problemas		Paralisadas					
	No. de Empregos	%	No. de Empregos	%	No. de Empregos	%	No. de Empregos	%	No. de Empregos	%		
MARANHÃO	—	—	2.852	1,7	281	0,9	126	0,5	3.259	1,4		
	—	—	87,5	—	8,6	—	3,9	—	100,0	—		
PIAUI	431	1,7	613	0,4	592	1,9	161	0,7	1.797	0,7		
	24,0	—	34,1	—	32,9	—	9,0	—	100,0	—		
CEARÁ	1.232	4,9	32.021	19,6	6.851	22,6	5.913	25,5	46.017	19,0		
	2,7	—	69,5	—	14,9	—	12,9	—	100,0	—		
R.G.NORTE	3.237	12,8	11.720	7,2	1.604	5,3	1.022	4,4	17.583	7,3		
	18,4	—	66,7	—	9,1	—	5,8	—	200,0	—		
PARAÍBA	3.136	12,4	11.203	6,8	2.896	9,5	2.078	9,0	19.313	8,0		
	16,2	—	58,0	—	15,0	—	10,8	—	100,0	—		
PERNAMBUCO	3.746	14,8	61.819	37,8	6.907	22,8	6.258	26,9	78.730	32,4		
	4,8	—	78,4	—	8,8	—	8,0	—	100,0	—		
ALAGOAS	—	—	4.352	2,7	115	0,4	142	0,6	4.609	1,9		
	—	—	94,4	—	2,5	—	3,1	—	100,0	—		
SERGIPE	1.142	4,5	5.306	3,3	912	3,0	107	0,5	7.467	3,1		
	15,3	—	71,1	—	12,2	—	1,4	—	100,0	—		
BAHIA	9.294	36,7	29.806	18,3	6.254	20,6	6.513	28,0	51.867	21,4		
	17,9	—	57,4	—	12,1	—	12,6	—	100,0	—		
MINAS GERAIS	3.088	12,2	3.579	2,2	3.942	13,0	899	3,9	11.508	4,8		
	26,8	—	31,1	—	34,3	—	7,8	—	100,0	—		
TOTAL	25.306	100,0	163.271		30.354	100,0	23.219	100,0	242.150	100,0		
	10,5		67,4		12,5		9,6		100,0			

FONTE: Pesquisa Direta BNB/SUDENE — 1978.

QUADRO V.18
NORDESTE e BRASIL
Sistema Bancário
Empréstimos e Depósitos
1960/76
(Cr\$ milhões de 1976)

ANOS	Sistema Bancário Regional			Sistema Bancário Nacional		
	Emp. (A)	Dep. (B)	A/B	Emp. (A)	Dep. (B)	A/B
1960	7.862,2	6.837,9	1,15	101.221,0	98.315,5	1,03
1961	8.243,2	7.493,3	1,10	121.598,6	112.621,5	1,08
1962	9.460,7	9.169,1	1,03	138.972,1	137.764,0	1,01
1963	9.919,5	8.952,2	1,11	127.956,8	123.386,5	1,04
1964	9.696,0	8.887,5	1,09	154.440,1	148.439,7	1,04
1965	10.780,5	11.457,5	0,94	170.934,2	192.740,5	0,89
1966	10.522,4	13.110,3	0,80	100.830,9	125.103,3	0,81
1967	14.125,4	14.014,1	1,01	116.904,6	131.291,0	0,89
1968	16.983,1	15.788,3	1,08	129.846,5	149.396,5	0,87
1969	18.906,2	16.388,9	1,15	148.158,6	149.855,1	0,99
1970	21.845,4	16.999,5	1,29	166.278,5	158.831,5	1,05
1971	24.812,8	16.328,1	1,52	194.337,6	176.742,0	1,10
1972	30.110,1	17.031,9	1,77	227.109,6	200.615,0	1,13
1973	38.453,2	21.073,7	1,82	277.964,9	242.252,9	1,15
1974	46.610,9	24.983,2	1,87	343.973,2	356.997,1	0,96
1975	66.060,1	32.404,9	2,04	428.948,1	392.676,7	1,09
1976	77.606,6	33.261,1	2,33	476.976,5	375.839,9	1,27

FONTE: BNB-ETENE "Análise Conjuntural", no. 11, 1o. sem/77.

QUADRO IV.19

NORDESTE

Distribuição do Emprego e do Investimento (totais) Constantes do Último Projeto Aprovado pela SUDENE para as Empresas que Receberam Incentivos Fiscais da SUDENE (34/18 e/ou FINOR), até Julho de 1978, segundo a Condição de Funcionamento 1978

Condição de Funcionamento	No. de Empresas		Total de Empregos Previstos no Último Projeto Aprovado pela SUDENE		Investimento Total Previsto no Último Projeto Aprovado pela SUDENE	
	Números Absolutos	%	Números Absolutos	%	Valor em Cr\$ 1.000,00 de 1977	%
- Em Instalação	88	11,5	25.306	10,5	21.424.384	18,9
- Funcionando Normalmente	438	57,4	163.271	67,4	72.426.948	63,9
- Funcionando com Problemas	104	13,6	30.354	12,5	13.163.396	11,6
- Paralisadas	133	17,5	23.219	9,6	6.360.511	5,6
TOTAL	763	100,0	242.150	100,0	113.375.239	100,0

FONTE: Pesquisa direta BNB/SUDENE - 1978.

QUADRO V.1

Composição do PIB dos Serviços no Nordeste

Estrutura Percentual a Preços Correntes

1965-72

Subsetores	% de Cada Ano							
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Comércio	32,8	30,5	30,1	31,0	30,3	28,3	27,3	26,9
Outros	4,2	4,0	3,9	3,9	3,8	3,7	3,7	3,6
Ativ. Financ. e Seguros	9,8	14,0	14,2	13,7	14,2	14,4	15,7	16,3
Bens Imóveis e Serv. às Empresas	19,7	20,2	20,1	20,3	20,3	20,6	20,6	20,3
Adm. Pública	15,2	14,3	14,9	14,0	14,3	15,1	14,2	14,2
Serv. Sociais e da Comunidade	7,8	7,0	7,5	7,6	7,7	7,8	8,2	8,4
Transporte, Ar- mazenagem e Comunicações	10,5	10,0	9,3	9,5	9,3	10,1	10,3	10,2

FONTE: SUDENE, Contas Regionais.

R. econ. Nord. Fortaleza, v. 10, n.2, p. 189-430, abr/jun. 1979

321

V. O SETOR TERCIÁRIO E OS FLUXOS DE BENS, SERVIÇOS E FATORES

1. Características Gerais do Setor

A heterogeneidade dos diversos componentes do setor terciário torna difícil a compreensão do seu papel na vida sócio-econômica. Esse setor é definido residualmente como o conjunto de qualquer atividade que não se caracterize convencionalmente como agrícola ou industrial.

As atividades terciárias no Nordeste constituem o maior setor da economia em termos de renda e de produto. De fato, as informações da Fundação Getúlio Vargas indicam ser de 65,5% a participação do terciário na formação da renda interna regional, em 1970⁽⁸⁾ (15,1% para a indústria e 19,4% para a agricultura), contra 58,4% para o Brasil. Essa participação está superestimada, principalmente porque as contas da FGV excluem, do cômputo da indústria, os serviços de utilidade pública e da construção civil, bem como a renda da extrativa mineral referente à extração de petróleo. A SUDENE divulga informações mais completas sobre a indústria, nas contas regionais do produto interno bruto a custo de fatores, segundo as quais a participação do setor terciário passa a ser 49,3% do PIB em 1970 (25,7% para o primário e 25,0% para o secundário).

Segundo os dados da SUDENE, publicados anualmente (enquanto os da FGV só se referem a anos censitários, conforme a última revisão), a participação dos serviços teria declinado para 46,3% em 1974 (elevando-se a agricultura para 30,6% e caindo a indústria para 23,1%). Tanto com base na SUDENE como na FGV, contudo, observa-se, voltando à década dos sessenta, um crescimento do terciário mais acentuado que no resto da economia.

Uma idéia da composição do setor, de 1965 a 1972, conforme a SUDENE, pode ser obtida no Quadro V.1, por onde se nota que as únicas alterações significativas ocorrem quanto ao comércio (queda de participação) e atividades financeiras e seguros (aumento).

Quanto à população economicamente ativa do setor terciário regional, o Censo Demográfico de 1970 registra um total de cerca de 2,2 milhões de pessoas, o que representava 26,2% do total da PEA (63,1% para a agricultura e 10,7% para a indústria).

(8) Veja-se, no capítulo III seção 2, a referência à seca de 1970 e seus efeitos sobre a participação da agricultura e dos demais setores no produto regional.

A evidência disponível indica que o setor terciário nordestino tem acentuada autonomia em relação aos outros setores da economia regional, pois sua estabilidade de crescimento não tem sido abalada por grandes oscilações nas atividades primárias e secundárias. É possível que isso seja o reflexo do fato de o terciário do Nordeste constituir apoio para a extensão do mercado de bens industriais do Sudeste, alimentado, em anos de crise nos demais setores regionais (essencialmente na agricultura), por transferências de fora através do setor público. Esse reflexo (nos subsetores modernos, basicamente) se conjugaria com a indução normalmente transmitida pelas atividades agrícolas e industriais de dentro da própria Região.

2. Comércio Internacional

2.1. Relações com o Exterior do País

O Nordeste tem sido, desde o Brasil-Colônia, uma Região exportadora no comércio internacional. O saldo da balança de mercadorias da Região com o estrangeiro tem historicamente registrado valores positivos. Em 1974, o saldo registrado na balança comercial foi de US\$ 800 milhões, contra US\$ 162 milhões em 1960. (Quadro V.2).

As exportações se compõem em cerca de 70% de produtos primários, sendo os produtos derivados da cana e do cacau responsáveis por mais de 60% da pauta. Os produtos açúcar, cacau, algodão, óleo de mamona, sisal, fumo, lagosta, melão, cera de carnaúba e castanha de caju chegam a participar com 84% do total das vendas externas da Região, que por sua vez representam a ínfima participação de 0,16% da totalidade das exportações mundiais (Quadro V.3).

O Nordeste foi atingido por todas as crises conjunturais ocorridas no cenário da economia mundial que, quase sempre, resultam em oscilações apreciáveis nos preços dos produtos primários, a exemplo do que ocorreu nos anos recentes (1973-75). Com efeito, o valor da receita cambial da Região tem sofrido drásticas oscilações ao longo das duas últimas décadas, como resultados das variações ocorridas nos preços externos.

Comparando-se os coeficientes de exportação⁽⁹⁾ do Nordeste com os do País, verifica-se que, em geral, até 1971 os da Região eram estacionários, em torno de 7%,

(9) Os coeficientes medem a relação entre o valor das exportações e o produto interno bruto.

QUADRO V.2

Comércio Exterior do Nordeste — 1960—74

(Em US\$ 1.000 — FOB)

Anos	Exportações		Importações		Saldo da Balança Comercial
	Valor	Índice	Valor	Índice	
1960	247.712	100,0	* 85.310	100,0	162.402
1961	262.577	106,0	* 81.923	96,0	180.654
1962	195.988	79,1	* 73.592	86,3	122.396
1963	247.799	100,0	* 80.384	94,2	167.415
1964	215.550	87,0	* 96.286	112,9	119.264
1965	203.000	82,0	* 67.055	78,6	135.945
1966	268.276	108,3	* 104.583	122,6	163.693
1967	277.231	111,9	* 119.841	140,5	157.390
1968	279.535	112,8	123.598	144,9	155.937
1969	415.320	167,7	118.680	139,1	296.640
1970	381.156	153,9	144.763	169,7	236.393
1971	403.318	162,8	210.413	246,6	192.905
1972	544.550	219,8	234.455	274,8	310.095
1973	729.664	294,6	347.313	407,1	382.351
1974	1.404.680	567,1	604.058	624,4	800.622

FONTE: Centro de Informações Econômico-Fiscais — M.F., CACEX.

NOTA: (*) Valores CIF.

QUADRO V.3
Principais Produtos Exportados pelo Nordeste
1960 - 1970 - 1976
(US\$ 1.000)

Produtos	1960		1970		1976	
	Valor US\$ 1.000	% Sobre Total	Valor US\$ 1.000	% Sobre Total	Valor US\$ 1.000	% Sobre Total
Apúcar	34.017	13,7	110.463	29,0	102.605	11,0
Cacau	97.123	39,2	102.425	26,9	273.099	29,3
Algodão	11.882	4,8	15.116	4,0	196	0,0
Óleo de Mamona	8.047	3,2	21.266	5,6	49.800	5,3
Sisal	21.011	8,5	17.985	4,7	59.173	6,3
Fumo	15.698	6,3	17.350	4,6	38.110	4,1
Lagosta	1.816	0,7	9.924	2,6	26.123	2,8
Melaço	—	—	7.656	2,0	40.510	4,3
Cera de Carnaúba	17.265	7,0	9.529	2,5	16.459	1,8
Castanha de Caju	306	0,1	7.008	1,8	17.289	1,9
SUBTOTAL	207.165	83,6	318.722	83,6	623.364	66,9
TOTAL	247.712	100,0	381.156	100,0	932.366	100,0

FONTE: CACEX
 Elaboração: ETENE/BNB.

porém sempre superiores aos do Brasil. A partir daquele ano, entretanto, nota-se uma tendência ascensional daquele coeficiente, tendo em 1974 superado todos os níveis atingidos desde a década de 60, cerca de 12% (Quadro V.4).

A diversificação que vem ocorrendo na pauta de exportação a partir de 1970 possibilitou uma mudança estrutural que deu aos produtos manufaturados uma elevação de 3 para 24%.

Por outro lado, vale salientar a persistência na venda de alguns produtos manufaturados que já se firmaram na pauta, cujos registros vêm desde 1971 e mostram significativo incremento médio anual no período 1971 - 75. Entre eles, destacam-se os seguintes: roupas de cama (380,5%), chocolate (338,4%), querosene (221%), tecidos de algodão (214,3%), peças para centro telefônico (77,4%), cordas de sisal (65,8%), charutos (23,3%), jacarandá serrado (11,6%) e rum (3%).

Desses dados, nota-se uma especialização na produção industrial para o mercado externo, que se baseia nas vantagens comparativas da Região, em termos de matérias-primas locais e de mão-de-obra abundante. Com efeito, os gêneros industriais mais representativos nas exportações de manufaturados são os de alimentos, química e têxtil, que contribuíram em 1975 com 49,9%, 22,7% e 17,0%, da referida pauta, respectivamente.

A composição das importações mudou substancialmente no período 1960—1970, podendo-se destacar, no entanto, a predominância, em todo o período, de produtos alimentícios e bebidas. Não obstante o predomínio na importação de bens de consumo final, vale salientar o crescimento das compras de bens de capital e de consumo durável, representadas pelo item Maquinaria, Veículos e Acessórios, que vem evoluindo gradativamente, de 18,5% em 1960 para 34,7% em 1970.

Os produtos mais importantes, em termos de participação relativa, eram trigo em grão, bacalhau, tratores, petróleo em bruto e leite em pó, que juntos somavam 34,1%, em 1970.

Já em 1974, pode-se observar que o item de maior importância (20,8%) na pauta é o de Máquinas e Aparelhos, seguindo-se o de Produtos do Reino Vegetal (19,8%) e o de Produtos das Indústrias Químicas e Conexas (19,6%). Este último item, que representa, basicamente, a importação de bens intermediários, vem ganhando importância cada vez maior na pauta, tendo em 1970 participado com 10,8% do total das importações do exterior.

QUADRO V.4
Coefficiente de Exportação do Nordeste
e Brasil e Crescimento Anual do PIB
Cr\$ 1.000

Anos	Nordeste			Brasil			Cresc. Anual do PIB c.f (%)	
	PIB c.f A	Exportações B	C = B/A %	PIB c.f D	Exportações E	F = E/D %	NE	BR
1965	5.363,546	389,904	7,3	38.849,400	2.214,843	5,7	4,1	-
1966	7.446,292	582,824	7,8	54.672,800	3.813,546	7,0	3,9	3,8
1967	10.153,317	712,793	7,0	74.934,300	4.264,737	5,7	10,8	4,8
1968	13.883,408	906,746	6,5	104.319,900	6.177,932	5,9	9,5	11,2
1969	17.897,794	1.656,596	9,3	137.216,400	9.214,219	6,7	7,0	10,0
1970	22.303,520	1.728,034	7,7	177.545,600	10.844,715	6,1	2,1	8,8
1971	30.196,158	2.134,758	7,1	238.132,600	15.373,766	6,5	8,8	13,3
1972	39.032,502	3.218,722	8,2	311.348,500	23.588,387	7,6	7,5	11,7
1973	53.397,495	4.452,152	8,3	427.121,800	37.827,974	8,9	9,3	14,0
1974	77.196,850	9.419,548	12,2	622.402,200	53.768,654	8,6	7,9	9,8
1975	...	11.311,791		883.725,000	68.733,057	7,8	7,4	5,6
1976	...	9.705,957		...	107.129,772		6,7	9,2

FONTE: CACEX, F.G.V., SUDENE.

Os registros de importação, por produto, vêm confirmar uma evolução da pauta, em favor da maior participação relativa dos bens de capital, tendo o item Máquinas e Aparelhos (exclusive tratores) registrado um percentual de 16,3% em 1974, embora a maior parcela dos produtos importados ainda seja a de trigo em grão (16,9%). No entanto vale salientar que este item vem reduzindo-se gradativamente desde 1967, quando ainda pesava 30,9% na pauta.

2.2. Efeitos Regionais das Políticas de Comércio Exterior

As políticas nacionais de comércio exterior exercem efeitos sobre a economia nordestina, mesmo independentemente da influência do chamado "comércio triangular" (Nordeste — Resto do País — Exterior), originalmente apreciado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

A análise a que se procedeu acerca dos efeitos dessas políticas abrange cinco períodos distintos, entre 1948 e 1975, em cada um dos quais predominou certo tipo de instrumento conjugado com outros de menor repercussão. O efeito específico do comércio triangular para o período total de 1948-75 será avaliado após a análise das políticas cambial e de subsídios ao setor externo.

A) Política Cambial

a) 1948-53

A principal política externa do governo nesse período foi a manutenção de uma taxa cambial supervalorizada (para evitar um incremento de exportação), embora houvesse certo controle das importações caracterizado pelas "filas de câmbio". Sendo o Nordeste uma região exportadora por excelência, fatalmente seu setor externo tenderia a ser penalizado por tal política, e essa perda foi aqui considerada como indicativo da perda de bem-estar da Região, apesar de reconhecer-se as lacunas desta metodologia. De sorte que se mediu a perda de receita líquida do Nordeste como sendo igual ao produto de: i) diferencial entre a taxa de câmbio livre estimada e a taxa oficial, em cada ano; por ii) diferença entre o valor das exportações e o das importações, no mesmo ano. Constata-se com essa política a constante perda do setor exportador regional no período, exceção feita a 1952 (ano de déficit no comércio) e 1953 (quando a taxa cambial foi subvalorizada).

QUADRO V.5
As Perdas Líquidas do Setor Externo Nordestino
Determinadas pela Política de Supervalorização
Cambial no Período 1948-1966
(A Preços de 1977)

Cr\$ 1.000,00

A n o s	Perdas Líquidas do Setor Externo Nordestino
1948	1.874.240
1949	795.022
1950	2.304.176
1951	767.877
1952	— 1.601.578
1953	— 185.779
1954	2.990.282
1955	4.650.642
1956	2.836.815
1957	2.259.630
1958	4.101.329
1959	3.191.238
1960	2.511.841
1961	4.657.269
1962	5.335.208
1963	2.458.651
1964	1.758.346
1965	1.484.034
1966	1.319.388
TOTAL	43.508.631

FONTE: Ver texto da pesquisa original.

b) 1954—57

Nesse período predominou o sistema de leilões e taxas múltiplas de câmbio, destinadas ao controle qualitativo (além do quantitativo) das importações, semelhante a um sistema de tarifas, este somente implantado em 1957. As taxas de câmbio variavam entre cinco categorias de produtos, dos mais essenciais (menos cruzeiros por dólar) aos mais supérfluos (mais cruzeiros por dólar). As taxas médias de exportação eram sistematicamente menores que as de importação e de mercado livre, o que consubstanciava uma perda líquida para o Nordeste. O diferencial entre a taxa livre de câmbio e a taxa média de exportação foi aplicado sobre o valor exportado no ano, subtraindo-se desse resultado o produto do diferencial da taxa de importação pelo valor importado.

c) 1958—63

Apesar da política tarifária adotada em 1957, o controle de importações (lei dos Similares) foi a principal política desse período, mas com taxa de câmbio para exportações abaixo do nível de livre mercado. Podem-se somar, também, as tarifas às taxas de câmbio para importação, a fim de obter-se valor mais coerente com os preços das importações. Metodologia semelhante àquela aplicada no item anterior leva à conclusão de que se verifica a contínua perda do setor externo regional com esse tipo de política, no período.

d) 1964—66

Nesse período, houve certa transição, pois apesar da criação dos incentivos às exportações, estes só foram implementados em 1967, de modo que a supervalorização cambial continuou sendo a principal política, e a perda calculada com o método anterior.

e) Saldo Total da Política Cambial

As perdas líquidas apuradas para o Nordeste, como resultado das políticas de supervalorização cambial do pós-guerra, estão apresentadas no Quadro V.5, por onde se vê que, de 1948 a 1966, o Nordeste teria perdido cerca de 43,5 bilhões de cruzeiros, a preços de 1977.

B) Incentivos e Subsídios: 1967-75

a) Incentivos através de Impostos Indiretos

Nesse período predominou o sistema de promoção das exportações, de modo que foram computados, com relação ao Nordeste, os incentivos (créditos e isenções) através do IPI, Imposto de Importação e ICM. Os resultados do Quadro V.6, para cada imposto, e sua soma, servem para computar-se o incentivo por cruzeiro exportado, concluindo-se que tais incentivos perderam, continuamente, sua importância a partir de 1967. Neste ano se concediam incentivos de 33 centavos por dólar exportado, reduzindo-se paulatinamente para 10 centavos em 1975. Todos os incentivos tiveram declínio similar. Algumas comparações efetuadas com outros estudos relativos ao Brasil mostram que, em 1971, o incentivo médio no País era de 40 centavos por cruzeiro exportado, contra os 19 encontrados neste trabalho. Isso demonstra que o sistema de incentivos às exportações tem sido relativamente inexpressivo no Nordeste, o que era de esperar-se, dado o caráter eminentemente primário de suas exportações.

b) Outros Subsídios

Os demais subsídios computados se referem a: a) aqueles concedidos às exportações com base no imposto de renda de pessoas jurídicas; b) os incentivos da SUDENE, constantes do sistema 34/18/FINOR, em benefício das exportações regionais; c) subsídios financeiros implícitos através dos empréstimos industriais do BNB e BB, na Região.

c) Soma dos Incentivos e Subsídios

Os totais de todos os incentivos (incluindo aqueles concedidos através dos impostos indiretos) se acham calculados no Quadro V.7, por onde se vê que, só em 1975, o setor exportador teria recebido cerca de 3,1 milhões de dólares em 1977, sendo essa soma menor do que os valores recebidos em 1967 e 1974.

Quanto ao valor dos subsídios totais por cruzeiro exportado, verifica-se no Quadro V.8 que a proporção tem declinado desde 1967 até 1975, de 60 para 13 centavos por cruzeiro exportado do Nordeste.

QUADRO V.6
Isenções e Créditos Concedidos ao Setor Exportador do Nordeste e suas Participações nas Exportações
1967/1975

Anos	Exportação A	Isenções				Créditos			Incentivos totais G	B/A	C/A	D/A	E/A	F/A	G/A
		I. IMP. B	IPI C	ICM D	ICM										
					IPI E	F									
1967	737,962	106,055	34,030	102,470	—	—	—	242,555	0,1437	0,0461	0,1389	—	—	—	0,3287
1968	948,567	67,893	31,670	101,540	—	—	—	201,103	0,0716	0,0334	0,1071	—	—	—	0,2121
1969	1.690,811	71,227	44,020	139,810	—	—	—	255,057	0,0421	0,0260	0,0827	—	—	—	0,1508
1970	1.748,868	58,049	74,990	144,060	28,388	28,388	33,091	333,875	0,0332	0,0429	0,0824	0,0162	0,0162	0,0162	0,1909
1971	2.132,247	101,466	63,450	175,550	33,091	33,091	33,091	406,648	0,0476	0,0298	0,0823	0,0155	0,0155	0,0155	0,1907
1972	3.231,063	90,315	65,770	213,660	39,971	39,971	39,971	449,687	0,0280	0,0204	0,0660	0,0124	0,0124	0,0124	0,1392
1973	4.470,142	156,314	117,820	377,670	76,226	76,226	76,226	804,256	0,0350	0,0263	0,0844	0,0171	0,0171	0,0171	0,1799
1974	9.537,913	313,185	254,850	683,990	153,325	153,325	153,325	1.558,675	0,0328	0,0267	0,0717	0,0161	0,0161	0,0161	0,1634
1975	11.671,374	191,250	206,630	503,010	140,027	140,027	140,027	1.180,944	0,0164	0,0177	0,0431	0,0120	0,0120	0,0120	0,1012

FONTE: Ver pesquisa original.

QUADRO V.7

Valor Total dos Incentivos Concedidos aos Exportadores Nordestinos
(A preços de 1977)

Anos	Subsídios Fiscais (A)	Incentivos Cambiais (B)	Subsídios do 34/18 e FINOR (C)	Subsídios Financeiros (D)	Total A + C + D = E
1963	...	...	130.545	...	130.545
1964	...	...	232.082	...	232.082
1965	...	...	175.241	...	175.241
1966	...	...	632.011	...	632.011
1967	2.342.111	...	1.746.915	192.637	4.281.663
1968	1.563.375	703.384	1.001.167	152.487	2.717.029
1969	1.642.057	511.641	385.810	232.553	2.260.420
1970	1.794.244	455.495	547.680	136.661	2.478.585
1971	1.834.511	478.652	678.858	106.660	2.620.029
1972	1.754.068	390.736	984.934	73.839	2.812.841
1973	2.724.519	124.855	252.805	57.104	3.034.428
1974	4.205.405	483.613	1.068.105	57.358	5.330.868
1975	2.467.409	1.584.304	619.606	14.554	3.101.569

US\$ 1.000,00

FONTE: Ver pesquisa original.

QUADRO V.8

Valor dos Incentivos por Cruzeiro Exportado

(A Preços de 1977)

Cr\$ 1.000,00

Anos	Valor Exportado Total A	Exportação de Manufaturados B	Subsídios C	Relação	
				C/A	C/B
1967	7.125.761	...	4.281.663	0,60	...
1968	7.374.160	...	2.717.029	0,37	...
1969	10.885.441	...	2.260.420	0,21	...
1970	9.398.417	...	2.478.585	0,26	...
1971	9.514.086	1.603.643	2.620.029	0,28	1,63
1972	12.326.505	3.080.956	2.812.841	0,23	0,91
1973	14.814.051	4.737.048	3.034.428	0,20	0,64
1974	24.560.126	7.929.342	5.330.868	0,22	0,67
1975	23.529.490	6.930.367	3.101.569	0,13	0,45
Total	119.528.037	24.281.356	28.637.432	0,24	0,70

FONTE: Ver pesquisa original.

C) Efeito Total da Política Cambial e dos Subsídios

O total dos efeitos até agora estimados se encontra resumido no Quadro V.9, em que as perdas do setor externo via política cambial são subtraídas dos subsídios da política de incentivos, para que se obtenham as perdas líquidas (sinais positivos) ou os ganhos líquidos (sinais negativos). O efeito é de perda até 1966, ganho de 1967 a 1974, voltando a perda em 1975. Isso se deve basicamente à política de minidesvalorizações (queda na supervalorização do cruzeiro), conjugada com a adoção de subsídios para o setor exportador, no período 1967-74. Em anos recentes, contudo, tais efeitos positivos começaram a reduzir-se substancialmente na região nordestina.

D) Comércio Triangular

A perda causada ao Nordeste através do comércio triangular (Nordeste — Resto do País — Exterior) foi objeto de estudo pelo GTDN, em 1959, o qual, entretanto, utilizou uma metodologia não adequada para efeito de cálculo. De fato, o sentido de suas conclusões depende da escolha do ano-base para a correção tanto da taxa cambial como do poder de compra das exportações regionais, além de haver certa evidência de correção em dupla contagem, provocando superestimativa da perda sofrida pelo Nordeste, além de certa confusão nos resultados. Os cálculos sobre os prejuízos causados pelo comércio triangular podem ser interpretados como decorrentes de relação de troca desfavorável ao Nordeste, que vende a preços externos aproximadamente competitivos e compra a preços internos elevados pela política protecionista.

A metodologia utilizada no presente estudo calculou a perda como sendo a diferença de: a) o poder de compra, no exterior do saldo de divisas do comércio (deflator = índice de preços das importações), menos b) o poder de compra, dentro do País do mesmo saldo (deflator = índice de preços das importações multiplicado pelo fator igual a um mais a tarifa média)⁽¹⁰⁾. O resultado das estimativas se encontra no Quadro V.10, em que se verifica que as perdas totais no período 1954-75 giram em torno de 1,5 bilhão de dólares, ou uma média de cerca de 70 milhões de dólares anuais. Apenas em 1975, o prejuízo da Região teria ficado em mais ou menos Cr\$ 1,2 bilhão (aproximadamente 38,7% das liberações ou subscrições do sistema 34/18/FINOR naquele ano).

(10) A hipótese subjacente é que a tarifa média representa o diferencial entre o preço interno e o preço externo.

QUADRO V.9

Perdas Líquidas do Nordeste

(A Preços de 1977)

(Cr\$ 1.000.00)

Anos	Perdas do Setor Ex- terno Via Política Cambial	Subsídios Ganhos p/Se- tor Externo Via Política de Incentivos	Perdas Líquidas do Setor Externo Nordestino
1948	1.874.240	...	1.874.240
1949	795.022	...	795.022
1950	2.304.176	...	2.304.176
1951	767.877	...	767.877
1952	- 1.601.578	...	- 1.601.578
1953	- 185.779	...	- 185.779
1954	2.990.282	...	2.990.282
1955	4.650.642	...	4.650.642
1956	2.836.815	...	2.836.815
1957	2.259.630	...	2.259.630
1958	4.101.329	...	4.101.329
1959	3.191.238	...	3.191.238
1960	2.511.841	...	2.511.841
1961	4.657.269	...	4.657.269
1962	5.335.208	...	5.335.208
1963	2.458.651	130.545	2.328.106
1964	1.758.346	232.082	1.526.264
1965	1.484.034	175.241	1.308.793
1966	1.319.388	632.011	687.377
1967	666.119	3.292.213	- 2.626.094
1968	289.216	1.927.657	- 1.638.441
1969	188.054	1.360.323	- 1.172.269
1970	165.025	1.551.849	- 1.386.824
1971	192.709	1.689.073	- 1.496.364
1972	445.726	1.845.239	- 1.399.513
1973	905.862	1.530.217	- 624.355
1974	2.713.530	3.174.782	- 461.252
1975	2.222.406	1.805.206	417.200
Total	51.297.278	19.346.438	31.950.840

FONTE: Ver pesquisa original.

QUADRO V. 10
Transferência de Recursos via Comércio Triangular
do Nordeste

Anos	Saldo do Balanço Comercial do NE (US\$ Milhões) S	Índices de Preços de Importação US\$ P _m Base 1965-67=100	Índices de Preços Internacionais Corrigidos P _m (1 + t)	Poder de Compra do NE no Exterior S/P _m	Poder de Compra do NE no Brasil S/P _m (1 + t)	Transferências T = S/P _m , -S/P _m (1 + t) Base 1965-67 = 100
1954	148.5	100.50	99.02	147.76	149.97	-2.21
1955	152.3	118.50	142.32	128.52	107.01	21.51
1956	66.3	105.00	163.83	63.14	40.47	22.67
1957	80.2	117.00	254.54	68.55	31.51	37.04
1958	151.7	106.50	141.18	142.44	107.45	34.99
1959	136.8	97.20	176.96	140.74	77.31	63.43
1960	161.4	94.80	157.24	170.25	102.65	67.60
1961	180.7	96.40	206.86	187.45	87.35	100.10
1962	120.7	97.20	248.34	124.18	48.60	75.58
1963	163.2	99.50	272.66	164.02	59.85	104.17
1964	126.3	96.40	217.17	131.02	58.16	72.86
1965	153.4	97.70	174.07	157.01	88.13	68.88
1966	163.9	99.80	162.92	164.23	100.60	63.63
1967	157.5	102.00	142.22	154.41	110.74	43.67
1968	134.5	105.00	140.69	128.10	95.60	32.50
1969	276.5	103.00	149.35	268.45	185.14	83.31
1970	214.0	105.00	153.27	203.81	139.62	64.19
1971	166.3	109.00	178.55	152.57	93.14	59.43
1972	280.1	117.00	188.32	239.40	148.74	90.66
1973	340.7	146.00	250.98	233.36	135.75	97.61
1974	760.7	213.00	454.62	357.14	167.33	189.81
1975 *	734.1	264.00	563.48	278.07	130.28	147.79

FONTES: S; Baer (4) e BNB (18)

PM e PM (1 + t); Pastore et alii (34) e Conjuntura Econômica (12)

(*) Estimativa

QUADRO V.11
A Drenagem Líquida de Recursos do Nordeste Causadas pelas
Políticas de Comércio Exterior do Brasil e a Existência
do Comércio Triangular
(A Preços de 1965/67) Cr\$ Milhões

Anos	Drenagens Via Comércio Triangular	Perdas Líquidas Causadas pelas Políticas de Comércio Exterior do Brasil	Drenagem Líquida de Recursos
1948	...	151,00	151,00
1949	...	66,00	66,00
1950	...	207,00	207,00
1951	...	66,00	66,00
1952	...	-137,00	-137,00
1953	...	- 16,00	- 16,00
1954	- 7,05	259,00	251,95
1955	82,64	393,00	475,64
1956	62,93	236,00	298,93
1957	101,57	187,00	288,57
1958	130,57	335,00	465,57
1959	183,79	252,00	435,79
1960	175,59	195,00	370,59
1961	270,33	353,00	623,33
1962	195,08	408,00	603,08
1963	232,71	177,37	410,08
1964	191,58	121,68	313,26
1965	177,77	106,93	284,70
1966	139,35	55,01	194,36
1967	92,64	-212,47	-119,83
1968	73,77	-134,24	- 60,47
1969	186,82	- 97,37	89,45
1970	138,70	-115,72	22,98
1971	126,38	-123,75	2,63
1972	197,31	-115,00	82,31
1973	237,23	- 51,20	186,03
1974	577,93	- 30,13	547,80
1975	552,32	34,17	556,49
Total	4.089,96	2.570,28	6.660,24

FONTES: Tabelas: X (Coluna A), XII (Coluna B), XXI (Colunas A e B), XXIII (última coluna), XXIX (T₂) e XXXII (última coluna).

E) Saldo Global

Para obter-se uma idéia aproximada do saldo líquido das políticas de supervalorização cambial, creditícia, fiscais e mecanismo 34/18, agregaram-se seus resultados no Quadro V.11, ressaltando-se que não foram incluídos os efeitos das minidesvalorizações (*não representam propriamente uma transferência do Governo Federal para o setor exportador*), nem os incentivos utilizados através do ICM (por serem de competência dos Governos Estaduais).

Nesse Quadro se verifica que o valor anual médio do mencionado saldo líquido fica em cerca de Cr\$ 237,9 milhões a preços de 1965/67 (ou Cr\$ 2,9 bilhões a preços de 1977). Mais relevante ainda é o fato de que tem havido tendência acelerada de crescimento desse prejuízo na presente década, pois, em 1975, o mesmo atingiu a elevada e surpreendente soma aproximada de Cr\$ 6,9 bilhões a preços correntes, mais do dobro do orçamento do 34/18/FINOR.

Mais inquietantes, talvez, não sejam os volumes dessas drenagens, mas seu caráter geralmente irreversível.

3. Comércio Inter-Regional e Intra-Regional

3.1. Fluxos Inter-Regionais

O comércio inter-regional brasileiro é de contínuo desequilíbrio para o Nordeste, tendendo a se agravar ao longo do tempo. As exportações tiveram uma queda gradual de Cr\$ 459 milhões em 1960 para Cr\$ 419 milhões em 1969, a preços de 1965, e um acréscimo para Cr\$ 1.277,4 milhões em 1974. Por outro lado, as importações cresceram de uma forma contínua de Cr\$ 696,0 milhões em 1960 para Cr\$ 3.503 milhões em 1974. Como proporção do produto interno bruto a preços de mercado, o déficit desse comércio passou de 5,4% em 1965 para 14,7% em 1969 e 17,5% em 1974. Portanto, o saldo do balanço comercial do Nordeste com o resto do País é deficitário e crescente. Quadro V. 12.

Uma das causas dessa crescente transferência de renda do Nordeste para o Centro-Sul tem sido a política de proteção à indústria nacional, além do estilo da execução da política de industrialização regional e da baixa elasticidade-renda das exportações nordestinas, aliada a uma alta elasticidade-renda das importações.

QUADRO V.12
Nordeste e Resto do Brasil: Importações e Exportações
A Preços de 1965
(Cr\$ 1.000.000,00)

Anos	Exportações do Nordeste	Importações do Nordeste	Saldo do Balanço Comercial
1960	459,5	695,8	-236,3
1961	525,2	748,4	-223,2
1962	433,3	823,6	-390,3
1963	476,0	497,8	-21,8
1964	408,3	684,6	-276,3
1965	390,9	705,2	-314,3
1966	374,5	817,9	-443,4
1967	387,2	1.096,6	-709,4
1968 (*)	383,0 (*)	1.209,1 (*)	-826,1 (*)
1969	419,2	1.276,5	-857,3
1974	1.277,4	3.503,3	-2.225,9

FONTES: SUDENE-AT (para valores do período de 1960 a 1967 e para o ano de 1974).

CEDEPLAR (Comércio para 1969).

(*) Valores estimados.

QUADRO V. 13
NORDESTE
Importações de Produtos Industrializados, Provenientes do Resto do País
1969 e 1974
(Cr\$ 1.000,00)

Grupos de Bens	Valor Corrente		%		Valor a Preços de 1965	
	1969	1974	1969	1974	1969	1974
GRUPO 1						
Importações de Bens tipicamente de consumo	1.070.036	4.525.921	35,4	25,0	403.403	683.414
GRUPO 2						
Importações de bens tipicamente intermediários	843.787	6.508.376	27,9	36,0	318.108	982.765
GRUPO 3						
Importações de bens tipicamente de capital e de consumo durável	1.110.788	7.045.626	36,7	39,0	418.767	1.063.889
Total	3.024.611	18.079.923	—	—	1.040.278	2.730.068

FONTES: CEDEPLAR (1969) e SUDENE (1974)

Com relação à estrutura da pauta de importações, nota-se tendência à redução na participação de bens de consumo (35,4% em 1969 para 25,0% em 1974) e aumento dos intermediários (27,9% para 36,0%) e bens de capital e consumo durável—Quadro V. 13.

A região que mais transaciona com o Nordeste é o Sudeste: mais de 50% do que se exporta vai para esta última Região, que fornece mais de 55% das importações. As principais exportações do Nordeste para o Sudeste são constituídas de produtos químicos, têxteis e alimentares. As importações são basicamente de material de transporte, têxteis e alimentos.

Através dos dados estudados, o resultado a que se pode chegar é que a hipótese das vantagens comparativas não foi suficiente para explicar o comércio entre o Nordeste e o Resto do País e os investimentos do 34/18 e FINOR não aproveitam adequadamente estas vantagens. Pode-se dizer também que o Nordeste não exporta o seu fator abundante (trabalho de maneira suficiente), enquanto são incentivadas as atividades intensivas no fator escasso (capital). Deve-se ressaltar que estas conclusões são tiradas de dados e indicadores muito limitados para medir as vantagens comparativas, seja pela agregação adotada, seja pela deficiência dos indicadores. De todo não se pode, porém, rejeitar a teoria, porque na sua formulação mais geral são incluídas outras variáveis além de capital e trabalho, que não foram consideradas pela metodologia adotada, o que pode ter influenciado os resultados.

Comparando o comportamento do comércio no período estudado com estes resultados, pode-se concluir que o Nordeste perde seu poder competitivo no mercado nacional e não exporta como manda a eficiência econômica. Isto revela uma situação difícil para a Região em relação ao Resto do País. Afinal, quem se beneficia da situação e qual o motivo da mesma? Provavelmente a resposta para isto esteja nas ligações econômicas inter-regionais que, através do tempo, vêm atraindo para outras regiões os benefícios que poderia ter o Nordeste das políticas econômicas adotadas a nível nacional e regional.

Então, poder-se-ia dizer que são canalizados recursos para o Nordeste via setor público e incentivos fiscais e adotadas políticas para beneficiar o País como um todo. No entanto, o mecanismo capitalista do Centro-Sul faz com que sejam geradas distorções na estrutura econômica regional, absorvendo assim os benefícios que poderiam vir para a Região. Esta dependência crescente do Nordeste através das relações inter-regionais, que seria uma consequência da forma como é estruturada a economia brasileira, é um elemento não considerado na teoria das vantagens comparativas.

Quando se chama a atenção para os fatores que talvez impeçam o Nordeste de exportar adequadamente para o Resto do País, pretende-se com isto sugerir alguns pontos, dentre os muitos existentes, que poderão constituir hipóteses para estudos posteriores. O importante é que se analisem melhor as relações Nordeste-Resto do País, para que se tenha um melhor conhecimento das forças prejudiciais atuantes entre as duas regiões e se encontrem medidas adequadas para que os benefícios de uma política para o Nordeste não sejam menores do que as perdas provocadas pelas ligações inter-regionais.

3.2. Fluxos Intra-Regionais

Os três maiores Estados do Nordeste, Pernambuco, Bahia e Ceará, são os que mais vendem para a Região. Os dois maiores, Pernambuco e Bahia são os que, em todo o período estudado, auferiram superávit, caracterizando-os como Estados favorecidos pelo comércio, em relação aos demais. Estes dois Estados apresentaram-se inclinados a importar mais do Resto do País do que do Nordeste, o que sugere que os Estados mais pobres perdem para Pernambuco e Bahia e estes reverterem este ganho na forma de transferência de "divisas" para o Resto do País. Então, os Estados pobres do Nordeste são unidades que transferem "divisas" para o Resto do País através do comércio direto com aquela Região e indiretamente através de Pernambuco e Bahia — Quadro V. 14.

Um outro aspecto que merece destaque é a composição das exportações de Pernambuco, que se apresentou muito diversa da composição dos demais Estados: este Estado caracterizou-se como exportador de bens mais elaborados industrialmente, importando bens menos processados da Região. O comportamento de Pernambuco em relação ao Nordeste é comparável ao comportamento de uma economia mais desenvolvida comercializando com uma mais atrasada, onde a última exporta para a primeira basicamente produtos primários não-elaborados.

Por outro lado, Pernambuco é o Estado nordestino que mais leva vantagem no comércio, já que, dividindo-se o Nordeste nas principais áreas comerciais, o mesmo sempre é um centro de atração de benefícios. A Bahia, apesar de favorecer-se do comércio com a Região, tende a transferir estes benefícios para o Resto do País em uma proporção bem maior do que Pernambuco e está mais fortemente relacionada com os Estados mais próximos.

Concluindo, tem-se o comércio intra-regional como um resultado de ganhos de dois Estados e perdas dos demais. Isto implica aceitar a idéia proposta pela teoria

QUADRO V. 14

Comércio Interestadual Nordeste, Principais Mercados - 1969

Unidade: Cr\$ 1.000,00

Especificação	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	TOTAL NE	RESTO DO PAÍS
MA - Exportação (destino) Importação (origem) Saldo do Balanço Comercial	10.222 31.116 -20.894	32.039 30.178 1.861	1.740 1.768 -28	5.891 7.159 -1.268	8.325 68.456 -61.131	122 2.293 -2.171	120 4.160 -4.040	3.926 36.493 -32.527	62.385 181.583 -119.198	111.128 135.657 -24.529	
PI - Exportação (destino) Importação (origem) Saldo do Balanço Comercial	31.116 10.222 -20.894	24.205 31.774 -7.569	253 1.687 -1.434	646 1.785 -1.139	11.376 48.684 -37.308	908 3.830 -2.922	174 1.814 -1.640	4.143 3.768 375	72.821 104.208 -31.387	26.324 57.421 -31.097	
CE - Exportação (destino) Importação (origem) Saldo do Balanço Comercial	30.178 32.039 -1.861	1.768 24.205 -1.768	8.743 20.427 -11.684	1.762 8.743 -7.569	11.376 48.684 -37.308	908 3.830 -2.922	204 6.721 -1.640	4.143 3.768 375	72.821 104.208 -31.387	26.324 57.421 -31.097	
RN - Exportação (destino) Importação (origem) Saldo do Balanço Comercial	1.768 1.740 -28	1.687 253 -86	8.743 20.427 -11.684	1.684 11.684 -9.999	1.762 8.743 -7.569	11.376 48.684 -37.308	908 3.830 -2.922	4.143 3.768 375	72.821 104.208 -31.387	26.324 57.421 -31.097	
PB - Exportação (destino) Importação (origem) Saldo do Balanço Comercial	7.159 5.891 1.268	24.29 646 -622	16.123 17.885 -1.762	30.988 9.143 21.845	53.828 200.532 -146.704	4.813 6.209 -1.396	779 924 -145	6.318 15.300 -8.982	122.437 256.530 -134.093	85.461 154.563 -69.102	
PE - Exportação (destino) Importação (origem) Saldo do Balanço Comercial	68.456 8.325 60.131	48.681 11.376 37.303	177.402 37.561 139.841	109.333 22.130 87.203	200.532 53.828 146.704	150.927 58.041 92.886	21.149 9.886 11.263	99.832 167.345 -67.513	876.315 368.492 507.823	231.842 1.059.231 -827.389	
AL - Exportação (destino) Importação (origem) Saldo do Balanço Comercial	2.293 122 2.171	3.830 908 2.922	18.175 807 17.368	3.475 2.081 1.394	6.209 4.813 1.396	58.041 150.927 -92.886	9.386 6.175 3.211	47.891 34.860 13.031	149.300 200.693 -51.393	55.459 125.934 -70.475	
SE - Exportação (destino) Importação (origem) Saldo do Balanço Comercial	4.160 120 4.040	1.814 174 1.640	6.721 204 6.517	6.24 2.191 -1.567	9.24 779 145	9.886 21.147 -11.261	6.175 9.386 -3.211	22.937 50.359 -27.422	53.341 84.262 -31.121	44.344 83.636 -39.292	
BA - Exportação (destino) Importação (origem) Saldo do Balanço Comercial	36.453 3.926 32.527	3.768 4.143 -373	71.760 8.117 63.643	19.366 7.903 11.463	15.300 6.318 8.982	167.345 99.832 67.513	34.860 47.891 -13.031	50.359 22.937 27.422	399.211 201.157 198.054	352.045 1.203.310 -851.265	

FONTE: CEDEPLAR. Matriz de Comércio Interestadual.

de integração econômica que afirma que em regiões sem fronteiras algumas tendem a ganhar em detrimento das outras, onde as regiões-pólos são favorecidas às custas das mais atrasadas. No caso do comércio interestadual nordestino, sente-se que justamente os principais Estados-pólos foram os que mais se beneficiaram do comércio durante o período estudado.

4. Sistema Bancário e Financeiro

4.1. Estrutura e Evolução

A intermediação financeira nos países capitalistas cumpre o importante papel de canalizar e transformar suficientemente os recursos de poupança em investimento.

Assim, quanto mais desenvolvido o estágio de intermediação financeira, maior tende a ser a formação de capital e mais eficiente a alocação de recursos.

O Centro-Sul do País já dispõe de um sistema financeiro bastante sofisticado, com uma estrutura semelhante à dos países desenvolvidos. Enquanto isso, o sistema financeiro do Nordeste apresenta as mesmas características encontradas nas economias subdesenvolvidas, onde a presença das instituições financeiras não-bancárias ainda é pouco importante e o setor bancário (vinculado intimamente ao volume de meios de pagamento, convencionalmente definidos) se constitui no principal intermediário financeiro — Quadro V. 15.

No que diz respeito à expansão geral de liquidez do sistema econômico, verifica-se a existência de duas vantagens fundamentais que decorrem da intermediação financeira não-bancária. A primeira reside no fato de que sua captação de recursos não está sujeita a qualquer tipo de recolhimento compulsório. A segunda é que sua multiplicação de crédito independe, de certo modo, da expansão primária dos meios de pagamentos, ou seja, quase não é atingida pelas restrições de política monetária que porventura sejam adotadas pelo Governo.

O sistema financeiro (não-bancário) do Nordeste tem apenas um papel bastante limitado no tocante à formação de capital e à alocação de recursos — Quadro V. 16. Por outro lado, em função de sua própria estrutura, contribui também para que

a economia da Região seja mais vulnerável às variações de política monetária, notadamente no que se refere ao crédito bancário⁽¹¹⁾.

Além do mais, há que considerar ainda que o intenso processo de concentração bancária, ocorrido no País no final dos anos sessenta, trouxe como consequência o que se poderia chamar de “desregionalização” do setor bancário nordestino. Assim é que, no período 1964–1976, nada menos de 41 sedes de estabelecimentos bancários sob controle de grupos financeiros regionais desapareceram — Quadro V.17.

Embora o processo de concentração bancária tenha atingido todas as regiões do País, parece ter beneficiado de modo mais significativo os Estados mais desenvolvidos. Isto se explica não somente pelo fato de aqueles Estados contarem com um maior contingente de redes bancárias, mas também pelo próprio fortalecimento das unidades incorporadoras neles sediadas.

É natural, pois, que a diminuição do número de bancos controlados por grupos locais, em benefício do fortalecimento daqueles sediados em outras áreas, tenha como consequência um enfraquecimento do poder de decisão que automaticamente é transferido para a sede do banco absorvedor. Essa transferência dos “centros de decisão” para fora do Nordeste não só enfraquece o poder reivindicatório dos grupos financeiros locais como contribui para o reduzido engajamento do setor na defesa dos interesses da Região.

Admite-se, portanto, que as principais repercussões a nível regional do processo de concentração bancário se relacionam com a transferência dos “centros de decisão” que acompanha naturalmente aquele processo, bem como a possível evasão de lucros para outras regiões do País, mediante formas de relacionamento entre a matriz e suas agências. Restaria então ao Nordeste, como única alternativa válida, uma efetiva compensação que seria proporcionada através do fortalecimento das instituições oficiais de crédito.

Não existem dados suficientes para a mensuração de possíveis fluxos de recursos que se operariam através do sistema bancário, entre o Nordeste e o Resto do País, pois as informações disponíveis se referem basicamente a saldos de balanço. A relação empréstimos/depósitos, contudo, pode dar idéia do esforço relativo desse sistema, pois um valor maior que a unidade para essa relação pode indicar o empréstimo de recursos extra-regionais não contabilizados como depósitos. Verifica-se no

(11) Algumas financeiras do Centro-Sul atuam no Nordeste mediante filiais e bancos dos respectivos grupos tanto aplicando como retirando recursos. Embora não se disponha de informações adequadas para avaliar essa atuação, supõe-se que as mesmas não apontariam mudanças substanciais nas conclusões obtidas.

QUADRO V.15
Meios de Pagamentos e Renda Interna
(Cr\$ milhões)

ANOS	BRASIL			NORDESTE			Relação
	Meios de	Renda	Relação	Meios de	Renda	Relação	(M) Nor-
	Pagamen- tos (M)	Interna Total (Y)		Pagamen- tos (M) ^a	Interna (Y) ^b		deste
			M/Y			M/Y	(M) Brasil
1960	652	2.282	0,29	42	338	0,12	0,06
1961	994	3.433	0,29	65	485	0,13	0,06
1962	1.631	5.683	0,29	109	852	0,13	0,07
1963	2.685	10.175	0,26	215	1.484	0,14	0,08
1964	4.875	19.463	0,25	395	2.925	0,14	0,08
1965	8.750	30.849	0,28	685	4.549	0,15	0,08
1966	9.959	43.308	0,23	1.003	6.195	0,16	0,10
1967	14.513	58.481	0,25	1.496	8.789	0,17	0,10
1968	20.174	78.507	0,26	2.118	11.326	0,19	0,10
1969	26.735	129.188	0,21	2.678	14.363	0,19	0,10
1970	33.638	153.122	0,22	3.196	17.838	0,18	0,09
1971	44.514	224.423	0,20	3.934	22.475	0,18	0,09
1972	61.550	293.366	0,21	5.800	27.644	0,21	0,09
1973	90.490	402.444	0,22	7.811	35.107	0,22	0,09
1974	120.788	586.756	0,21	10.403	45.990	0,23	0,09
1975	172.433	833.985	0,21	19.367	69.776 ^c	0,27	0,11

FONTES: F.G.V. Contas Nacionais do Brasil.

Boletim do Banco Central.

NOTAS: a) Cálculos efetuados pelo BNB-ETENE, com base em informações do Banco Central do Brasil e do CIEF-MF.

b) A partir de 1971 os valores foram calculados de acordo com as taxas de crescimento do PIB (custo de fatores) conforme informações da SUDENE.

c) Valor estimado.

QUADRO V. 16
Estrutura Financeira do Nordeste
1960/1975
(Cr\$ milhões)

ANOS	Estoque de Moeda (M) ^a	Outros Ativos (F) ^b	Proporção F/M
1960	42	3	0,07
1961	65	3	0,05
1962	109	4	0,04
1963	215	4	0,02
1964	395	4	0,01
1965	685	5	0,01
1966	1.003	17	0,02
1967	1.496	64	0,04
1968	2.118	161	0,08
1969	2.678	226	0,08
1970	3.196	220	0,07
1971	3.934	524	0,13
1972	5.800	1.153	0,20
1973	7.811	1.680	0,21
1974	10.403	2.447	0,23
1975	19.367	4.345	0,22

FONTES: IBGE – Anuário Estatístico do Brasil.

CIEF–MF – Movimento Bancário do Brasil.

Conjuntura Econômica.

NOTAS: a) Cálculo efetuado pelo BNB-ETENE, com base em informações do Banco Central e do CIEF-MF.

b) Outros ativos compreendem: Depósitos a Prazo (a partir de 1960); Aceites Cambiais (a partir de 1967) e Depósitos de Poupança (a partir de 1968).

Quadro V. 18 que a relação empréstimo/depósitos duplicou no Nordeste entre 1960 e 1976, enquanto teve incremento de apenas um quarto a nível nacional, indicando sem dúvida a tendência de entrada bruta de recursos na Região. Nota-se, contudo, grande diferença entre o grupo de bancos comerciais de um lado, e o conjunto BNB + Banco do Brasil: a relação deste último para 1976 (3,05) era o dobro para os bancos comerciais (oficiais e privados). Além disso, também ficou constatado que, tomando-se os bancos privados isoladamente, estes apresentam no Nordeste a mesma relação empréstimos/depósitos do País como um todo. Isto indica que os fluxos sugeridos pelos coeficientes maiores que a unidade se referem apenas aos bancos oficiais.

4.2. Operações do Sistema Bancário

Com relação à política monetária, não têm sido adotadas medidas específicas para o Nordeste, com exceção da taxa de recolhimento compulsório (18% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 35% para o Sudeste) e alguns programas especiais de crédito (POLONORDESTE, PROTERRA, etc.)

Entre os indicadores que podem ser utilizados para avaliar o papel do sistema bancário, destaca-se a relação entre empréstimos totais e produto interno bruto a custo de fatores. Quanto a este coeficiente, vê-se que no Nordeste tem havido significativa evolução, aumentando de 16% em 1966 para 53% em 1976. Para o Brasil, o aumento tem sido menor, de 21% para 35% no mesmo período. Lembre-se que, no Centro-Sul, o mercado financeiro substitui o sistema bancário no decorrer do tempo, sendo assim explicável este tipo de comportamento. Em termos setoriais, as relações variam intensamente: em 1968 as relações são de 68% para a agricultura (107% para o Brasil), 93% para a indústria (38% no País) e 9% para o comércio (igual à relação do País como um todo). Portanto, o crédito no Nordeste atende mais satisfatoriamente à indústria do que à agricultura, ocorrendo o oposto no Brasil como um todo, quanto à proporção entre empréstimos e produto.

A análise da participação regional nos empréstimos totais do País mostra que, no setor agrícola, o Nordeste tinha, em 1976, uma proporção de 18%, contra 19% para o setor industrial, 9% para o comércio e 20% para o setor público. A participação do total de empréstimos da Região era de 16% naquele ano, sendo de 11% a relação entre a soma dos três produtos setoriais (considerando apenas comércio no terciário) do Nordeste e aquela referente ao Brasil.

Apreciando-se a atuação segundo os estabelecimentos bancários, vê-se que o Banco do Brasil predomina nas modalidades de crédito ao setor rural e industrial,

QUADRO V.17
NORDESTE
Número de Estabelecimentos Bancários
Privados Regionais Extintos no Período
1962/1976

Estados	1962/1964	1962/1967	1962/1976
Maranhão	—	—	2
Piauí	—	1	2
Ceará	1	1	8
Rio Grande do Norte	—	—	2
Paraíba	1	2	7
Pernambuco	—	3	8
Alagoas	—	—	1
Sergipe	—	4	5
Bahia	—	4	8
NORDESTE	2	15	43

FONTE: Elaborada com base em informações do Banco Central do Brasil e do CIEF-MF, Movimento Bancário do Brasil.

QUADRO IV. 18
NORDESTE

Distribuição do Investimento Total Previsto das Empresas que Receberam Incentivos Fiscais da SUDENE (34/18 e/ou FINOR), até Julho - 78, por Estado, segundo a Coddigão de Funcionamento

(Em Cr\$ 1.000,00 de 1977)

ESTADOS	Condições de Funcionamento										Total	
	Em Instalação		Funcionando Normalmente		Funcionando com Problemas		Paralisadas					
	Valores Absolutos	%	Valores Absolutos	%	Valores Absolutos	%	Valores Absolutos	%	Valores Absolutos	%		
MARANHÃO	—	—	1.115.188	1,5	23.455	0,2	30.270	0,5	1.168.913	1,03	—	—
PIAUÍ	295.684	1,4	95,4	—	2,0	—	2,6	—	100,0	—	—	—
	24,9	—	285.712	0,4	545.882	4,2	58.788	0,9	1.186.066	1,05	—	—
CEARÁ	599.225	2,8	24,1	—	46,0	—	5,0	—	100,0	—	—	—
	7,1	—	5.605.557	7,7	1.154.337	8,8	1.112.166	17,5	8.471.285	7,47	—	—
R.G.NORTE	3.335.211	15,6	66,2	—	13,6	—	13,1	—	100,0	—	—	—
	45,3	—	3.547.569	4,9	253.815	1,9	224.769	3,5	7.361.364	6,49	—	—
PARAÍBA	541.270	2,5	48,1	—	3,5	—	3,1	—	100,0	—	—	—
	8,9	—	3.759.934	5,2	720.042	5,5	1.086.603	17,1	6.107.849	5,39	—	—
PERNAMBUCO	761.310	3,6	61,5	—	11,8	—	17,8	—	100,0	—	—	—
	2,5	—	26.757.215	36,9	1.335.598	10,2	1.632.851	25,7	30.486.974	26,89	—	—
ALAGOAS	—	—	87,7	—	4,4	—	5,4	—	100,0	—	—	—
	—	—	1.293.573	1,8	2.051.931	15,5	26.564	0,4	3.372.068	2,97	—	—
SERGIPE	682.880	3,2	38,4	—	60,8	—	0,8	—	100,0	—	—	—
	25,6	—	1.578.787	2,2	365.207	2,8	45.424	0,7	2.672.298	2,3	—	—
BAHIA	12.573.703	58,6	59,0	—	13,7	—	1,7	—	100,0	—	—	—
	27,9	—	24.657.958	34,1	6.006.468	45,5	1.829.701	28,8	45.067.830	39,75	—	—
MINAS GERAIS	2.635.101	12,3	54,7	—	13,3	—	4,1	—	100,0	—	—	—
	35,2	—	3.825.455	5,3	706.661	5,4	313.375	4,9	7.480.592	6,60	—	—
	—	—	51,1	—	9,5	—	4,2	—	100,0	—	—	—
TOTAL	21.424.384	100,0	72.426.948	100,0	13.163.396	100,0	6.360.511	100,0	113.375.239	100,00	—	—
	18,9	—	63,9	—	11,6	—	5,6	—	100,0	—	—	—

FONTE: Pesquisa direta BNB/SUDENE — 1978.

sendo de 53% a sua participação relativa a todos os setores na Região, em 1976. A atuação mais expressiva se dá no setor primário (76%), seguida do secundário (46%). Esse estabelecimento é o que mais se especializa em crédito rural no Nordeste. Os bancos oficiais estaduais participavam com 14% dos empréstimos na Região, dedicando-se mais ao setor público (35%) e à indústria (16%), em 1976. Seu papel no crédito rural é bastante modesto (3%) e sua função maior tem sido a de servir como caixas e financiadores dos respectivos governos. Os bancos comerciais privados participavam, naquele ano, com 16% do total geral de empréstimos. Sua principal atuação se volta para o crédito geral (46%), seguindo-se a indústria (17%) e agricultura (7%). Quadros V. 19 e 20.

O Banco do Nordeste do Brasil ocupava, em 1976, o segundo lugar no total de empréstimos na Região. Sua posição relativa tem oscilado sensivelmente desde 1960, quando detinha 9% do total de empréstimos, elevando-se até 28% em 1969 e finalmente declinando para 17% em 1976. Esta participação inclui as aplicações realizadas na área mineira do Polígono das Secas, de sorte que, se as mesmas fossem corrigidas para abranger apenas os nove Estados nordestinos, aquela posição seria um pouco menor. O BNB também ocupa o segundo lugar em crédito rural e industrial, diminuindo relativamente em termos de crédito geral. Ao setor público, o maior volume de empréstimos provém do BNB. Este banco se dedica basicamente ao crédito rural (30% de suas aplicações em 1976), industrial (45%) e ao setor público (23%), aplicando apenas 2% em crédito geral naquele ano. O crédito especializado tem crescido paulatinamente nos anos setenta, culminando em 1977 com 71,8% das aplicações totais do Banco.

4.3. Sistema Financeiro Não-Monetário

Este sistema compreende no Nordeste, para efeito deste estudo, a Caixa Econômica Federal, o Banco Nacional da Habitação, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, o BNDE e os bancos estaduais de desenvolvimento. Note-se que a maior participação toca ao BNDE, seguido da Caixa Econômica. Os empréstimos do BNDE, no Nordeste, melhoraram bastante de posição depois de 1960, pois sua participação elevou-se de 19% nesse ano para 44% em 1976 – Quadro V. 21.

QUADRO V.19
Sistema Bancário do Nordeste
Participação Percentual dos Estabelecimentos de Crédito no Total de Empréstimos do
Sistema Bancário
1960-1976

ANOS	SETOR PRIVADO										SETOR PÚBLICO					Total Geral dos Empréstimos								
	Crédito Rural					Crédito Industrial					Crédito Geral					% dos Empréstimos Totais								
	% dos Empréstimos Totais					% dos Empréstimos Totais					% dos Empréstimos Totais					% dos Empréstimos Totais								
BNB	BB	Bs. Ofic. Ests.	Bs. Coms. Privs.		BNB	BB	Bs. Ofic. Ests.	Bs. Coms. Privs.		BNB	BB	Bs. Ofic. Ests.	Bs. Coms. Privs.		BNB	BB	Bs. Ofic. Ests.	Bs. Coms. Privs.	Total 100%	BNB	BB	Bs. Ofic. Ests.	Bs. Coms. Privs.	
1960	9	64	-	-	-	15	55	-	-	-	5	27	-	-	-	89	-	-	-	56	09	47	-	-
1961	12	71	-	-	-	15	59	-	-	-	5	27	-	-	-	71	-	-	-	60	10	50	-	-
1962	10	76	-	-	-	20	59	-	-	-	7	25	-	-	-	72	-	-	-	64	12	52	-	-
1963	9	76	-	-	-	23	52	-	-	-	9	24	-	-	-	97	-	-	-	66	12	54	-	-
1964	9	74	-	-	-	29	46	-	-	-	10	22	-	-	-	99	-	-	-	64	14	50	-	-
1965	13	66	-	-	-	42	35	-	-	-	9	19	-	-	-	90	-	-	-	67	18	49	-	-
1966	19	62	-	-	-	55	37	-	-	-	8	17	-	-	-	39	-	-	-	64	24	40	-	-
1967	24	53	-	-	-	46	29	-	-	-	7	16	-	-	-	25	55	-	-	62	25	37	-	-
1968	24	45	11	20	37	22	11	29	3	13	15	15	63	32	5	62	-	0,3	100	28	29	16	27	
1969	23	49	11	18	38	24	12	26	3	14	16	16	58	21	3	75	0,5	0,5	100	38	30	17	25	
1970	21	54	10	15	35	25	11	25	3	15	17	60	30	0,1	66	3	66	3	100	27	30	18	25	
1971	18	63	8	12	28	29	13	28	3	20	19	55	24	0,5	73	2	73	2	100	22	36	18	24	
1972	18	67	7	10	27	24	17	30	4	16	22	56	25	0,1	73	1	73	1	100	21	35	20	24	
1973	19	69	6	8	27	27	19	25	5	15	25	52	27	0,02	72	0,7	72	0,7	100	21	38	20	21	
1974	19	73	4	5	27	31	17	23	7	21	23	46	42	0,02	57	0,03	57	0,03	100	23	43	16	18	
1975	15	74	4	8	23	41	15	19	6	17	25	48	41	8	50	0,2	50	0,2	100	20	49	14	17	
1976	14	76	3	7	17	46	16	17	4	22	23	46	52	9	35	3	35	3	100	17	53	14	16	

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Movimento Bancário - CIEF-MF.

Relatórios Anuais do BNB.

NOTAS: a) Os dados sobre o BNB incluem o norte de Minas Gerais.

b) Só existem informações referentes aos Bancos Oficiais Estaduais e Bancos Comerciais Privados a partir de 1968.

c) Os dados sobre o total de empréstimos do Sistema Bancário incluem o Banco da Amazônia, embora não se tenha a distribuição percentual das aplicações daquele estabelecimento de crédito.

d) Em alguns casos, a soma das parcelas não é igual a 100% em virtude de diferença de arredondamento.

QUADRO V.20

Sistema Bancário do Nordeste

Estrutura Percentual dos Empréstimos Totais dos Estabelecimentos de Crédito
1960 - 1976

Anos	Setor Privado										Setor Público				
	Crédito Rural					Crédito Industrial					Crédito Geral				
	% dos Empréstimos Totais					% dos Empréstimos Totais					% dos Empréstimos Totais				
	BNB	BB	B. Of. Estad.	B. Com. Priv.		BNB	BB	B. Of. Estad.	B. Com. Priv.		BNB	BB	B. Of. Estad.	B. Com. Priv.	
1960	23	32	-	-	53	37	24	-	-	23	24	8	-	-	-
1961	32	36	-	-	48	38	20	-	-	21	20	5	-	-	-
1962	23	41	-	-	56	39	21	-	-	18	21	3	-	-	-
1963	19	39	-	-	59	31	22	-	-	14	22	16	-	-	-
1964	18	41	-	-	62	28	20	-	-	13	20	17	-	-	-
1965	21	41	-	-	65	20	14	-	-	10	14	29	-	-	-
1966	26	54	-	-	64	26	10	-	-	13	10	8	-	-	-
1967	31	46	-	-	47	21	8	-	-	12	8	20	-	-	-
1968	34	60	28	29	56	33	1	31	44	5	1	2	11	27	0,08
1969	30	57	23	25	63	36	1	32	47	6	1	0,8	12	28	0,1
1970	24	54	17	19	62	39	2	29	49	7	2	0,03	12	31	1
1971	28	55	15	17	59	37	2	31	52	7	2	0,1	14	30	0,7
1972	30	64	12	14	56	30	3	38	55	6	3	0,03	15	31	0,3
1973	30	63	12	14	55	31	4	41	52	6	4	0,005	17	34	0,3
1974	31	62	10	11	52	31	4	46	55	7	4	0,003	19	34	0,01
1975	28	56	10	18	53	39	3	44	50	4	3	1	20	32	0,09
1976	30	54	9	16	45	42	2	54	51	3	2	1	18	31	2

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: CIEF - MF.

Relatórios Anuais do BNB

NOTAS: a) Só existem informações referentes aos Bancos Oficiais Estaduais e Bancos Comerciais Privados a partir de 1968;
 b) Em alguns casos, a soma das parcelas não é igual a 100% em virtude de diferenças de arredondamento.

QUADRO V. 21

N O R D E S T E

Sistema Financeiro Não-Monetário

Participação Percentual dos Estabelecimentos de Crédito
no Total de Empréstimos do Sistema

1960 – 1975

Anos	Caixa Econômica	BNH	BNCC	BNDE	BED's	Total
1960	81	—	—	19	—	100
1961	85	—	—	15	—	100
1962	66	—	—	34	—	100
1963	76	—	5	19	—	100
1964	54	—	4	42	—	100
1965	...	—	22	78	—	100
1966	47	...	8	45	...	100
1967	57	...	10	33	...	100
1968	65	...	9	26	...	100
1969	30	39	4	27	...	100
1970	32	40	1	22	5	100
1971	33	38	...	21	8	100
1972	27	34	1	25	13	100
1973	25	29	1	33	12	100
1974	28	21	1	36	14	100
1975	27	18	1	44	10	100

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: IBGE e Relatórios do BNCC, BNDE e Bancos de Desenvolvimento.

5. Sistema de Transporte

5.1. Estrutura do Setor

O setor de transportes ocupava 1,8% da PEA total em 1950, passando para 2,3% em 1970. Sua participação no emprego do setor terciário, contudo, caiu de 10,4% para 8,4% nesse período, ficando em torno de 9% a sua proporção no produto do setor terciário.

No estudo do sistema de transportes do Nordeste ficou evidenciado que a ferrovia nordestina sofre um prolongado período de decadência, que se estende pelas últimas décadas, além de não promover satisfatoriamente a integração do espaço regional, sobretudo no interior.

Em relação ao transporte rodoviário, nota-se que as empresas desse subsetor são em maioria (78%) especializadas no transporte de passageiros, sendo que apenas 3,8% se dedicam à movimentação de cargas. A malha rodoviária se torna densa na sub-região litorânea.

A frota marítima da Região é incipiente, formada basicamente por embarcações tecnicamente pouco desenvolvidas e de reduzida capacidade de transporte. Não existem companhias de navegação economicamente expressivas na Região, seja para navegação de cabotagem ou de longo curso e os equipamentos e a organização portuária se encontram obsoletas, limitados e inadequados a uma movimentação eficiente.

A infra-estrutura aérea do Nordeste é relativamente adequada. A rede de aeroportos se distribui pelos principais pontos geradores de demanda (capitais e grandes cidades). A participação desse subsetor é de apenas 2% no total nacional do transporte de passageiros e 1% no de cargas.

O sistema regional de transporte encontra-se desarticulado e não se verificam tendências no sentido do desenvolvimento de um sistema intermodal. Esta desintegração se reflete sobre altos custos. O transporte rodoviário é o único que se tem expandido de modo significativo, aparentemente ocupando um "vazio" deixado pelas demais modalidades.

Para se obter uma idéia do saldo líquido da conta de transportes no Nordeste, procurou-se computar a oferta e a demanda para 1970, 1972 e 1974.

Em 1970, a oferta interna do serviço de transportes foi estimada em Cr\$ 1,8 bilhão (correntes) e a demanda regional em Cr\$ 2,1 bilhões, resultando um déficit de Cr\$ 394,2 milhões, correspondentes a 1,6% do PIB regional a preços de mercado. Em 1972 e 1974, esse déficit cresceu para 1,7% e 2,3% do PIB, respectivamente. Existem razões para se admitir que esses valores estão subestimados.

Fica dessa forma evidenciado que o Nordeste importa um volume expressivo do serviço de transporte e, nesse sentido, esse setor constitui fator de drenagem de recursos da Região. O déficit tende a aumentar paralelamente à crescente dependência sobre o Centro-Sul no suprimento de mercadorias. De resto, devem-se ressaltar os reflexos sociais da inadequação da oferta interna de transporte, como por exemplo no transporte urbano.

5.2. A Política de Transporte

O II Plano Nacional de Desenvolvimento, apesar de explicitar várias diretrizes de natureza regional, vincula os investimentos em transporte às exigências mais imediatas do desenvolvimento nacional. Os recursos são vinculados a programas específicos, como a formação de corredores de exportação (política de promoção das exportações) ou a projetos que se destinem a consolidar o sistema industrial tecnologicamente avançado.

No Nordeste, destaca-se, em 1975, a constituição de corredores de transporte, com o fim de integrar algumas zonas de produção às de comercialização. Se bem que a modalidade ferroviária se revele geralmente como a mais eficiente nesse tipo de projeto, a programação de ferrovias do Programa de Corredores, definidos para o período 1975/79, não contempla a Região. Apenas no ramo rodoviário é que se delinearão os corredores nordestinos.

A deficiência financeira das linhas ferroviárias no Nordeste pode ser atestada pelo fato de que, em 1976, cerca de 98% da extensão dos ramais da 1a. Divisão Nordeste da RFFSA eram deficitários, enquanto 42% tinham essa situação na 3a. Divisão. Em vista disso, recomendou-se a erradicação de alguns trechos e sugeriu-se a melhoria das condições de outros.

No Programa de Desenvolvimento Ferroviário para 1975/79 (cf. SEPLAN) apenas 3,6% dos investimentos se destinam ao Nordeste, sendo objetivo básico dotar esta Região de uma interligação ferroviária efetiva e eficiente com o Centro-Sul.

O projeto mais importante, construção do trecho Jaçu-Mapele, procura facilitar a exportação de minérios através de Salvador. O trecho Jaçu-Montes Claros visa a promover a ligação ferroviária com o Centro-Sul. A linha Salvador-Maceió é praticamente uma complementação da anterior. O projeto de acesso ferroviário ao porto de Aratu está vinculado ao Centro Industrial dessa área.

Na programação ferroviária para 1978/80, da RFFSA, apenas o projeto de melhoramento dos transportes suburbanos contempla explicitamente o Nordeste (menos de 6% do total de investimentos).

Apreciando-se a política ferroviária no Brasil, verifica-se um enfoque marcadamente privado, eliminando-se linhas deficitárias e prejudicando as regiões mais carentes. As análises realizadas para suporte de decisões se limitam à constatação empírica da insuficiência da demanda, sem procurar levantar as causas do problema. Nota-se a falta de perspectiva dinâmica e de longo prazo, que poderia aconselhar o aperfeiçoamento do sistema de transporte para induzir a demanda na direção da modalidade ferroviária.

Quanto ao planejamento rodoviário no Nordeste, predomina uma tendência no sentido de associar os investimentos a programas específicos, tais como o PIN, PROTERRA, PROVALE e POLONORDESTE. Os demais projetos não se subordinam a programas especiais e os critérios de sua seleção e análise se utilizam das mesmas variáveis e parâmetros nacionais. Os investimentos vinculados ao PIN são responsáveis por mais ou menos 50% das metas previstas. A programação rodoviária mostra um maior relacionamento com a política de integração nacional do que com objetivos explícitos de desenvolvimento regional, tendendo o planejamento a restringir-se à rede viária principal.

6. Balanço Regional de Pagamentos (*)

Apesar das dificuldades estatísticas inerentes à elaboração de um balanço regional de pagamentos, tentou-se estimar as suas principais contas, dada a alta relevância de suas indicações.

Mediante o uso da identidade entre ativo e passivo pode-se chegar ao déficit de transações correntes do Nordeste, considerando-se a igualdade "ex post" bastan-

(*) O balanço que se tentará esboçar se refere às relações entre o Nordeste e o resto do mundo, este englobando o resto do país e o estrangeiro.

te utilizada nos modelos de dois hiatos ("two-gap models"), segundo a qual o excesso de investimento sobre poupança interna equivale ao excesso de importações sobre exportações de bens e serviços. Este déficit foi estimado, subtraindo-se o PIB regional (a preços de mercado) da soma do consumo e investimentos totais. Quadro V.22.

A decomposição do déficit calculado, em termos de mercadorias e de serviços, foi estimada após conhecido o déficit de mercadorias com o Resto do País e com o exterior, para o qual existem algumas informações.

No Quadro V.23, pode-se verificar que o déficit tem crescido proporcionalmente mais que o produto interno regional, passando de 10,4% do PIB em 1965 para 17,1% em 1974, contra proporções bem menores para o Brasil (-1,2% para 6,7%). O principal fator de aumento da dependência do Nordeste em suas transações correntes tem sido a balança comercial (mercadorias) com o Resto do País (especialmente o Sudeste), na qual o déficit aumentou de 5,4% do PIB em 1965 para 17,5% em 1974. O déficit de serviços, ao contrário, caiu de 10% para 5,7% no mesmo período. O item "transportes" tem participado de modo crescente no déficit de serviços (15,5% em 1970, 38,4% em 1972 e 41,2% em 1974). A constatada deficiência da oferta de transporte na Região, diante da demanda crescente, justifica esse resultado.

Em relação ao financiamento do déficit, estima-se que o mesmo tem sido coberto pelo Governo Federal através da entrada total de recursos federais (despesas da União no Nordeste, transferências inter-governamentais e liberações de incentivos fiscais), além de fluxos de recursos privados. A parcela calculada para estes últimos (cerca de 5% a 6% do PIB em anos recentes), contudo, engloba erros e omissões. De qualquer modo, a grande magnitude da diferença entre o déficit e os recursos federais sugere que o setor privado tem carreado recursos para o Nordeste, contrariando argumentos tradicionalmente defendidos.

É importante destacar a diferença entre fluxos de recursos e fluxos de renda, de modo que os primeiros podem ser positivos (em termos líquidos) enquanto os segundos são negativos.

QUADRO V.22
Balanco de Pagamentos do Nordeste
1965 - 1974
(Cr\$ Milhões)

Especificação	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Estimativa do Déficit:										
1. Consumo Privado	4.559,0	6.329,3	8.630,3	11.800,9	15.213,1	18.958,0	25.666,7	33.177,6	45.387,9	65.617,3
2. Consumo do Governo	671,5	904,0	1.378,2	1.838,5	2.473,4	3.177,1	4.130,4	5.323,7	7.184,8	9.818,2
3. Formação de Capital Privado	678,3	950,5	1.315,3	2.154,0	3.154,2	4.292,7	5.197,0	7.081,5	8.540,0	12.460,8
4. Formação de Capital Público	531,5	816,9	1.027,4	1.558,8	1.917,3	3.019,2	3.178,1	4.467,3	6.608,6	10.208,9
5. PIB a Preços de Mercado	5.832,6	8.121,2	10.877,2	15.005,2	19.472,2	24.579,9	33.128,2	42.801,1	58.051,7	83.814,2
6. Déficit em Transações Correntes (1 + 2 + 3 + 4 - 5)	607,7	879,5	1.474,0	2.347,0	3.285,8	4.867,1	5.044,0	7.248,0	9.669,6	14.291,0
7. Superávit de Mercadorias com o Estrangeiro	290,1	363,3	419,3	456,5	1.125,7	982,0	879,2	1.662,1	2.078,1	5.165,2
8. Déficit de Mercadorias com o resto do país	314,3	611,6	1.255,4	1.815,6	2.274,1	3.303,1	4.798,0	6.969,4	10.123,4	14.705,0
9. Déficit Líquido de Mercadorias (8 - 7)	24,2	248,3	836,1	1.359,1	1.148,4	2.321,1	3.918,8	5.307,3	8.036,3	9.539,8
10. Déficit de Serviços (6 - 9)	583,5	631,2	637,9	987,9	2.137,4	2.546,0	1.125,2	1.940,7	1.633,3	4.751,2
Financiamento de Déficit:										
11. Entrada de Capitais = (6)	607,7	879,5	1.474,0	2.347,0	3.285,8	4.867,1	5.044,0	7.248,0	9.669,6	14.291,0
12. Entrada Total de Recursos Federais	328,0	438,8	1.282,1	1.881,7	2.455,8	3.852,4	4.280,1	5.187,6	6.317,9	9.236,9
13. Entrada de Recursos Privados, Erros e Omissões (6 - 12)	279,7	440,7	191,9	465,3	830,0	1.014,7	763,9	2.060,4	3.351,7	5.054,1

FONTES E NOTAS: Consumo privado com base numa propensão média a consumir de 85% sobre o PIB conforme orçamentos familiares da FGV nos anos sessenta. (2) Consumo do governo obtido mediante a aplicação, sobre o consumo do governo no Brasil (FGV - Contas Nacionais) da mesma proporção entre salários e ordenados do setor público do Nordeste e do Brasil (renda interna - FGV). (3) a (5): SUDENE (contas regionais), (7) SUDENE e CACEX. B) SUDENE (1965, 68, 1974), CEDEPLAR (1969). Estimativa 1970 - 73. (12) Dispersão da União do Nordeste, transferências intergovernamentais e liberação de incentivos fiscais. (Veja-se seção sobre o setor público).

QUADRO V.23
NORDESTE E BRASIL
Déficit em Transações Correntes
1965/74

ANO	Déficit (Cr\$ milhões)		Percentagem s/PIB a p.m.	
	NORDESTE	BRASIL	NORDESTE	BRASIL
1965	607,7	- 547,2	10,4	- 1,2
1966	879,5	59,4	10,8	0,1
1967	1.474,0	835,2	13,6	0,1
1968	2.347,0	1.606,0	15,6	1,3
1969	3.285,8	1.139,7	16,9	0,7
1970	4.867,1	2.658,1	19,8	1,3
1971	5.044,0	6.943,7	15,2	2,5
1972	7.248,0	8.813,7	16,9	2,4
1973	9.669,6	10.439,8	16,7	2,1
1974	14.291,0	48.072,4	17,1	6,7

FONTE: Quadro V.22

PIB a p. mercado do Brasil. FGV, Contas Nacionais.

Idem do Nordeste: SUDENE, Contas Regionais.

7. Setor Público

7.1. Considerações Gerais

A participação e a intervenção do setor público na economia nordestina são essenciais não só ao processo de desenvolvimento da Região, mas também ao fiel cumprimento das funções do governo relativo à alocação de recursos, distribuição de renda, estabilização de preços e do balanço de pagamentos, e crescimento econômico.

Em relação à importância do setor público na economia do Nordeste, vê-se que sua participação na renda interna tem aumentado substancialmente no pós-guerra, conforme demonstra o quadro abaixo:

QUADRO V. 24
Participação do Governo na Renda Interna

Ano	Nordeste	Brasil
1949	7,0	6,8
1959	6,8	7,1
1970	12,9	9,2

FONTE: FGV, Contas Nacionais (Revisão).

Para obter-se uma idéia do tamanho relativo das operações de despesa pública realizadas no Nordeste, verifica-se que o dispêndio do Governo, em 1970, representava cerca de 41% da renda interna da Região, contra 36,6% do Sudeste e 26,2% de São Paulo.

Quanto à distribuição regional das despesas das três esferas de governo em 1970, nota-se também que o Nordeste detém mais ou menos 13% do total. O Estado de São Paulo se beneficia com mais do dobro dos gastos realizados nos nove Estados nordestinos, com exceção da administração central da União, a qual tem pouca influência naquele Estado.

Verifica-se ainda que a despesa *per capita* no Nordeste chega apenas a 28,2% da do Sudeste, isto é, enquanto o setor público gasta Cr\$ 100,00 por habitante

na última região, aplica somente Cr\$ 28,20 em benefício de cada nordestino. É verdade que a relação entre as receitas “per capita” das duas regiões atinge o reduzido nível de 16,4% , mas este fato não parece justificar que uma região que possui 30% da população receba apenas 13% dos gastos do governo.

Com relação à importância na formação de capital do Nordeste, a participação governamental tem sido de 40 a 45% no período 1965-74, incluindo as empresas do governo. Sem estas, fica reservada a fatia de cerca de um quarto para o setor público. No País como um todo, contudo, observa-se queda nessa participação do governo sem as empresas (25% em 1965 para 17% em 1975). Também se evidencia declínio na posição relativa da esfera federal na soma desses investimentos (68% em 1960 para 48% em 1974, contra o aumento da esfera estadual de 21% para 42%). Este último fato se deve em boa medida às vinculações de transferências de fundos fiscais federais – Quadros V.25 e 26 de transferências de fundos federais.

7.2. Sistema Tributário

O padrão de distribuição regional de renda é sensivelmente afetado pelo conjunto de tributos das três esferas de governo. O estudo a que se procedeu acerca do sistema tributário revela que o mesmo apresenta uma baixa progressividade entre regiões, caracterizando certa dose de injustiça fiscal. O sistema tributário brasileiro não cumpre seu recomendável papel redistributivo, nem entre pessoas nem entre regiões.

O primeiro indicador sobre esse sistema é aquele relativo à carga tributária (receita tributária/renda interna). Nota-se a esse respeito, que, em 1970, a carga do Nordeste correspondia a cerca de dois terços da média nacional. Se, em vez da receita, considerar-se a incidência (o que os residentes do Nordeste pagam em impostos para dentro e para fora da Região), ver-se-á que a diferença da carga tributária ficará bastante reduzida, devido à evasão de recursos do Nordeste sob a forma de impostos.

Quanto à drenagem de recursos através dos impostos federais (pagos por nordestinos mas arrecadados no Centro-Sul), verifica-se que, em 1969, o Nordeste contribuía com cerca de 38% do superávit de IPI auferido pelo Sudeste. Os fluxos inter-regionais estimados para este imposto (baseados nos fluxos de comércio inter-regional e nas alíquotas efetivas dos tributos), revelam ainda que, naquele ano, o déficit líquido de IPI, no valor de Cr\$ 310,3 milhões (total exportado menos total importado), representou 64,5% das liberações de incentivos fiscais do sistema 34/18 – Quadro V.27.

QUADRO V.25

Participação do Setor Público na Formação de Capital (%)

ANO	NORDESTE			BRASIL (Governo)
	Governo	Empresas Públicas e Soc. Ec. Mista	Total	
1965	22,1	21,8	43,9	24,9
1966	27,7	18,5	46,2	20,3
1967	24,6	19,3	43,9	22,9
1968	25,0	17,0	42,0	19,5
1969	22,7	15,1	37,8	22,7
1970	26,0	15,3	41,3	18,5
1971	21,6	16,3	37,9	17,5
1972	18,2	20,5	38,7	16,2
1973	23,1	20,5	43,6	16,6
1974	23,0	22,0	45,0	16,5
1975	...	...	...	16,9

FONTE: Nordeste: SUDENE, Formação Bruta de Capital Fixo do Setor Público no Nordeste do Brasil, Recife, 1976.

Brasil: FGV, Contas Nacionais (Revisão).

Nota-se ainda, pelo quadro apresentado, que o déficit das demais regiões, em termos de IPI em 1969, era o seguinte (em Cr\$ milhões):

Norte	— 61,9
Sudeste	+ 766,8
Sul	— 235,7
Centro-Oeste	— 158,9

QUADRO V.26

Distribuição Percentual da Formação de Capital do Setor Público no Nordeste

ANO	Federal	Estadual	Municipal	Total
1960	68,3	20,8	10,9	100,0
1965	59,5	32,4	8,1	100,0
1970	51,8	40,5	7,7	100,0
1972	62,4	29,9	7,7	100,0
1974	47,7	41,9	10,4	100,0

FONTE: SUDENE, Formação Bruta de Capital Fixo do Setor Público no Nordeste do Brasil, Recife 1976.

QUADRO V.27

Fluxos Inter-Regionais do IPI – 1969

(Cr\$ Milhões)

Exportação para de	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total Exportado
Norte	10,0	4,9	4,5	0,6	0,5	20,5
Nordeste	7,1	112,4	62,9	7,1	1,1	190,6
Sudeste	60,5	353,3	1.614,5	565,6	157,0	2.750,9
Sul	4,3	29,7	295,2	331,8	8,5	669,5
Centro-Oeste	0,5	0,6	7,0	0,1	1,7	9,9
Total Importação	82,4	500,9	1.984,1	905,2	168,8	3.641,4

FONTE: V. Texto.

Além disso, o déficit do Nordeste se relacionava com as outras áreas da seguinte maneira (Cr\$ milhões):

Norte	+ 2,2
Sudeste	- 290,4
Sul	- 22,6
Centro-Oeste	+ 0,5
TOTAL	- 310,3

Vê-se, assim, que o Nordeste financiava, em 1969, em torno de 38% do superávit de IPI auferido pelo Sudeste.

No que toca ao Imposto de Importação em 1970, os cálculos sugerem que o déficit do Nordeste representava, nesse ano, 19% das liberações de incentivos fiscais. Quanto ao INPS, verifica-se que a Região recebe mais benefícios do que paga em termos de incidência das contribuições, embora se constate que é bastante reduzido o poder redistributivo inter-regional da Previdência Social. O conjunto de todos os impostos federais (excluído o INPS) apresenta um padrão de fluxo tributário tal que o Nordeste importa cerca de 3,5% da arrecadação do País, o Sudeste exporta 10,6%, sendo deficitárias as demais regiões.

Quanto ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias, única fonte relevante de receita própria dos Estados nordestinos, verifica-se que:

- a) a receita do ICM tende a crescer menos que o produto dos respectivos Estados, no decorrer do tempo, o que mostra ser esse tributo incapaz de atender a crescente despesa pública estadual, que normalmente se eleva mais que o produto;
- b) entre Estados, a arrecadação do ICM cresce mais que o produto, para um mesmo período, fazendo com que o tributo tenha uma distribuição inter-regional mais desigual que o nível de renda. Em outras palavras, a sistemática do ICM parece concentrar receita nos Estados mais ricos, em proporção à renda. Dados de anos recentes que mostram crescimento da receita menor nos Estados mais desenvolvidos parecem refletir isenções concedidas em nível mais alto precisamente nessa unidade da Federação) de modo que a tendência normal concentradora de receita deverá ser retomada após cessarem tais favores fiscais;

- c) o ICM — em relação à renda estadual — é mais arrecadado nos Estados mais industrializados, bem como nas economias onde predominam os setores industriais modernos;
- d) a eficácia da receita do ICM varia positivamente com o tamanho da empresa, sendo este um fator de disparidades inter-regionais de receita;
- e) o Nordeste sofre um vazamento de ICM que se estima em torno de 41% de sua receita própria. Para avaliar-se melhor esta cifra, ressalte-se que o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo Especial têm representado menos de 40% da receita própria, de onde se conclui que tais fundos têm aplicado recursos federais para corrigir distorções da sistemática tributária estadual;
- f) a alíquota interestadual, atualmente aplicada ao nível de 11% (interna de 15% no Nordeste), não parece caracterizar um sistema fiscalmente justo, pois não foram constatadas razões suficientes para a adoção dessa cifra. De fato, existem motivos que justificam a cobrança do imposto por parte dos Estados vendedores, bem como há argumentos que suportam o pleito dos Estados compradores no sentido de se apropriarem de parte do mesmo. Não há base empírica para a fixação da alíquota interestadual em determinado nível, dependendo mais de barganha orçamentária e de fatores políticos.

Quanto aos fluxos inter-regionais do ICM, mostra-se no quadro abaixo o valor que cada região brasileira exporta para si própria e para as outras. A região Sudeste exporta 71,4% e importa 60,7% do total de fluxos do ICM ocorridos entre regiões fisiográficas.

QUADRO V. 28
Fluxos Inter-Regionais do ICM — 1969
(Cr\$ Milhões)

Exportação	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total Exportado
Norte	13,1	4,4	19,7	1,0	0,8	39,0
Nordeste	18,1	224,8	119,8	11,2	2,5	376,4
Sudeste	77,9	445,3	2.199,7	700,4	202,2	3.625,5
Sul	8,4	63,7	661,3	193,4	12,9	939,7
Centro-Oeste	1,9	3,6	82,5	1,1	10,9	100,0
Total Importado	119,4	741,8	3.083,0	907,1	229,3	5.080,6

FONTE: Ver Texto.

Os saldos líquidos de cada região se apresentam na forma seguinte :

(Cr\$ milhões correntes)	
Norte	— 80,4
Nordeste	— 365,4
Sudeste	+ 542,5
Sul	+ 32,6
Centro-Oeste	— 129,2

O déficit do Nordeste provinha dos seguintes saldos com as demais regiões:

(Cr\$ milhões correntes)	
Norte	+ 13,7
Sudeste	— 325,5
Sul	— 52,5
Centro-Oeste	— 1,1
TOTAL	— 365,4

Estes resultados demonstram que o saldo líquido do Sudeste é financiado na proporção de 60% pela região nordestina.

A evidência disponível revela que a relação entre a receita tributária federal e a estadual tem aumentado consideravelmente no Nordeste, de 0,65 em 1964 para 1,19 em 1976. É nítida a tendência à redução do diferencial entre o Nordeste e o Brasil, quanto a esse coeficiente. Pode-se argumentar que essa evidência demonstra um custo relativamente baixo, para o orçamento federal, do programa de incentivos fiscais no Nordeste, pois em poucos anos os novos empreendimentos têm-se mostrado capazes de propiciar altos retornos tributários ao País (12).

7.3. Transferências aos Estados e Municípios

O sistema de transferências intergovernamentais, aqui sucintamente analisado, compõe-se dos Fundos de Participação dos Estados(FPE) e Municípios(FPM), Fundo Especial(FE), cotas dos Estados e Municípios na arrecadação de Imposto

(12) A elasticidade-renda da receita tributária da União foi calculada em 1,49 no Nordeste e 1,17 no Brasil.

Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, Taxa Rodoviária Única, Imposto Único sobre Minerais e Imposto Único sobre Energia Elétrica. Por motivo de simplificação, procurar-se-á tecer alguns comentários apenas sobre o FPE, FPM e FE, principais parcelas dessas transferências.

A distribuição do FPE é feita em parte (5%) conforme a área do Estado, e em parte (95%) de acordo com coeficientes que variam diretamente com a população e inversamente com a renda "per capita".

Os fundos proporcionam recursos aos Estados e Municípios de maneira vinculada. No caso do FPE, é obrigatória a aplicação de no mínimo 50% em despesas de capital. Pelo decreto-lei no. 835, de 08.09.69, cabe ao Poder Executivo a elaboração de critérios, normas e instruções quanto aos programas de aplicação dos recursos. Os percentuais mínimos foram então modificados, passando a depender da média de arrecadação do ICM "per capita".

O Fundo de Participação dos Municípios também apresenta vinculações semelhantes e o Fundo Especial se distribui conforme critérios baseados na situação financeira dos Estados, bem como na prioridade de projetos (13).

A primeira evidência a respeito desses mecanismos pode ser vista no Quadro V.29, por onde se observa que, devido ao citado aumento na proporção do Fundo sobre a receita federal a partir de 1976, a região nordestina passou a recuperar sua posição no FPE (o que também ocorreu com o FPM), ao nível de cerca de 45% do total nacional. Tendo em vista que a Região também tem melhorado sua posição na arrecadação do ICM, nota-se em consequência melhoria relativa da região nordestina nos anos recentes, no que se refere à receita estadual básica, constituída por 80% do ICM (20% se distribuem aos municípios) mais o FPE. De fato, o Nordeste, que detinha 11,6% dessa receita em 1969, passou a receber 13,3% em 1977.

Os pontos de maior controvérsia em torno da sistemática dos Fundos podem ser assim sintetizados:

- a) em virtude das vinculações, os Estados e Municípios (do Nordeste, em particular) perderam autonomia orçamentária, reduzindo-se desse modo uma das características básicas do sistema de federalismo fiscal;

(13) Vejam-se Aloísio B. Araújo e outros, *Transferências de Impostos aos Estados e Municípios*, Relatório de Pesquisa no. 16, IPEA/INPES, Rio, 1973; Estudo Especial na Revista de Finanças Públicas, no. 331 (jul/set/1977).

- b) as vinculações, baseadas em objetivos julgados prioritários pelo Governo Federal, poderiam induzir a aplicação mais racional e eficiente dos fundos públicos, desde que se admita que os Estados e Municípios não seriam mais eficientes, se deixados agir com base em seus próprios critérios;
- c) a obrigação de aplicar até 50% em despesas de capital tem provocado sensíveis aumentos nas despesas posteriores de custeio, que os Estados e Municípios devem cobrir, em grande parte, com seus próprios recursos;
- d) no Nordeste, os Estados, com tais vinculações, têm aumentado seus investimentos em proporção superior à União. De fato, em 1965 a formação de capital do setor público na Região era dividida em 60% federal, 32% estadual e 8% municipal. Em 1974, essas proporções já eram de 48%, 42% e 10%, respectivamente;
- e) a criação dos Fundos parece ter sido inspirada na idéia de que, com a mudança do sistema IVC para o ICM, introduzida pela mesma lei, os Estados do Norte e Nordeste iriam perder posição na receita própria estadual. Desse modo, os cofres federais passaram a compensar os Estados mais pobres pelas perdas sofridas em benefício de Estados mais desenvolvidos. Cálculos efetuados para 1969 (ver a análise do sistema tributário) revelam que esses fundos não são suficientes para cobrir aquelas perdas.

7.4. Despesas Públicas

O nível e a composição das despesas públicas afetam a distribuição de renda entre pessoas e regiões. No Brasil, o Governo Federal e suas empresas se concentram no Centro-Sul, ficando no Nordeste apenas 13% das despesas totais e 16% daquelas das empresas federais. Ou seja, o setor público, em vez de contribuir para melhorar a distribuição das atividades econômicas no espaço, concorre, com os dispêndios realizados por suas próprias entidades, para a manutenção de um padrão fortemente concentrado de renda, emprego e bem-estar em algumas regiões.

Um aspecto de grande importância a ser considerado é que os efeitos multiplicadores resultantes dos gastos governamentais no Nordeste não são totalmente internalizados na Região, em virtude de sua forte dependência sobre o Centro-Sul no fornecimento de bens e serviços. Estudos realizados para a Itália e para o Brasil revelaram que a divisão da renda produzida pelos investimentos autônomos no Mezzogiorno era tal que apenas 55% do efeito multiplicador ficavam no próprio Sul, enquanto no Nordeste brasileiro somente 50% permaneciam na Região. Além disso, os investimentos efetivados no Centro-Sul praticamente não repercutem no Nordeste, por-

QUADRO V.29

Arrecadação do ICM, Fundo de Participação

dos Estados e Receita Estadual Básica

Participação do Nordeste do Total do País – 1969/1977

(%)

ANO	ICM (1)	FPE (2)	Receita Estadual Básica (80% ICM + FPE) (3)	Participação do FPE (4) = (2) / (3) (100)
1969	9,65	43,1	11,6	22,0
1970	8,59	40,3	10,2	20,3
1971	8,56	40,4	10,4	22,3
1972	8,84	40,8	10,8	23,2
1973	9,17	40,8	11,0	21,5
1974	9,48	40,8	11,4	22,3
1975	9,17	40,8	10,9	20,7
1976	9,91	44,7	12,5	27,0
1977	10,53	44,8	13,3	27,1

FONTE : M. Fazenda, Coordenadoria de Assuntos Econômicos, Boletim do ICM, julho/1978.

QUADRO V.30

Composição Regional das Despesas do Governo (União,
Estados e Municípios – Adm. Central e Descentralizada) – 1970

(%)

Região	Consumo	Transferências e Subsídios	Formação de Capital	Inversões Finan- ceiras e Amortizações	Total
Nordeste	14,2	11,9	15,8	6,3	13,0
Sudeste	60,7	70,4	55,5	81,6	65,2
Guanabara	(22,0)	(33,3)	(18,5)	(22,0)	(26,0)
São Paulo	(25,8)	(26,1)	(26,1)	(57,2)	(28, 1)
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: FGV, “Regionalização”. cit.

que o padrão de dependência é marcadamente assimétrico. Isso significa que, se o Nordeste recebe cerca de 15% dos investimentos federais (situação em 1970), terá apenas, como resultado, 7,5% do incremento de renda gerado pelos investimentos federais no País (supondo multiplicadores iguais para o Nordeste e o resto do País). De sorte que não é exagero dizer que, para apreciar os efeitos dos investimentos (e outras despesas) federais na Região, não se deve pensar na fração deles que toca inicialmente ao Nordeste, mas apenas na metade dessa proporção, que é o que finalmente permanece na Região.

Uma idéia aproximada da distribuição regional das despesas das três esferas de governo mostra que o Nordeste tem 14,2% dos gastos de consumo, 11,9% das transferências e subsídios, 15,8% da formação de capital e 6,3% das inversões financeiras e amortizações, totalizando uma média de 13% de participação regional em tais dispêndios — Quadro V.30.

Quanto ao papel da União — Administração Central, nota-se que a distribuição das despesas é ligeiramente menos concentrada no Sudeste (bastante reduzida em São Paulo), mas a Administração Descentralizada concentra mais ainda (67,1% no Sudeste). Nas despesas estaduais, a participação do Nordeste é apenas 10,8% do total nacional dos gastos da Adm. Central e 15,2% na Adm. Descentralizada.

7.5. Fluxos de Recursos Através do Setor Público (14)

Elaborando-se uma contabilização sumária dos principais fluxos de recursos operados através do setor público, quanto à Região Nordeste, foram consideradas como entradas positivas as seguintes rubricas: a) despesa da União no Nordeste; b) transferências intergovernamentais, fundos de participação principalmente; c) liberação de incentivos fiscais 34/18/FINOR; d) subsídio via crédito especializado (juros reais negativos no crédito rural e industrial do Banco do Brasil e Banco do Nordeste). Como saídas de recursos foram computadas: e) receita da União no Nordeste; f) imposto inflacionário, isto é, lucro real da União na emissão de papel moeda (parcela estimada para a região); g) evasão tributária federal (impostos federais pagos por residentes do Nordeste nas compras de Centro-Sul); h) evasão tributária estadual (ICM pago nas compras de fora); i) transferência via comércio triangular (utilização do superávit de divisas obtido pela região, nas compras realizadas no Centro-Sul a preços artificialmente elevados pela proteção aduaneira).

(14) Mais uma vez deve ser lembrado que os detalhes do estudo devem ser procurados nos volumes analíticos, pois a apresentação que aqui se faz é essencialmente sumária.

O saldo obtido na contabilização revela que, desde 1960, o Nordeste tem experimentado períodos alternados de entrada líquida negativa (1960 a 1966), positiva (1967 a 1972), negativa (1973 a 1974), positiva (1975 em diante) — Quadro V.31 e Gráfico V.1. Além disso, fazendo-se o balanço total de 1960 a 1975, verifica-se ter sido irrisório o saldo final.

Fato relevante constatado é que, conquanto a ação federal direta seja positiva, nem sempre se pode garantir que, em termos de recursos, a ação federal total tenha saldo favorável à Região. Os dados sugerem que, de 1960 a 1966, o governo causou mais drenagem do que aporte de recursos, o mesmo ocorrendo em 1973 e 1974. Além disso constata-se expressiva instabilidade nesses fluxos, com mínimos em 1961, 1964 e 1974, e máximos em 1967 e 1970 (em termos do produto regional) — gráfico V.1.

Em busca das causas desses resultados, note-se que os saldos negativos de 1960 a 1966 se devem (vejam-se Quadros V.31 e V.32):

- a) à pouca expressão das transferências intergovernamentais e dos incentivos fiscais;
- b) ao negativo efeito do imposto inflacionário;
- c) ao grande peso da drenagem de recursos através do comércio triangular.

No período 1967-72, o saldo final positivo decorre dos seguintes fatores:

- a) nível recorde de entrada de fundos de participação (em proporção do produto interno);
- b) alta expressão das liberações do sistema 34/18;
- c) baixa drenagem de recursos devido ao comércio triangular.

Deve-se registrar que esse desempenho positivo ocorreu no período de excepcional desempenho da economia brasileira, quando o Governo Federal, em situação financeira mais favorável, resolveu dar atenção significativa ao Nordeste, grandemente motivado pela repercussão das secas de 1966, 1970 e 1972.

Após 1972, os fluxos negativos se devem basicamente:

- a) ao irrisório saldo líquido da política orçamentária do Governo Federal

(despesa menos receita) - de 5,5% do PIB regional em 1962 e 5% em 1967 para menos de 1% após 1971;

b) à grande evasão tributária federal;

c) ao recrudescimento da drenagem do comércio triangular.

Observe-se que, desde 1967, os Fundos de Participação têm passado a suprir parte da deficiência do saldo de despesas menos receita da União no Nordeste. Note-se, ainda, que o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo Especial, reunidos, têm valor total aproximadamente igual à evasão de recursos decorrentes da sistemática do ICM, conforme as estimativas já apresentadas.

Para obter-se uma visão consolidada, apresentam-se no Quadro V.32 os valores dos saldos de entradas e saídas resultantes da ação governamental no Nordeste. Constata-se, no período, 1960-75, um saldo irrisório a favor desta Região, no montante de Cr\$ 360,6 milhões a preços de 1975.

O cotejo entre o déficit do balanço de pagamentos e os fluxos líquidos de recursos estimados revela que o Nordeste pode obter recursos para financiar o déficit (em conta corrente) através dos setores público e privado, mas também pode perder renda em decorrência desses mesmos fluxos e mediante esses mesmos setores.

Vale reafirmar, de resto, que os instrumentos acima analisados não representam a totalidade da influência da política econômica sobre o Nordeste, mas apenas o fluxo efetivo de recursos saídos e entrados na Região por intermédio da ação governamental. Não se computou, por exemplo, a perda de receita do ICM decorrente da política de promoção de exportações, pois essa perda é apenas uma soma que deixou de entrar nos cofres estaduais e beneficiou o setor privado. De modo similar, não se retirou a queda de receita federal do IPI e imposto de importação causada pela mesma política, pois a dedução da receita mais baixa desses impostos, do dispêndio público, já reflete o efeito positivo dessa política quanto a esse aspecto.

QUADRO V.31

Efeitos Imediatos da Ação do Setor Público Federal

Sobre a Economia Nordestina 1960/75

Porcentagem do Produto Interno

Bruto a Custo de Fatores

Especificação	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1) Despesa menos Receita da União	3,78	3,29	5,51	4,45	1,47	1,65	2,72	4,97	2,09	1,08	3,52	1,29	0,37	0,51	0,45	0,98
2) Transferências Intergovernamentais	0,46	0,84	0,95	1,03	0,72	0,89	1,45	2,66	3,86	4,19	4,18	4,11	4,34	3,89	3,93	3,29
3) Liberação de Incentivos Fiscais	-	-	-	0,01	0,17	0,16	0,58	1,76	2,35	2,75	3,28	2,83	2,34	1,51	1,77	2,82
4) Subsídio via Crédito Especializado	0,58	1,22	1,38	1,80	1,72	0,71	1,00	0,71	0,91	0,18	0,17	0,21	0,03	0,04	1,25	1,15
5) Imposto Inflacionário	-1,17	-1,92	-1,70	-2,06	-2,16	-1,13	-1,61	-1,09	-1,20	-1,06	-0,96	-0,89	-0,59	-0,69	-1,18	-0,93
6) Evasão Tributária Federal	-1,45	-1,56	-1,30	-1,29	-1,35	-1,36	-1,56	-1,26	-2,18	-2,38	-2,63	-2,43	-2,52	-2,38	-2,33	-2,14
7) Ação Federal Direta (1 a 6)	2,20	1,87	4,84	3,94	0,57	0,92	2,58	7,75	5,83	4,76	7,56	5,12	3,97	2,88	3,89	5,17
8) Evasão Tributária Estadual	-1,38	-1,78	-1,91	-1,53	-1,65	-1,96	-1,93	-1,81	-1,92	-2,04	-1,82	-1,67	-1,76	-1,85	-1,84	-1,89
9) Transferências Via Comércio Triangular	-3,75	-6,31	-3,75	-4,12	-3,03	-2,37	-1,89	-1,17	-0,83	-1,95	-1,39	-1,13	-1,61	-1,63	-3,56	-2,89
10) Ação Indireta (8 + 9)	-5,13	-8,09	-5,66	-5,65	-4,68	-4,33	-3,82	-2,98	-2,75	-3,99	-3,21	-2,80	-3,37	-3,48	-5,40	-4,58
11) Saldo (7 + 10)	-2,93	-6,22	-0,82	-1,71	-4,11	-3,41	-1,24	4,77	3,08	0,77	4,35	2,32	0,80	-0,60	-1,51	0,39

FONTE: ver texto.

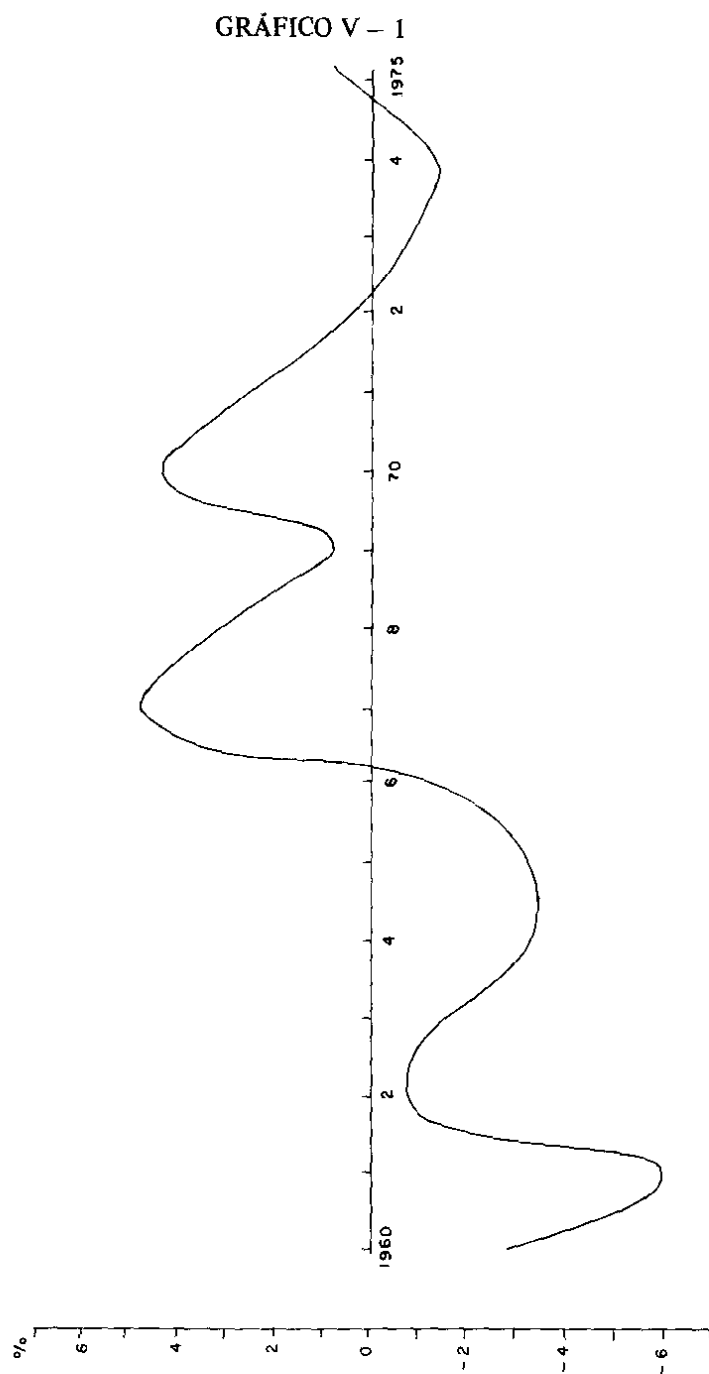
PIB (NE): SUDENE (Contas Regionais).

QUADRO V.32
Efeitos Imediatos da Ação do Setor Público Sobre
a Economia Nordeste — 1960 — 1975
Cr\$ milhões — preços de 1975

ANO	Saldo Líquido
1960	- 879,6
1961	-1.750,0
1962	- 275,6
1963	- 627,8
1964	-1.613,0
1965	-1.559,0
1966	- 563,2
1967	2.319,1
1968	1.652,5
1969	434,5
1970	2.592,3
1971	1.546,2
1972	435,7
1973	- 526,0
1974	-1.489,3
1975	654,8
TOTAL.....	360,6

FONTE: V. texto, Valores deflacionados cf. Índice Geral de Preços (coluna 2 da Conjuntura Econômica).

EFEITOS DA AÇÃO DO SETOR PÚBLICO SOBRE A ECONOMIA NORDESTINA - 1960/75
 Percentagem do Produto Interno Bruto a Custo de Fatores



PARTE B

SUGESTÕES DE POLÍTICA

I – OS FUNDAMENTOS DAS PROPOSIÇÕES

1. Pressupostos Básicos

Ao pensar-se em sugestões de política para o Nordeste, devem-se explicitar inicialmente alguns pressupostos que nortearam a análise do diagnóstico e a avaliação dos instrumentos de governo, além de constituírem a expressão clara dos juízos de valor subjacentes às recomendações.

Em primeiro lugar, a meta de qualquer programa de governo voltado para o Nordeste deve ser o Homem, de modo que nenhuma política será recomendada se seus efeitos não forem benéficos, direta ou indiretamente, à população regional.

Em segundo lugar, e como corolário do parágrafo anterior, considera-se recomendável um conjunto de políticas que visem, em termos agregados, à redução da pobreza, do desemprego e da desigualdade, e não apenas à eficiência do sistema produtivo.

Em terceiro lugar, admite-se que a continuidade dos programas atuais, no regime capitalista com orientação estatal, poderá contribuir de modo relevante para a solução dos problemas sócio-econômicos do Nordeste, desde que sejam feitas as necessárias intervenções corretivas e que se criem instrumentos adicionais, inclusive com o aumento da participação governamental em grandes empreendimentos voltados para a Região.

Em quarto lugar, diante do estado de subdesenvolvimento em que se encontra esta região de 32 milhões de pessoas, não se deve escolher a opção de ampliar as desigualdades inter-regionais de renda e bem-estar em prol de uma maior taxa de crescimento econômico nacional. Ver-se-á depois que a opção de reforçar os programas em favor do Nordeste acarreta um custo mínimo para o crescimento do resto do País.

Em quinto lugar, a programação e a execução das políticas de desenvolvimento do Nordeste devem sempre buscar a integração da Região com o resto do País, procurando-se, contudo, corrigir os efeitos que essa integração provoca sobre o sistema econômico-regional, sobretudo quanto à drenagem de recursos e a competição prematura contra a indústria infante da Região.

2. Prioridades, Limitações e Vantagens do Desenvolvimento Regional

A eficácia da política de desenvolvimento do Nordeste depende essencialmente da prioridade que seja atribuída a tal objetivo. Quanto a este aspecto, não se pode fugir a certa dose de juízo de valor, que explícita ou implicitamente está contido numa função de bem-estar adotada pelo sistema de planejamento. Esta pode não ser expressa em documentos, em forma matemática, mas é perceptível através da formulação e implementação de políticas, em que o elemento regional de alguma maneira está presente.

O modo utilizado para medir o nível de bem-estar social, no sistema brasileiro de planejamento, não deveria valorizar o acréscimo de um cruzeiro como sendo socialmente igual para qualquer classe de renda ou região, sem prioridades efetivas de desenvolvimento regional. Portanto, a participação do Nordeste de apenas 10,4% na renda do País, não deveria expressar o grau de prioridade atribuída à taxa de crescimento da Região, pois isso não favoreceria níveis elevados na área (15).

Uma orientação alternativa que se poderia utilizar, já incorporando alguma prioridade regional, considera que o crescimento de cada região deve ser ponderado pela respectiva participação na população do País. Isto significa que o peso atribuível à taxa de crescimento do Nordeste se elevaria para cerca de 30%, o que recomendaria doses bem maiores de investimento na Região. Trata-se portanto de uma abordagem social do problema nordestino, enfoque que favorece substancialmente o objetivo de desenvolvimento da área.

Um terceiro caso, que fortalece mais ainda a abordagem social, é aquele em que o peso atribuível à taxa de crescimento de cada região é diretamente proporcional à população respectiva e inversamente proporcional à sua renda "per capita". É evidente que, nesta formulação, o Nordeste passaria a receber muito mais prioridade do que nos dois primeiros casos.

(15) Veja-se, em Apêndice, a formulação matemática de funções alternativas de bem-estar, comparando-se prioridades com possíveis custos (supostamente máximos) de promoção do desenvolvimento do Nordeste.

O segundo e terceiro casos acima, quando comparados com estimativas (consideradas pessimistas) de possíveis custos de maiores investimentos no Nordeste, em termos de menores taxas de crescimento no resto do País (16), recomendam efetivamente o fortalecimento dos programas governamentais em prol desta Região. Referidos custos, que poderiam indicar algum grau de "trade-off" entre o crescimento do Nordeste e o do resto do País, são de natureza puramente econômica e estática. Algumas considerações dinâmicas apontam que esse "trade-off" pode não existir num prazo mais longo, pois não foram computadas as vantagens auferidas pelo resto do País em decorrência de um maior desenvolvimento do Nordeste, as quais provêm, por exemplo:

- a) da ampliação do mercado nordestino para os produtos do Centro-Sul, tanto em bens finais, como intermediários e de capital;
- b) da redução da emigração oriunda do Nordeste, que tem gerado problemas sociais sobretudo no Sudeste;
- c) da diminuição de possíveis tensões sociais, políticas e culturais provocadas pelas desigualdades de condições de vida entre esta Região e as outras áreas;
- d) da atenuação da dependência futura do Nordeste sobre transferências governamentais.

3. Aspectos Metodológicos

As sugestões que serão apresentadas a seguir se classificam primeiramente em termos setoriais e, para cada setor, são formuladas proposições não só de âmbito nacional mas também regional.

Essa divisão se justifica pelo fato de que as políticas adotadas com objetivos nacionais têm efeitos diferenciados sobre as regiões brasileiras, de sorte que são necessários ajustamentos para evitar o agravamento das disparidades entre o Nordeste e o resto do País. Em seguida, as proposições de políticas específicas para a Região procuram aperfeiçoar e complementar os instrumentos atualmente disponíveis para promover o desenvolvimento regional.

(16) Veja-se o Apêndice.

Em termos de grandes linhas, as recomendações procuram atingir o objetivo geral da melhoria das condições de vida da população do Nordeste, sobretudo das camadas de baixa renda. Este objetivo básico do desenvolvimento regional deverá ser obtido mediante:

- a) Desenvolvimento social, como base para a melhoria do bem-estar da população em geral;
- b) Crescimento a taxas suficientes para a redução das disparidades de renda entre o Nordeste e o resto do País;
- c) Disseminação espacial do desenvolvimento intra-regional, de modo a permitir um melhor equilíbrio dos níveis de renda tanto entre os Estados nordestinos como em cada um deles;
- d) Integração da região ao desenvolvimento do País.

As políticas econômicas destinadas a permitir a consecução deste objetivo devem ser coordenadas de modo a evitar conflitos e desvios que comprometam os resultados finais, especialmente no tocante aos aspectos sociais que tendem a ser negligenciados. Para tanto, faz-se necessário manter sempre em mente que o desenvolvimento econômico deve resultar em melhoria dos níveis de emprego, distribuição de renda e redução da pobreza absoluta.

II – POLÍTICAS SOCIAIS

Constatou-se que os progressos registrados no panorama social do Nordeste não foram capazes de traduzir redução substancial no hiato entre esta Região e o Sudeste do Brasil.

As políticas governamentais, concebidas num primeiro estágio sem levar em conta as diferenciações regionais, pretenderam incorporar esse dado na elaboração do II PND. Referidas intenções, porém, ainda não se têm traduzido em realizações à altura das necessidades da Região em setores sociais básicos.

Limitações decorrentes do seu próprio estágio de desenvolvimento, além do processo de paulatina subordinação programática conseqüente à dependência de transferências federais na composição dos recursos orçamentários, têm obstado uma atuação mais incisiva dos governos estaduais nordestinos no tratamento dos aspectos básicos da evolução social de suas comunidades.

A análise da situação do emprego revelou que, no Nordeste, cerca de 50% e 30% da força de trabalho se encontram inadequadamente empregadas em atividades agrícolas e não-agrícolas, respectivamente.

1. Políticas de Âmbito Nacional

Na área social, com o objetivo de aperfeiçoar e complementar o papel das políticas nacionais, no tocante à região nordestina, propõe-se o atendimento das necessidades de emprego e de serviços de água, esgoto, saúde, educação, alimentação e habitação. Especialmente no que se refere a educação, recomenda-se a continuidade

e intensificação dos programas do II PND para o Nordeste, com ênfase nos que se destinam à ampliação de vagas no ensino do 1o. grau e à assistência ao educando nesse nível de ensino. No caso desta última menção, deve-se dirigir essa assistência no sentido da redução dos níveis de evasão da população escolar. Sugere-se ainda o fortalecimento dos programas de alimentação e nutrição, bem como de saúde materno-infantil.

Tendo em vista as dificuldades da maioria da população nordestina com relação à aquisição de casa própria, sugere-se a redução dos encargos e da correção monetária dos atuais programas de financiamento habitacional destinados às classes de baixa renda, medida que beneficiaria substancialmente as famílias mais pobres da Região.

A promoção do emprego produtivo no Nordeste seria beneficiada com a adoção de medidas que reduzissem, em âmbito nacional, os encargos sociais calculados diretamente sobre a folha de salários, passando-as a incidir em grande parte sobre o valor adicionado das empresas. A maior ênfase nos setores tradicionais e mais empregadores de mão-de-obra, nos programas nacionais de incentivos fiscais, também contribuiria para o aumento do emprego na Região.

Quanto aos gastos sociais do Governo, sugere-se que no Nordeste sejam aplicados recursos cujas percentagens sobre o total nacional se aproximem paulatinamente da participação da Região na população do País.

Recomenda-se ainda o uso de alternativas tecnológicas para a provisão de serviços sociais (medicina simplificada, abastecimento d'água por chafarizes, habitações de baixo custo, etc.), tais como:

- a) continuidade e intensificação do Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS), com especial atenção na adoção das medidas previstas para a garantia da continuidade do funcionamento dos minipostos instalados num máximo grau possível de integração com o sistema geral de saúde pública da área;
- b) exame da adequação da tecnologia educacional, desenvolvida pelo MOBRAL, às condições do Nordeste e, em grau mais específico, às condições do meio rural, para fins de proposição de intensificação das suas atividades e orientação no sentido de obter reflexos positivos na qualificação da força de trabalho.

2. Políticas Específicas para o Nordeste

Na área educacional, com o fim de atender às necessidades constatadas de apoio à formação de técnicos de nível médio, recomendam-se as seguintes medidas:

- a) aumento do número de vagas nas escolas técnicas;
- b) promoção da participação efetiva do empresariado local, especialmente por meio de estágios práticos concedidos a formandos;
- c) integração com a Universidade e os centros de desenvolvimento científico-tecnológico, através de esquemas de cooperação conjunta, revisão e adaptação de currículos, cursos de extensão e aperfeiçoamento de docentes;
- d) ampla assistência ao educando, inclusive com extensão do crédito educativo para essa categoria de ensino;

No que se refere à estratégia social para o setor rural, sugere-se:

- a) Implantação e organização de Centros Comunitários Rurais, onde, além dos objetivos tradicionalmente perseguidos através de tais equipamentos, seja realizada uma integração dos programas da área social para fins de divulgação da existência desses instrumentos no seio da comunidade-meta, concludando e estimulando sua adesão, bem como oferecendo, a nível do entendimento dessas comunidades, informações precisas sobre as condições de acesso e participação em tais programas;
- b) Assistência aos municípios no custeio das unidades escolares rurais, na melhoria das suas condições físicas e de recursos humanos, examinando a possibilidade de intensificar a integração de tais medidas com as desenvolvidas em programas regionais do tipo Projeto Sertanejo e POLONORDESTE.

Em relação à criação de emprego, são recomendadas duas estratégias:

— **Estratégia de crescimento:**

- a) aumento do grau de complementaridade dos setores e atividades econômicos regionais, com vista, principalmente, à **interiorização ou internalização**, na economia regional, dos efeitos de expansão da própria economia regional;

- b) orientação da produção regional para o atendimento das faixas mais dinâmicas da demanda nacional (de origem governamental ou privada) e internacional.

No primeiro caso o que se pretende é ampliar a capacidade da região nordestina de transferir para o interior de sua economia os efeitos de expansão que, através de um crescimento de sua demanda de bens de capital, das receitas provenientes de suas exportações, dos gastos autônomos do setor público ou das poupanças captadas pelo subsistema regional, podem repercutir positivamente na geração de renda e emprego na Região.

No segundo caso de orientação da produção regional para as faixas mais dinâmicas da demanda, o que se pretende é, qualquer que seja a distribuição de renda e estrutura da demanda interna, o estabelecimento de prioridades nos incentivos governamentais e nas políticas de desenvolvimento, para os ramos de atividade econômica que tenham garantidos mercados regionais ou nacionais em expansão acelerada. Isto significa, por exemplo, no caso de continuidade do atual padrão de consumo, uma maior participação da Região na produção de bens de consumo bem como no fortalecimento dos bens finais ou insumos imprescindíveis à realização dos programas governamentais que se constituem em mercado dinâmico que poderiam estar associados à estrutura produtiva regional.

— Estratégia Compensatória

No caso da economia nordestina, considerou-se que uma estratégia compensatória voltada para a promoção de emprego deveria contemplar, entre outros, os seguintes objetivos específicos:

- a) promoção do pequeno, médio e micro-estabelecimento e sua vinculação cada vez maior ao sistema de incentivos e fomento à atividade econômica;
- b) expansão e coordenação dos investimentos e gastos públicos com vista à geração adicional de emprego;
- c) condução das transformações econômicas no meio rural visando minimizar a destruição do emprego produtivo;
- d) efetiva implantação de política de ocupação dirigida da fronteira agrícola e de reestruturação agrária da Região.

III – POLÍTICA AGRÍCOLA

1. Políticas de Âmbito Nacional

1.1. Reformulação da Política de Reestruturação Agrária

As conclusões a que se chegou no segmento que tratou da avaliação da Política de Reforma Agrária evidenciaram que, ao lado dos vários “desvios” verificados na própria Política, os instrumentos por ele utilizados não apresentaram a eficácia esperada.

Nestas circunstâncias, afigura-se oportuno ao Governo Federal concentrar esforços num trabalho de revisão da referida Política com vistas a encontrar soluções que, na realidade, venham a pôr em prática o que dispõe o Estatuto da Terra. E é com este objetivo que se procurou alinhar algumas sugestões que poderão servir de subsídio para as decisões futuras.

Ressalte-se, ainda, que as idéias aqui expostas relacionam-se basicamente com alterações institucionais, com vistas à operacionalização da Política já existente. Nenhuma preocupação foi dada em relação aos custos e benefícios da Política, em função do nível de abrangência do presente estudo e das estimativas positivas apresentadas em trabalhos anteriores (17) sobre o assunto.

(17) Para maiores detalhes, veja os seguintes trabalhos: BARBOSA, T. “Dos benefícios e dos custos de mudanças na estrutura fundiária” Universidade Federal de Viçosa, Escola Superior de Agricultura, Departamento de Economia Rural, Viçosa, MG, Agosto 1956, 35 p. mimeografado; SILVA, J. G. *A Reforma Agrária no Brasil*. Zahar Editora, Rio de Janeiro, 1971, 259 p.; CLINE, W.R., *Economic Consequences of a Land Reform in Brazil*. North-Holland Publishing Co. Amsterdam – London, 1970, 213 p.

São as seguintes as sugestões propostas com relação à política de reestruturação agrária:

- Prioridade para as atividades de reestruturação no Nordeste;
- Redefinição dos instrumentos utilizados (PROTERRA);
- Mobilização de recursos adequados e suficientes para implementar a reestruturação;
- Utilização de uma estratégia de ação para a zona semi-árida do NE (Sistema de agricultura de grupos).

1.2. Reformulação da Política de Crédito e Seguro Rural, com o Objetivo de Proporcionar Maior Assistência aos Pequenos e Médios Produtores

O segmento deste trabalho, que trata da análise e avaliação das Políticas Econômicas, evidenciou que o setor agrícola do Nordeste vem sendo menos assistido por crédito rural que o de outras regiões mais evoluídas do País.

Por outro lado, constatou-se, também, que algumas distorções na operacionalização desta Política têm contribuído para agravar o problema da concentração de renda na Região e reduzir os impactos esperados em termos de aumento de produção e modernização do setor.

Outrossim, observou-se que a assistência creditícia tem sido mais efetiva ao nível dos grandes estabelecimentos e que o pequeno produtor não tem recebido a necessária atenção, por razões inerentes à própria operacionalização da Política. Observou-se, ainda, que a estratégia de ação atualmente posta em prática tem resultado numa distorção na distribuição espacial do crédito no próprio Nordeste, onde as áreas economicamente mais carentes têm absorvido parcela pouco expressiva dos recursos aplicados na Região.

Com base nas referidas observações, procurou-se relacionar as seguintes sugestões que poderão servir de subsídios para a adequação desta Política à realidade Nordestina:

- a. Prover a Região de recursos suficientes, estáveis e compatíveis com o nível das explorações existentes.

b. Dar maior atenção aos pequenos e médios produtores através das seguintes medidas:

- instituir um tratamento bem diferenciado nas taxas de juros (por regiões, atividades e valor dos financiamentos);
- maior flexibilidade nas garantias exigidas e simplificação do processo burocrático;
- dinamizar as cooperativas;
- participação dos agentes financeiros na elaboração dos planos de financiamentos dos pequenos e médios produtores;
- maior entrosamento entre os bancos oficiais e o serviço de extensão rural.

c. Aperfeiçoar o PROAGRO, adotando-se as seguintes providências:

- compulsoriedade do seguro em quaisquer operações de custeio agrícola e em operações de investimento quando envolvam riscos maiores;
- admissão do “custeio singular” nas operações acobertadas pelo PROAGRO;
- nos casos de custeio, a cobertura do seguro deverá abranger o valor total da safra ou rebanho a ser comercializado e não simplesmente o valor do crédito concedido;
- correção das distorções atualmente verificadas na operacionalização do Programa, no que se refere às exigências nos casos de indenizações;
- garantia de seguro para quaisquer operações, independentemente do tipo e dos benefícios do Programa já recebidos pelo mutuário;
- maiores subsídios para as pequenas e médias operações, quando for exigido o seguro obrigatório.

1.3. Consolidação e Ampliação da Política de Preços Mínimos

A avaliação do desempenho da Política de preços mínimos no Brasil revelou que a participação do Nordeste no valor total dos Empréstimos do Governo Federal (EGF), além de inexpressiva, declinou no período 1965/1977. Afora a má distribuição por regiões geográficas, a alocação dos recursos por produto e categoria de usuários mostrou-se insatisfatória, isto é, o total de recursos via EGF canalizados para as culturas de subsistência foi relativamente pequeno no período em estudo, como também foi insignificante o total de empréstimos concedidos aos produtores e suas cooperativas. Em alguns Estados do Nordeste, como o Ceará, cerca de 80% dos empréstimos via EGF foram destinados aos intermediários e beneficiários.

No tocante à distribuição dos recursos do AGF, a região Nordeste foi relativamente beneficiada, mas, ainda assim, as aquisições regionais de alguns dos produtos mais amparados pelo programa foram insignificantes em relação à produção regional.

Em que pese as altas taxas de retorno advindas do programa de empréstimos do Governo Federal, foi bastante reduzido o número de produtores que se utilizaram do programa. Tal fato, em parte, se explica pelas deficientes estruturas de armazenamento, dificuldade de acesso ao Banco do Brasil, falta de informação, além do baixo volume de produção que certamente implica acréscimos nos custos de estocagem.

Portanto, considerando o desempenho atual do programa de preços mínimos no Brasil e, em particular, no Nordeste, sugerem-se as seguintes medidas objetivando ampliar e dinamizar o referido programa:

- a. expandir e estimular as cooperativas de produção, com o objetivo de ampliar o número de usuários do programa;
- b. desconcentrar a aplicação dos recursos do EGF entre regiões, entre produtos e por categoria de usuários;
- c. ampliar e dinamizar o programa de Aquisição do Governo Federal (AGF);
- d. credenciar outros agentes financeiros (além do BB) a participarem do Programa.

1.4. Aperfeiçoamento e Ampliação de Abastecimento e Comercialização

A avaliação da política de abastecimento interno para o Nordeste mostrou que a ausência de programas específicos para a Região dificulta um alcance maior de metas, uma vez que as prioridades, em geral, são atribuídas às regiões mais desenvolvidas, que têm um peso relativo maior no abastecimento nacional. As realizações levadas a efeito na Região são bastante recentes e estão vinculadas exclusivamente a programas de âmbito nacional.

Tendo em vista a repercussão desses programas no Nordeste, os objetivos centrais não parecem ter sido atingidos, uma vez que as margens de comercialização não se reduziram durante o período de implementação dos programas e, assim, o consumidor não conseguiu extrair os benefícios reais propugnados. Do ponto de vista do produtor, não existem evidências suficientes que mostrem uma melhoria substancial dos ganhos através da composição dos preços dos produtos.

Por outro lado, merecem destaque alguns resultados obtidos com a modernização do sistema de distribuição, que, mesmo por se incluírem entre os objetivos secundários dos programas, não devem ser esquecidos. Trata-se da melhoria dos padrões alimentares do nordestino de renda média, que tem acesso a supermercados e outros serviços modernos de varejo, com a ampliação das oportunidades de compra de produtos hortícolas e frutícolas naqueles locais, assim como da melhoria do sistema de distribuição, com a diminuição gradativa das feiras livres pouco higiênicas.

Com o objetivo de aperfeiçoar o atual sistema de abastecimento e comercialização e adequá-lo à realidade nordestina, sugere-se:

- formação de estoque de alimentos para minimizar os efeitos das adversidades climáticas, mediante a compra antecipada da produção dos pequenos produtores. Em épocas normais, referidos estoques funcionariam como “estoques reguladores” e em épocas de crises climáticas poderiam suprir as necessidades das populações atingidas;
- ampliação do sistema de cooperativas de produção (fortalecimento das cooperativas de primeiro grau e criação de novas cooperativas de segundo grau) e criação de unidades agroindustriais complementares, com o objetivo de reduzir as ações dos intermediários;
- extensão dos recursos do PRONAZEM para o financiamento de armazéns ao nível das pequenas e médias fazendas da Região;

- expansão da rede de “mercados expedidores” nas principais zonas produtoras da Região;
- construção de estradas vicinais nos centros produtores de maior importância.

1.5. Fortalecimento do Sistema de Ensino, Pesquisa e Extensão Rural

Não obstante estarem inseridas no contexto ou no âmbito dos grandes objetivos e metas nacionais, as atividades de ensino, pesquisa e extensão rural compreendem um conjunto de atividades superpostas, estreitamente vinculadas e delineadas para também acelerar a modernização e o desenvolvimento do setor agrícola regional.

De fato, as altas taxas de retorno dos investimentos em pesquisa agrícola, aliadas à necessidade de atender à crescente pressão por alimentos e matérias-primas, colocam a pesquisa numa posição estratégica e de real significação para a modernização da agricultura no Nordeste.

A produção de tecnologias, contudo, requer um estoque de recursos humanos altamente qualificado e criativo, pois a educação agrícola é um dos principais elementos propulsores do desenvolvimento do setor agropecuário. Complementando o sistema, encontra-se a extensão rural, cuja principal responsabilidade é difundir a tecnologia agrícola no meio rural.

Considerando a necessidade de corrigir as deformações estruturais e funcionais do sistema de ensino, pesquisa e extensão rural, especificamente no Nordeste, poder-se-iam indicar as seguintes sugestões, objetivando uma maior dinamização do sistema como um todo:

- consolidar e dinamizar (através da COMPATER) a integração dos sistemas EMBRAPA/EMBRATER e Universidades;
- diversificar e adequar a pesquisa agrícola às características sócio-culturais e ecológicas do Nordeste;
- expandir os recursos materiais, humanos e financeiros, destinados à pesquisa agrícola na Região;

- integrar o ensino agrícola entre os níveis médio e superior e pós-graduado;
- dinamizar o ensino agrícola profissionalizante, através do SENAR;
- dotar o ensino agrícola superior de melhor infra-estrutura física; intensificar e disciplinar o treinamento de recursos humanos; e criar mecanismos objetivando maior autonomia administrativa e financeira das Escolas Superiores vinculadas ao sistema federal de educação;
- fortalecimento dos programas de pós-graduação na área de Ciências Agrárias e adequá-los às reais necessidades da Região;
- intensificar a assistência social e criar algumas pré-condições necessárias (divulgação e conscientização do agricultor acerca da viabilidade técnico-econômica dos novos métodos e técnicas de produção) a introdução de inovações tecnológicas no meio rural;
- criar formas não-convencionais e adequadas para prestação de assistência técnica, como forma de reduzir os custos operacionais e multiplicar o atendimento aos pequenos e médios produtores.

2. Políticas Específicas para o Nordeste

2.1. Os Programas Existentes

2.1.1. Dinamização e Aperfeiçoamento da Política de Irrigação no Nordeste

A avaliação parcial dos custos e benefícios do Programa de Irrigação no Nordeste semi-árido não oferece resultados tão animadores, quanto seria de se esperar. De fato, há evidências de que grande parte das metas não foram alcançadas e que alguns dos objetivos implícitos do programa (como absorção e estabilização do emprego, elevação do nível de renda, etc.) estão sendo apenas parcialmente atingidos.

Ressalte-se, contudo, que os dados utilizados na análise, não são, de modo geral, suficientemente representativos para permitir extrapolação.

Ademais, numa região como o Nordeste, onde se desenvolve uma agricultura fortemente limitada pelas irregularidades pluviométricas e onde existe um substancial volume d'água armazenado, a irrigação constitui uma alternativa econômica e socialmente desejável. Dentro deste contexto, nada se pode questionar, porquanto o adequado manejo e distribuição dos recursos hídricos disponíveis pode sem dúvida, contribuir para amenizar o impacto das estiagens sobre a produção e emprego do setor agrícola regional.

Desse modo, conquanto certas críticas e restrições ao programa de irrigação do Nordeste procedam, é preciso ter em mente duas coisas fundamentais: a primeira, é que nenhuma delas invalida a possibilidade de se desenvolver eficientemente uma agricultura irrigada na Região; a segunda prende-se ao fato de que a maioria dos projetos ora em execução precisa alcançar um certo estágio de maturação, para que seus custos e benefícios possam ser criteriosamente avaliados.

Tratando-se de uma experiência pioneira no Brasil, seria de se esperar que imperfeições aflorassem por ocasião da fase executiva do programa. Estes resultados, entretanto, poderão servir de subsídios para melhor orientar a organização e funcionamento do próprio programa no futuro.

Assim sendo alinharam-se as seguintes sugestões, que poderão contribuir para o aperfeiçoamento da política de irrigação no Nordeste:

- assegurar os recursos necessários ao programa, mediante um esquema de liberação sistemático, oportuno e flexível;
- reorientar os estudos de viabilidade dos projetos com vistas a dar maior ênfase aos aspectos sociais do programa, principalmente no que se relaciona com a criação de empregos e produção de gêneros alimentícios. Nos projetos que ainda não alcançaram a fase executiva sugere-se o replanejamento físico, com vistas a reduzir o tamanho do lote irrigável e aumentar a área de sequeiro;
- aperfeiçoar o processo de seleção dos parceiros, dando prioridade aos que já residem na área e que sejam mais adaptáveis ao desenvolvimento de uma agricultura irrigada;
- planejar e promover o assentamento das populações excedentes, que anteriormente habitavam os perímetros irrigados;
- aperfeiçoar o sistema cooperativista ao nível de cada projeto, com vistas a facilitar os processos de comercialização e armazenamento dos produtos;

- orientar o planejamento de uso dos diversos perímetros para aquelas culturas em que os produtores locais estejam mais familiarizados. Paralelamente deveria ser incentivada a produção de sementes selecionadas, para uso tanto dentro como fora dos diversos projetos;
- incentivar a irrigação privada, a nível de estabelecimentos agrícolas, através do uso de tecnologias voltadas para a economia d'água, de simples aplicação e que não apresentam maiores riscos de salinização dos solos.

2.1.2. Fortalecimento, Ampliação e Aperfeiçoamento do POLONORDESTE

Após três anos e meio de lançamento e início operacional do POLONORDESTE, os investimentos até agora realizados em infra-estrutura econômica e social e nos serviços de apoio à atividade agrícola começam a apresentar retornos que deverão proporcionar uma melhoria no padrão de vida das populações rurais das áreas contempladas pelo Programa.

Como exemplo, merece ser destacada a atuação dos agentes financeiros que, no período 1976/78, atenderam a 12.491 produtores rurais, envolvendo recursos da ordem de Cr\$ 626,7 milhões. Embora o número de agricultores até então beneficiados seja pequeno, quando comparado com o total existente nas áreas de ação do POLONORDESTE, não se pode deixar de considerar satisfatórios os resultados obtidos, sobretudo, considerando o curto período de vigência do Programa.

Outrossim, apesar de o programa resultante dos investimentos em infra-estrutura física e social ter afetado apenas marginalmente as estruturas e técnicas de produção, bem como as relações de trabalho e posse e uso das terras, beneficiou razoavelmente os grupos de baixa renda, com escolas, serviços de saúde, assistência social, etc. Ademais, é possível que a política de crédito empreendida tenha proporcionado reflexos positivos nos níveis de produtividade e condições de vida dos agricultores assistidos.

Vale registrar, entretanto, que, mesmo diante desses fatores positivos apresentados com respeito à atuação do POLONORDESTE, algumas observações devem ser feitas. De fato, a ênfase dada pelo Programa ao aspecto da posse da terra não foi suficiente para resolver os problemas pertinentes, embora estes se apresentem como grandes obstáculos ao desenvolvimento da agropecuária regional. Também deve ser mencionado que o entrosamento entre as instituições financeiras e o serviço de extensão não alcançou o nível desejado, apesar da melhoria ultimamente verificada.

Assim sendo, sugere-se a adoção das seguintes medidas, com vistas a melhorar o desempenho do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste:

- elevar a dotação de recursos financeiros para o Programa e assegurar liberação oportuna dos mesmos;
- incluir a SUDENE no Grupo de Coordenação Nacional do Programa;
- delinear uma ação mais efetiva para as áreas secas;
- promover maior articulação entre os órgãos envolvidos no Programa;

2.1.3. Ampliação do Projeto Sertanejo

O Projeto Sertanejo, com sua estratégia de executar basicamente ações internas nas propriedades rurais, onde se destaca a ampliação da oferta de água, procura dotar a Região de um maior poder de resistência às secas.

Apesar do tempo ser ainda insuficiente para avaliar a plenitude dos reflexos positivos do Projeto, este já começa a mostrar sinais de que atingirá seus objetivos.

De qualquer modo, tendo em vista aperfeiçoar a execução deste programa, de forma que os objetivos propostos sejam plenamente alcançados, sugerem-se as seguintes providências:

- intensificar os levantamentos sobre o potencial de águas subterrâneas;
- dinamizar a execução do segmento de Pesquisa e Extensão;
- implantar o sistema cooperativista nos núcleos do Projeto;
- promover ações conjuntas POLONORDESTE/Sertanejo, nas áreas comuns de atuação, com vistas a maximizar os benefícios dos mencionados programas.

2.1.4. Programa de Incentivos Fiscais – Setor Agropecuário

A política de incentivos fiscais para o setor agropecuário do Nordeste não apresentou resultados significativos para o desenvolvimento da Região, tendo, inclusive, contribuído para concentrar ainda mais a renda, como ficou evidenciado na fase de avaliação.

A concentração de recursos do Programa na pecuária parece não ter concorrido para atenuar o processo migratório rural-urbano, o que não atende aos objetivos de melhorar o padrão de vida do homem do campo.

Um outro objetivo do Programa, que não apresentou resultados satisfatórios, refere-se àquele de incentivar o aumento da oferta de alimentos para populações de baixa renda e de matérias-primas, pois apenas um reduzido percentual dos projetos e recursos destinou-se às lavouras.

Um outro aspecto da política de incentivos fiscais refere-se ao elevado custo do emprego no setor agropecuário relativamente aos demais. Enquanto a relação investimento total/emprego permanente criado no setor industrial, no período 1960/77, atingia US\$ 43,924 no setor agropecuário, essa relação alcançava US\$ 45,707.

Diante deste quadro e das conclusões referentes à avaliação do Programa, sugerem-se as seguintes medidas corretivas:

1. orientar os investimentos para aqueles projetos que utilizem tecnologias intensivas em mão-de-obra, reduzindo, assim, o custo do emprego agrícola;
2. estimular, mediante a garantia de recursos, a implantação de projetos que objetivem aumentar a oferta de gêneros alimentícios para as populações de baixa renda;
3. desconcentrar, espacial e setorialmente, a aplicação dos recursos do programa, com vistas à redução das disparidades intra-regionais;
4. dotar o setor agropecuário de maior volume de recursos quando da elaboração do orçamento do FINOR.

2.2. Sugestões para Novos Programas

Além dos programas específicos para o Nordeste, já em execução, outros planos também deverão ser implementados paralelamente, com vistas à criação de condições mais favoráveis para a obtenção do desenvolvimento acelerado do setor agropecuário regional.

Esses programas terão por objetivo propiciar um aproveitamento racional e mais abrangente das potencialidades existentes na Região, de modo a que se evitem desperdícios de importantes oportunidades econômicas locais.

Portanto, sugere-se a criação e execução dos seguintes programas adicionais para o setor agropecuário do Nordeste.

2.2.1. Diversificação da Produção Agropecuária e Incentivo às Explorações de Reconhecido Potencial na Região

Uma das providências capazes de concorrer para imprimir maior dinamismo às atividades da agropecuária nordestina é o incentivo à difusão e/ou introdução de culturas e criações que sejam adequadas para a Região e para cujos produtos existem condições favoráveis de mercado.

No caso das atividades pecuárias, seria aconselhável que maiores incentivos fossem proporcionados àquelas regiões que mais se adaptam econômica e socialmente a este tipo de exploração, procurando-se, com isto, contribuir para amenizar os problemas de desemprego na Região.

A exploração de novos produtos enseja melhor utilização dos fatores produtivos disponíveis, assim como oferece mais segurança aos agropecuaristas locais, dado que contribui para reduzir os riscos decorrentes da influência ocasional de fatores adversos de clima e de mercado.

Dentre as atividades agropecuárias que devem merecer atenção especial, destacam-se:

- oleaginosas, nas zonas semi-áridas;
- dendê, na Bahia e Maranhão;

- fruteiras tipicamente regionais, nas faixas litorâneas;
- café, nas serras úmidas;
- sorgo e milho, nas zonas semi-áridas;
- cacau e babaçu, na Bahia e Maranhão;
- criação de búfalos, nas baixadas maranhense e baiana;
- difusão da caprinocultura e ovinocultura, nas zonas secas;
- avicultura, nas áreas interioranas;
- melhoramento de pastagens nativas.

2.2.2. Fortalecimento e Dinamização da Atividade Pesqueira Regional, mediante as seguintes Providências:

Em que pese a sua relativa importância no valor da produção nacional, a pesca no Nordeste é uma atividade heterogênea e dispersa, apresentando, em alguns segmentos, flagrantes sinais de debilidade e desorganização. A estrutura espacial da produção e a profunda diferenciação nos sistemas de exploração e captura condicionam e determinam o ritmo lento de seu crescimento.

O aspecto rudimentar de exploração da pesca artesanal e sua forma de organização sócio-econômica caracterizam-na como uma atividade tipicamente de subsistência, ao contrário da pesca industrial, que apresenta claros indícios de modernização. Essa parece inevitável, mas sua imensa diferenciação não deve persistir, sob pena de acentuar o dualismo tecnológico e social prevalentes.

Face às suas próprias características a pesca artesanal não tem conseguido captar os incentivos de mercado tão necessários a sua modernização. O fortalecimento dessa atividade justifica-se sobretudo pela acentuada conotação social de que se reveste, dado que constitui uma das formas alternativas de ocupação e fonte de alimento para as populações de baixa renda.

O segmento industrial, que é relativamente modernizado e voltado tipicamente para a exportação, também se ressentido de maior diversificação. A concentração

da produção em torno de duas ou três espécies aliada ao padrão geográfico das exportações, torna a pesca industrial bastante vulnerável, especialmente no caso da lagosta e do pargo, cujos atuais índices de captura estão bem acima do rendimento máximo sustentável.

Portanto, considerando-se a magnitude e as repercussões sócio-econômicas dos problemas acima mencionados, sugerem-se as seguintes estratégias de ação, objetivando o fortalecimento do setor pesqueiro na Região:

- povoamento dos açudes particulares, com vistas a aumentar a oferta de pescado em toda a Região;
- modernização da pesca artesanal (marinha e de águas interiores), com o objetivo de elevar a produtividade do artesão;
- organizar um sistema cooperativista, objetivando o fortalecimento sócio-econômico do pescador artesanal;
- dimensionar e avaliar o estoque de recursos pesqueiros da Região, tendo em vista expandir os índices de captura e diversificar a pesca industrial;
- estimular e difundir a pesquisa na área de tecnologia do pescado.

2.2.3. Estratégia de Desenvolvimento Rural Integrado

As tendências que orientam o desenvolvimento econômico e social nos últimos anos indicam o uso de estratégias que visam reduzir o ritmo acelerado de urbanização dos grandes centros e, conseqüentemente, os altos custos econômico-sociais implícitos neste processo. Tais estratégias objetivam conceber políticas de desenvolvimento que induzam os potenciais migrantes a permanecerem em suas localidades de origem, ao se dotarem os centros urbanos do interior de condições atrativas para a retenção da população.

Dentro deste contexto, a Industrialização Rural se apresenta, para o Nordeste, como uma estratégia no sentido de estancar o “inchamento” das metrópoles e o crescimento do número de “marginais” urbanos. Por outro lado, apela para o soerguimento da sociedade rural e das pequenas cidades do interior, que atravessam um processo de empobrecimento qualitativo devido à onerosa natureza seletiva da emigração.

Todavia, a industrialização rural não pode ser aplicada isoladamente. Ela é parte importante de uma estratégia de desenvolvimento rural integrado, que contém elementos de melhoria da produtividade agrícola, de desenvolvimento industrial e de elevação do nível das infra-estruturas regionais e dos "serviços de apoio". (18)

A pesquisa realizada pelo convênio BNB/SUDENE/DNOCS/Israel/SUBIN concluiu que a condição particular mais importante para o desenvolvimento, no interior do Nordeste, de qualquer atividade industrial de dimensão significativa, é a existência de um centro urbano, na área, com população provavelmente superior a cinco mil habitantes. Tal centro é essencial para o crescimento tanto de indústrias urbanas como rurais. Deve estar provido de uma infra-estrutura física suficientemente desenvolvida (incluindo eletricidade, abastecimento d'água, comunicações e telecomunicações), de uma infra-estrutura social (serviços de saúde, instituições administrativas e educacionais) e serviços comerciais (instituições financeiras, escoadouros comerciais, tanto para vendas a grosso como a retalho).

Deve ser, também, buscada a competitividade entre as indústrias interioranas e as de outras regiões do País. Os critérios de análise desses projetos devem levar em consideração as economias de custo social geradas pelo controle da emigração para as metrópoles, além dos aspectos do valor atual das receitas advindas dos impostos pagos pela "indústria rural", do seu efeito-multiplicador ou germinativo das receitas de suas vendas específicas. Então, depois de se determinarem o valor da utilidade social oferecida pela indústria e o pago pela sociedade (inclusive através de subsídios), a indústria rural deve empenhar-se em alcançar o mais elevado grau possível de eficiência na produção, administração e comercialização. Assim, a tecnologia adotada para a produção de qualquer bem deve ser a mais eficiente e adaptável de que se possa dispor. Não são recomendadas tecnologias "intermediárias" ou "intensivas" de mão-de-obra. Além disso, o tamanho da fábrica deve ser o mais próximo possível do tamanho ótimo relativo aos retornos de escala que possam ser conseguidos na produção do bem escolhido.

A posição aqui adotada é intermediária entre duas teses aparentemente opostas: política de emprego *versus* tecnologia capital-intensivo. O dilema é resolvido escolhendo-se, para a Região, ramos industriais (tipos de produtos) altamente empregadores de mão-de-obra e mantendo-se, após, sua competitividade pela aplicação da tecnologia mais avançada para a sua operação. Parece que as oportunidades existem mais na seleção do ramo industrial do que na seleção do tamanho e da tecnologia.

(18) Baseado na pesquisa BNB/SUDENE/DNOCS/Israel/SUBIN, *A Industrialização Rural no Nordeste do Brasil*.

Os principais critérios para a seleção do ramo são: a integração máxima com a estrutura econômica rural, em termos de matérias-primas, a utilização das vantagens comparativas futuras da Região e a criação de empregos no interior do Nordeste.

Diante do exposto, e concebendo o desenvolvimento das áreas interioranas numa visão integrada, sugere-se que os seguintes ramos industriais deveriam ser considerados numa política de industrialização rural:

1. Agroindústrias: numa agricultura basicamente orientada para o mercado, a profundidade do processamento do produto agrícola ou a extensão da integração vertical do processo industrial no próprio interior da Região dependem tanto da capacidade de ajustamento da agricultura como da capacidade do empresário industrial de organizar uma produção e comercialização eficientes.

2. A utilização de recursos minerais e vegetais locais (tais como argila, caulim, calcário, areia sílica e madeiras), cria oportunidades para a produção de tijolos, telhas, lajes, tacos, etc. Além disso, o custo de transporte de material de construção é elevado e os métodos de produção são razoavelmente simples, podendo ser implementados em pequenas indústrias.

3. Certos grupos de bens de consumo são, por enquanto, produzidos em indústrias pequenas e médias, com tecnologia simples — sem aparente desvantagens de mercado: vestuário, calçados, produtos de alumínio, utensílios de cerâmica, etc. Estes têm uma demanda razoavelmente estável, com uma elasticidade-renda relativamente elevada para grupos de baixa renda. Sua produção tende, todavia, a ser bastante competitiva e, assim, as chances de sobrevivência ficam, apenas, com os empreendedores mais eficientes e inovadores.

4. Artesanato artístico: profundas raízes de arte popular, desenhos tradicionais e técnicas manuais, bem como mão-de-obra barata, fazem do artesanato um meio de promoção do desenvolvimento. Há concordância de que este setor pode ter perspectivas de exportação.

5. Parece haver um razoável campo de oportunidades para emprego não-agrícola através da melhoria do sistema de apoio das demais atividades: oficinas de reparos e manutenção, indústrias de material de embalagem, etc.

6. Finalmente, um antigo e atualmente renovado enfoque na área da industrialização rural é o “sistema de produção doméstica”: indústrias de montagem e fabricantes de vestuário transferem estágios específicos de sua produção para confecção na própria casa do operário. Utiliza-se, assim, mão-de-obra em tempo parcial e, especialmente, a força de trabalho feminina ociosa.

IV – POLÍTICA INDUSTRIAL

O setor industrial tem revelado desempenho altamente dinâmico na região nordestina, com redução substancial da participação dos gêneros tradicionais no produto setorial. Esta tendência tem resultado essencialmente da política implantada nas últimas duas décadas.

Todavia, apesar desse desempenho do setor secundário regional, especialmente da indústria de transformação, tem sido evidenciada a necessidade de medidas corretivas, sobretudo no tocante à concentração espacial, geração de empregos, nível de recursos, planejamento e coordenação do setor.

A concentração intra-regional da atividade industrial foi um dos fatos confirmados pelo estudo dos dados estatísticos disponíveis até 1974. Com efeito, nesse ano, os Estados de Pernambuco e Bahia responderam pela geração de mais de 67% do VTI nordestino. As informações sobre a distribuição espacial dos investimentos já aprovados indicam que a concentração industrial tende a aumentar nesses dois Estados, que atraíram, respectivamente, 48% e 24% dos investimentos dos projetos industriais aprovados pela SUDENE até 1977, cabendo às suas Regiões Metropolitanas cerca de 60% dos investimentos totais.

Ademais, a indústria que se vem implantando no Nordeste baseia-se, na sua maioria, em setores intensivos de capital, processo que parece ser orientado pela necessidade de a indústria regional competir em pé de igualdade com a de outras regiões do País, notadamente o Sudeste. De qualquer forma, o maior estímulo concedido a setores relativamente mais absorvedores de capital, redundou em uma contribuição não muito expressiva da indústria no que se refere à criação, em termos absolutos, de oportunidades de emprego direto.

O maior apoio atribuído ao segmento industrial menos utilizador de mão-de-obra pode ser, de certa forma, observado através das significativas mudanças ocorridas na estrutura do produto industrial da Região, entre 1959 e 1974, período em que os gêneros tradicionais (relativamente os de menor relação capital/mão-de-obra) reduziram a sua participação de 70% para 50%.

Existem, contudo, determinados gêneros industriais possuidores de características tecnológicas próprias que permitem, sem prejuízo do poder de competitividade, um maior uso relativo do fator trabalho, aumentando, por esse meio, a contribuição da indústria à diminuição do desemprego regional. Tudo indica, porém, que se não forem efetivadas algumas modificações de política industrial, deverá continuar a participação pouco expressiva da indústria do Nordeste no que diz respeito ao nível regional de emprego. A propósito, analisando-se a distribuição intersetorial dos investimentos aprovados pela SUDENE até 1977, constata-se que 3/4 dos mesmos foram concedidos aos gêneros dinâmicos, merecendo destaque a indústria química.

À parte o problema específico do emprego, deve-se promover o ordenamento da concessão dos incentivos no sentido de favorecer determinados segmentos, considerados prioritários, especialmente aqueles que visam a atingir a complementaridade e consolidação da atividade industrial nordestina.

De modo geral, esses problemas ressaltam a inexistência de uma política industrial suficientemente definida para o Nordeste, a qual incluiria a utilização dos incentivos fiscais concedidos através do sistema 34/18 e/ou FINOR. No início da criação desse sistema, os incentivos eram aprovados sem um direcionamento setorial e espacial, que melhor atendesse às características e necessidades próprias da Região, em vista de não existir um elenco de projetos que propiciasse alternativas de escolha. Contudo, o presente estágio da economia nordestina parece mostrar uma face oposta à primeira, com o surgimento de várias oportunidades de investimento, o que, talvez, justifique uma orientação mais definida, no sentido do direcionamento e aprovação dos incentivos fiscais, por parte da SUDENE.

Para contrabalançar a ausência de condições atrativas motivadoras das decisões empresariais, é fundamental assegurar-se, para regiões subdesenvolvidas como o Nordeste, a mobilização de fundos suficientes e adequados para manter um ritmo acelerado de crescimento industrial, até que seja alcançado um estágio de desenvolvimento que lhe permita dispensar tratamento diferenciado.

Na verdade, até alguns anos atrás, o Nordeste dispunha de fontes específicas de recursos, principalmente as representadas pelo desconto do imposto de renda,

consubstanciando o conhecido sistema 34/18 (atual FINOR) e os decorrentes do depósito obrigatório do Tesouro, entregue, anualmente, ao BNB para financiamento de projetos agrícolas e industriais da área nordestina. No entanto, as alterações ocorridas na legislação de incentivos fiscais, permitindo deduções em favor de outros setores e regiões, implicaram em redução significativa das opções em favor do Nordeste. Com efeito, em 1977 a participação do FINOR resumira-se a 21% do montante dos recursos oriundos do abatimento do imposto de renda, que, em 1962, era totalmente destinado ao Nordeste.

As fontes nordestinas de recursos sofreram um outro abalo com a reforma constitucional de 1967, a qual eliminou o Fundo das Secas e extinguiu, em consequência, o depósito obrigatório do Tesouro Nacional, o que, juntamente com a generalização do sistema de incentivos fiscais, veio comprometer a base de recursos do BNB, necessária para financiar o desenvolvimento regional.

Um outro fato que veio comprometer a base de recursos estáveis postos à disposição do financiamento das atividades industriais do Nordeste, consubstanciou-se em mudanças ocorridas no esquema de distribuição de recursos para apoiar programas desenvolvimentistas. A característica mais evidente do atual sistema nacional de financiamento, montado pelo Governo Federal para apoiar projetos prioritários ao desenvolvimento do País, é a sua formulação, que não leva em conta as peculiaridades regionais.

Dentro dessa nova estrutura, nada foi definido para os bancos regionais de desenvolvimento, ainda que, estatutariamente, possam os mesmos praticar operações as mais variadas possíveis. Quase todos os recursos da União destinados à concessão de financiamentos são alocados diretamente aos organismos referidos, cabendo aos mesmos processar a distribuição dessas disponibilidades, dentro de critérios que nem sempre atendem adequadamente às necessidades de cada região do País.

Diante dessa nova realidade, os bancos regionais de desenvolvimento, entre os quais está incluído o BNB, não tiveram alternativa senão a de agir como meros repassadores de recursos dos organismos de âmbito nacional, detentores dos fundos, pois ficaram sem fontes de financiamento para definir, de forma autônoma, linhas de ação própria que viessem a ser identificadas como mais convenientes à região em que atuam.

Recursos de repasses são reconhecidamente desvantajosos, tanto do ponto de vista de custos financeiros, como por possuírem uma grande limitação quanto à flexibilidade operacional do agente financeiro. Tais limitações caracterizam esses recursos como não possuidores daquelas condições adequadas de exigibilidade de lon-

go prazo, baixos custos e flexibilidade operacional, que proporcionariam a sua aplicação em setores carentes de créditos diferenciados, como é o caso dos recursos ditos especiais.

Outro fator limitativo de um melhor desempenho do setor industrial nordestino ou, pelo menos, de sustentação da sua tendência evolutiva verificada em anos recentes, é representado pelo enfraquecimento da SUDENE como órgão coordenador e financiador da política regional (evasão de técnicos e redução real dos orçamentos anuais). Isso se deveu, basicamente, à mudança de orientação política econômica do Governo Federal, que, a partir da segunda metade da década de 60, iniciou um processo de centralização do planejamento em todo o País. A consolidação desse processo, ao longo dos anos 70, praticamente eliminou o poder de decisão dos órgãos regionais.

Assim é que o envolvimento direto de diversos ministérios do Governo Federal, na definição e execução de programas especiais, produziu uma significativa reordenação dos diversos órgãos com atuação importante na política de desenvolvimento regional.

Desse modo, importantes funções antes exercidas pela SUDENE passaram a ser desempenhadas pelos ministérios e outros órgãos setoriais, a nível nacional, ficando a política econômica setorial nordestina consubstanciada nos planos e programas elaborados sem a interveniência direta daquela Autarquia.

1. Política Nacional de Desenvolvimento Industrial

A análise da evolução do setor secundário regional e de seu posicionamento frente ao desenvolvimento industrial do País mostra que nem sempre o Nordeste tem participado satisfatoriamente dos programas nacionais adotados para o setor.

Tendo em conta este aspecto, acredita-se que a utilização mais efetiva de critério de regionalização nas políticas nacionais de desenvolvimento industrial permitiria elevar a participação do Nordeste em programas globais e setoriais de interesse do País, valendo destacar a política de substituição de importações de bens de consumo, de capital e insumos básicos, o programa nacional de siderurgia, de fertilizantes, de metais não-ferrosos, bem como a política de exportação de manufaturados.

A regionalização das políticas nacionais para o setor deveria partir da definição do papel a ser desempenhado pelo Nordeste no desenvolvimento industrial do

País, mediante a identificação de subsetores prioritários; estabelecimento de programas de ação a nível desses subsetores; designação dos órgãos e entidades responsáveis pelo acompanhamento e execução dos programas estabelecidos e a definição de fontes de recursos adequados e suficientes ao suporte financeiro dos programas.

Como forma de viabilizar essa estratégia, sugere-se um tratamento diferencial por parte dos órgãos responsáveis pela formulação e/ou execução da política industrial do País (CDE, CDI, BNDE, CONSIDER, etc.), em favor dos projetos que levem à descentralização regional, particularmente dos que venham a se localizar no Nordeste, cabendo para tanto assegurar-se na medida do possível uma maior representatividade da Região junto a essas entidades.

Além disso, deve ser levado em consideração também a incidência diferenciada, sobre o setor secundário regional, de políticas nacionais não explicitamente de desenvolvimento industrial, mas que nele repercutem de forma significativa. Dentre estas, julga-se relevante destacar a política de comércio exterior, a qual poderia ser mais bem utilizada como elemento de apoio ao desenvolvimento industrial do Nordeste, mediante a extensão dos critérios de diferenciação a nível regional quanto à concessão de incentivos fiscais para a exportação de manufaturados e ao controle das importações de insumos e bens de capital. Paralelamente, sugere-se o aprimoramento e intensificação do sistema regional de promoção de exportações com ênfase nas categorias de manufaturados e semi-manufaturados.

Entretanto, mesmo admitindo-se a regionalização das políticas e/ou programas vinculados direta ou indiretamente ao setor industrial, necessário se faz o aperfeiçoamento e intensificação dos mecanismos de estímulo à iniciativa privada nacional e estrangeira, no sentido de oferecer reais condições para a localização dos projetos na Região, o que constitui um outro objetivo específico a ser perseguido e que é abordado no tópico seguinte.

Do ponto de vista da atuação direta do setor público, acredita-se que o Nordeste poderá ser mais beneficiado com a localização de empreendimentos industriais de iniciativa governamental, especialmente nos setores considerados estratégicos (mineração, através da CVRD e PETROBRAS Mineração; Indústria Química, através da PETROBRAS, PETROQUISA, PETROFERTIL e Cia. Nacional de Alcalis; indústria metalúrgica, através da SIDEBRAS; etc.). Por outro lado, igualmente benéfica para a Região seria a adoção de medidas que permitissem ampliar os efeitos multiplicadores internos decorrentes da atuação das empresas governamentais no Nordeste, tais como a obrigatoriedade do reinvestimento na Região dos seus lucros retidos, aquisição preferencial na Região dos insumos utilizados e a realização de pesquisas voltadas para o melhor aproveitamento dos seus recursos naturais, particularmente no campo de fontes alternativas de energia (eólica, solar, biomassa, etc.).

2. Política Industrial Específica para o Nordeste

2.1. Aprimoramento e Intensificação da Política Atual

Apesar de não se ter seguido uma política industrial definida para o NE, baseada, entre outros fatores, na determinação de prioridades setoriais e direcionamento dos fluxos de investimentos, a face industrial da Região encontra-se bem modificada. Hoje em dia, o Nordeste dispõe de um parque industrial que já consegue se impor em grandes setores, seja pela modernidade de suas empresas, seja pela importância estratégica de sua produção.

Contudo, observa-se ainda a existência de algumas deficiências, retratadas, em primeiro lugar, pela insuficiente integração do parque industrial nordestino, o que tende a limitar a internalização dos seus efeitos multiplicadores. De outra parte, deixaram de ser mais convenientemente amparados segmentos industriais específicos que, por sua natureza, melhor se adaptam à disponibilidade relativa de fatores do Nordeste, beneficiando-se de reais vantagens comparativas frente a outras regiões.

Ademais, uma das deficiências da Região diz respeito à limitação da sua capacidade empresarial, em qualidade e número suficientes para enfrentar os desafios da atividade industrial. É conhecido o fato de que grande parte das empresas que se implantou no Nordeste surgiu por iniciativa de empreendedores oriundos de outras áreas. Acredita-se, pois, que, para incentivar a criação de um empresariado genuinamente regional, deve-se apoiar mais efetivamente os pequenos empreendimentos, dando-se condições para que os mesmos possam crescer até atingir a faixa de médios e grandes projetos. Para isso, deveria ser intensificado o programa de pequena e média empresa do Nordeste, reestruturando-o para incluir quantidades crescentes de micro-empresas.

Quanto ao apoio financeiro, inicialmente faz-se necessário assegurar ao FINOR um aporte de recursos em montante suficiente para atender à crescente demanda por parte dos projetos submetidos à análise na SUDENE. Deveria ocorrer, paralelamente, o fortalecimento financeiro daquela Autarquia, aumentando-se em termos reais os seus orçamentos de acordo com as necessidades de desempenho de suas atribuições como entidade de coordenação e controle do desenvolvimento regional.

Por outro lado, pretende-se que ao BNB deveriam ser assegurados, pelo Governo Central, recursos estáveis para atuar de forma acionária direta em empreendimentos industriais, como meio de suprir as deficiências da capacidade industrial nordestina.

No âmbito dos programas e complexos industriais definidos para o Nordeste (Pólo Petroquímico, Complexos Coureiro, Têxtil e de Confecções, Eletro-Metal-Mecânico, Químico e de Fertilizantes, etc.), observa-se, de modo global, que não foram ainda atingidas as metas estipuladas para a sua implantação. Dessa forma, em vista de sua importância para a indústria regional, necessário se faz aumentar o ritmo de instalação e consolidação dos mesmos, inclusive estimulando o desenvolvimento regional de gêneros que venham a absorver os insumos produzidos, com a instituição de programas detalhados na área de transformação final das matérias-primas intermediárias ofertadas pelos Complexos.

Finalmente, do ponto de vista de modificações institucionais, a revisão dos critérios de classificação e aprovação de projetos industriais para efeito de concessão de incentivos fiscais, beneficiando setores e áreas selecionadas, em muito favorecerá os propósitos de descentralização espacial e de ampliação dos efeitos multiplicadores intra-regionais.

2.2. Expansão do Emprego Industrial

Uma das limitações mais reconhecidas no programa de industrialização do Nordeste relaciona-se com o reduzido efeito dos incentivos fiscais sobre a absorção de mão-de-obra na Região.

Em virtude do grave problema que o atual nível de desemprego e subemprego representa para a Região, julgou-se conveniente buscar soluções específicas que possam contribuir, mais diretamente, para elevar a participação da indústria na oferta regional de oportunidades de emprego.

Desse modo, sugere-se uma estratégia de ação baseada na criação de novos mecanismos e no reforço dos já existentes, no sentido de estimular as empresas a uma maior utilização relativa de mão-de-obra. Mais precisamente, recomenda-se:

- a) atribuição, às empresas, de subsídios diretos por emprego criado ou via isenção total ou parcial de encargos trabalhistas;
- b) modificação dos critérios de classificação dos projetos para efeito de atribuição de incentivos do FINOR, com maior diferenciação em favor dos empreendimentos que impliquem em uma menor densidade de capital por emprego;

- c) fomentar as atividades de pesquisa voltadas para a identificação de possíveis alterações nas funções de produção industrial, que resultem em uma maior utilização relativa do fator trabalho.

2.3. Distribuição Espacial mais Equilibrada dos Investimentos

Uma crítica que normalmente é feita ao processo de industrialização regional diz respeito à concentração espacial dos investimentos, tanto entre Estados, como dentro destes, nas áreas das capitais.

De fato, o diagnóstico setorial objeto da primeira parte do estudo revela que os Estados mais pobres têm sido contemplados com parcelas bastante reduzidas dos investimentos realizados com incentivos fiscais, os quais se concentraram basicamente nas três áreas metropolitanas da Região.

Dados de renda interna e de outros indicadores do nível da atividade econômica retratam um padrão de desigualdade espacial maior na indústria do que nos demais setores, não se constatando tendência a modificação significativa nesse quadro. Desse modo, na medida em que aumente a participação da indústria na formação da renda interna regional, ao longo do processo de desenvolvimento, haverá uma tendência ao agravamento das disparidades intra-regionais, a menos que uma ação corretiva seja adotada.

Em vista disso, julgou-se por bem destacar algumas sugestões de medidas que possam contribuir mais efetivamente para motivar as decisões da iniciativa privada no sentido da localização de um maior volume relativo de investimentos industriais em áreas menos favorecidas da Região, diminuindo a concentração dos projetos nas áreas metropolitanas. Tais sugestões podem ser resumidas da seguinte forma:

- a) revisão e modificação dos critérios de classificação dos projetos para fins de concessão de incentivos do FINOR, passando-se a atribuir maior importância ao aspecto de descentralização a nível intra-regional;
- b) diferenciação nas condições de crédito para investimentos (encargos financeiros, prazos de carência e reembolso, etc.) dos bancos oficiais, em favor dos projetos localizados em áreas mais carentes da Região;
- c) aperfeiçoamento e/ou criação de distritos industriais em pólos secundários.

V. POLÍTICAS DE COMÉRCIO EXTERIOR

As políticas de comércio exterior postas em prática por uma nação têm sempre um caráter global e dificilmente poderiam ser tomadas como instrumentos de política de desenvolvimento regional. Esta afirmação, no entanto, só seria verdade se tais políticas fossem adotadas somente para correções de desequilíbrios externos e não como instrumento de redução de desequilíbrios internos. No Brasil, entretanto, foram adotadas políticas de comércio exterior para solucionar problemas internos e externos, provocando, contudo, concentração regional de seus efeitos.

Sendo a economia nordestina muito dependente do setor externo, em termos de exportações, não é de se estranhar o fato de essa Região ter sofrido, com mais intensidade que o resto do País, os efeitos das distorções dessas políticas.

Desta forma, deve-se ter em mente que não se deve somente advogar, para o caso, políticas que contribuíssem para o desenvolvimento do setor externo nordestino, considerando o "status quo". É preciso antes de mais nada anular as causas das atuais distorções. Assim, as sugestões de políticas aqui enumeradas dividir-se-ão em três conjuntos distintos: no primeiro estão arroladas as medidas que anulariam os efeitos perversos das políticas de comércio exterior, tomadas a níveis nacionais, sobre a economia nordestina. O segundo conjunto constituir-se-á de medidas compensatórias que poderiam ajudar a resolver os problemas do setor externo nordestino sem, contudo, apresentar efeitos colaterais sobre as regiões ou qualquer região específica. Estes dois conjuntos formariam o pacote de políticas de âmbito nacional, pois que poderiam ser aplicadas para qualquer região do País.

O último conjunto englobará medidas que possam incrementar o fluxo de mercadorias exportadas pelo Nordeste. Isto é, aqui se especificam políticas de ajuda ao setor externo nordestino que seriam específicas para a Região.

1. Políticas de Âmbito Nacional

Foi visto anteriormente que duas políticas de comércio exterior adotadas pelo Brasil foram sobremodo prejudiciais à economia nordestina: a supervalorização cambial e a política de proteção à indústria nacional que se traduzia por tarifas sobre importações. A política de supervalorização cambial penaliza as exportações e subsidia as importações, enquanto que a política tarifária penaliza as importações. A política de promoção da exportação de manufaturados beneficia mais as áreas industrializadas do País. Além disso, as tarifas incidem mais pesadamente sobre as importações nordestinas (em sua maioria bens duráveis, mas não bens de capital) do que sobre as importações de regiões mais industrializadas (geralmente bens de capital e insumos intermediários). Esta congregação de políticas penaliza as exportações e obriga aos importadores nordestinos a comprarem os produtos da indústria instalada (e protegida pela barreira tarifária) no Centro-Sul a preços bem superiores aos do mercado internacional.

Desta forma as políticas de comércio exterior são fatores limitativos ao desenvolvimento do Nordeste por que inibem a remuneração do setor exportador da Região e, devido ao intercâmbio comercial com o Centro-Sul, são veículos de transferência de recursos da primeira para a segunda região. A correção desses efeitos é fator de vital importância para o desenvolvimento da Região.

Tendo em vista que os incentivos dados à exportação, conforme já foi visto, não beneficiam tão intensamente quanto o desejado as exportações nordestinas, é de fundamental importância que haja ou uma desvalorização da taxa cambial ou uma reformulação do sistema de incentivos às exportações. Isto significa dizer que caso continue a política de taxa cambial supervalorizada, com incentivos somente para as exportações de manufaturados, o Nordeste só seria beneficiado se fosse instituída taxa cambial diferenciada para os produtos da região.

Taxas cambiais diferenciadas por Região poderiam levar os exportadores a comercializar seus produtos via corredores de exportação para os quais as taxas cambiais fossem mais atrativas. Isto realmente é uma possibilidade, mas a implementação da política é um problema mais burocrático que econômico, portanto, de mais fácil solução. De qualquer maneira a existência de custos de transporte já seria um fator limitativo a tal prática. Na verdade, o caminho mais simples seria a adoção de uma política cambial mais realista, evitando a supervalorização do cruzeiro de um modo generalizado.

No que diz respeito à política tarifária, a solução não poderia ser tão simples pois as pressões das indústrias protegidas não permitiria a abolição da barreira tarifária, talvez nem mesmo a nível regional. Mas a abolição de tarifas para as importações nordestinas seria a atitude mais lógica, se se quer neutralizar uma distorção no mercado provocada por fatores institucionais, no caso, a imposição de tarifas. A solução seria, então, permitir ao Nordeste a utilização do seu poder de compra no exterior, limitando-se, apenas, as importações ao valor máximo permitido por este mesmo poder de compra. Isto é, seria dada à Região a faculdade de despendar sua receita de exportação para o exterior da maneira que melhor se ajustasse às suas próprias necessidades, criando-se um orçamento de câmbio para o Nordeste.

O que se está advogando é simplesmente o uso de um preceito econômico: para corrigir desequilíbrios internos, os melhores instrumentos são as políticas que atuam sobre as variáveis internas; desequilíbrios externos são corrigidos com políticas que atuam sobre variáveis econômicas externas.

Assim, os efeitos perversos sobre a Região Nordeste dos atuais instrumentos institucionais vigentes para o setor externo, poderiam ser eliminados com:

- o estabelecimento de taxas cambiais de paridade ou o estabelecimento de taxa cambial diferenciada para o Nordeste;
- a institucionalização de um sistema de orçamento de câmbio para o Nordeste a ser gerido pela SUDENE.

2. Políticas Específicas para o Nordeste

Finalmente, haveria a possibilidade de adotar-se políticas que pudessem contribuir para o desenvolvimento da economia nordestina através de seus efeitos sobre o setor externo da Região, sem a necessidade de que tal política fosse ampliada para todo o País e sem que as mesmas implicassem em prejuízos de qualquer espécie para as outras regiões. Assim, as seguintes medidas deveriam ser adotadas:

- incentivar o espírito de pesquisa dentro da indústria regional. O objetivo primeiro desta política seria a criação de tecnologia própria para o melhor uso dos recursos regionais. Além disso, é de suma importância a melhoria da qualidade dos produtos regionais, a fim de que os mesmos melhor se adaptem aos padrões internacionais. Isto resultaria em um aumento do poder de competitividade dos manufaturados regionais no mercado internacional;

- incentivar o aumento da produtividade da agricultura nordestina em geral e em particular dos produtos agrícolas de áreas novas, o que proporcionaria melhores condições de colocação dos produtos regionais no mercado internacional;
- aprimorar a estrutura institucional para a exportação dos produtos primários regionais, procurando estabelecer acordos que garantam mercado estável para os produtos nordestinos. Esta política, se levada a bom termo, reduziria a instabilidade dos preços internacionais dos produtos exportados pelo Nordeste, o que certamente traria enormes benefícios para o setor produtivo da Região.

Políticas assim concebidas naturalmente só poderiam influenciar os bens tipicamente nordestinos ou aqueles que fossem fundamentais para a Região. Assim, poder-se-ia incentivar o setor cacauzeiro, a fim de que se invertesse a ordem das exportações desse produto: o Nordeste passaria a exportar chocolate e manteiga de cacau e não mais quase que somente amêndoas; com relação ao açúcar exportar-se-ia mais açúcar refinado e cristal, em substituição ao açúcar demerara; a cera de carnaúba seria refinada na Região e exportada nesta última forma; os óleos vegetais seriam refinados dentro dos padrões internacionais e só então é que seriam exportados. Obviamente, esta política poderia ser aplicada para muitos outros produtos, cuja listagem seria enfadonha.

É certo que esse tipo de exportação seria bastante dificultado pelos importadores tradicionais de matéria-prima, a exemplo do que ocorreu com o café solúvel. Mas caberia então ao Governo tentar a abertura de novos mercados, inclusive com financiamento aos importadores estrangeiros, instrumento amplamente utilizado atualmente para expandir as exportações de manufaturados para a ALALC.

VI. POLÍTICA MONETÁRIA E BANCÁRIA

Face à própria estrutura do sistema financeiro do Nordeste, onde o crédito bancário se constitui num instrumento indispensável ao financiamento das atividades produtivas regionais, as alterações na política monetária do Governo atingem a Região com um grau de intensidade bem maior do que no Centro-Sul do País. Assim sendo, recomenda-se que sejam criados alguns instrumentos específicos no âmbito das políticas monetária e bancária, com vistas a favorecer o desenvolvimento econômico regional.

1. Políticas de Âmbito Nacional

No Brasil, os principais instrumentos de política monetária, além da emissão de moeda, são: a taxa de juros; as reservas obrigatórias dos bancos comerciais; o desconto; as operações de "open market" e, ainda, o volume de crédito destinado ao setor privado através das Autoridades Monetárias (Banco do Brasil e Banco Central). Todavia, com relação à política monetária, não existem medidas que tenham sido tomadas objetivando beneficiar especificamente o Nordeste. Apenas com respeito às taxas de recolhimento compulsório, incidente sobre os depósitos à vista dos bancos comerciais, o Conselho Monetário Nacional fixou a percentagem máxima de 18% para os depósitos de estabelecimentos bancários que operam nas regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), enquanto no Sul e Sudeste o percentual é de 35%. Entretanto, devido à incipiência do sistema financeiro nordestino baseado quase que exclusivamente no setor bancário, mister se faz a implementação de políticas que dêem mais flexibilidade a este setor. Assim, recomenda-se a adoção das seguintes políticas:

- redução do percentual de recolhimento compulsório dos bancos comerciais sediados no Nordeste, que é de 18% atualmente, permitindo-se aos

citados estabelecimentos de crédito aplicar as importâncias não recolhidas em financiamentos à agricultura e à pequena e média empresa da Região. Caberia ao Banco Central fixar o novo percentual de recolhimento, bem como as condições de financiamento (prazo, taxa de juros, etc) a serem atendidas pelos bancos regionais;

- tratamento diferenciado favorecendo os bancos sediados na Região, no que diz respeito ao custo das operações relacionadas com a assistência financeira de liquidez prestada pelo Banco Central aos bancos comerciais. É sabido que o custo dessas operações é bastante elevado em épocas de restrição de crédito, que, particularmente no caso do Nordeste, produz um impacto bem maior do que no Centro-Sul;
- ampliação da política de redescontos seletivos, por parte do Banco Central, com vistas a assegurar apoio financeiro para o desenvolvimento de determinados segmentos da economia nordestina. Seria o caso, por exemplo, de se ampliar a faixa de redescontos seletivos para a comercialização de produtos agrícolas regionais e também de manufaturados exportáveis.

2. Políticas Específicas para o Nordeste

Considerando que a região Nordeste possui um sistema financeiro com uma estrutura caracterizada pela predominância de instituições bancárias (onde pontificam o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste do Brasil) e onde o crédito se constitui num instrumento indispensável ao financiamento das atividades produtivas e levando-se em conta a natureza e magnitude dos problemas econômicos do Nordeste, bem como o papel que cabe ao BNB na execução da política de desenvolvimento para a Região, sugerem-se as seguintes medidas:

- a participação do BNB no Conselho Monetário Nacional (CMN). Caberia destacar que atualmente o Banco do Nordeste já participa das reuniões do CMN, embora na qualidade de convidado, apenas. Entretanto, é conveniente que o BNB participe do referido Conselho, não como convidado mas como membro efetivo, a fim de que o Nordeste possa opinar sobre aquelas medidas tomadas no âmbito do CMN e que direta ou indiretamente tenham repercussões para a economia regional;
- o fortalecimento financeiro do Banco do Nordeste (BNB) através de fontes “estáveis” de recursos, a exemplo do que ocorre com outras instituições

financeiras como BNH, BNDE e Caixa Econômica Federal. É indispensável que o BNB possa contar com uma estrutura de recursos realmente adequada a um banco de desenvolvimento sem que sua atuação dependa grandemente da obtenção de recursos financeiros provenientes de operações de repasses, a fim de que o Banco seja, de fato, o principal agente financeiro do Governo Federal na Região. Portanto, é imperioso que se fortaleça institucionalmente o BNB como órgão responsável pela execução da política de desenvolvimento econômico do Nordeste.

Uma das maneiras de se fortalecer o BNB seria através da destinação ao Banco de recursos orçamentários, como era o caso do antigo Depósito Obrigatório do Tesouro Nacional;

- a criação, pelo Governo Federal, de fundos especiais a serem administrados diretamente pelo BNB e que pudessem ser utilizados em financiamentos de médio e longo prazo, a fim de que fosse atendida a demanda regional de crédito especializado. Como se sabe, nos últimos anos os encargos financeiros referentes aos recursos postos à disposição do BNB têm sido demasiadamente elevados, contribuindo decisivamente para que os custos operacionais sejam o principal item das despesas globais do Banco;
- como fonte adicional de recursos para o BNB, o Governo Federal poderia determinar que os recursos financeiros movimentados pelas empresas públicas, autarquias e demais órgãos federais sediados na Região, como por exemplo a CHESF, DNOCS, SUDENE, Universidades Federais, etc, fossem depositados no Banco do Nordeste;
- igualmente, o Governo poderia estabelecer que todos os tributos federais a serem arrecadados na região nordestina fossem recolhidos ao BNB.

VII. POLÍTICA FISCAL E EMPRESARIAL DO GOVERNO

Na análise da política do setor público e suas relações com a economia nordestina, ficou evidenciado que, em vários de seus segmentos, os efeitos tendem a reforçar as disparidades de renda entre o Nordeste e o resto do País. De fato, a ação regional do setor público, particularmente a esfera federal, pode ser decomposta em quatro estágios de efeitos distintos.

Num primeiro estágio, a política orçamentária (arrecadação e despesa da administração central e descentralizada da União) produz um efeito redistributivo em favor do Nordeste, pois nesta Região as despesas superam as receitas numa expressiva proporção, ocorrendo o contrário no Sudeste e mais particularmente no Estado de São Paulo.

No segundo estágio, considerando-se os impostos pagos pelos nordestinos, mas recolhidos fora do Nordeste (a maioria dos quais se refere a tributos indiretos incorporados nas compras inter-regionais de mercadorias) (19), o efeito redistributivo em favor da Região se reduz substancialmente, embora ainda positivo.

No terceiro estágio, verifica-se que a política empresarial do Governo contribui para a neutralização do efeito redistributivo da ação do setor público em favor do Nordeste, pois, além de centralizar sua atuação no Centro-Sul, retira da região nordestina uma proporção de lucro (em termos de receita) bastante superior àquela que obtém na outra região, especialmente no Sudeste.

(19) Também foram estimados os fluxos líquidos do imposto de renda de pessoa jurídica recolhido por empresas do resto do País e parcialmente incidentes sobre proprietários do capital (acionistas, sócios, etc.) residentes no Nordeste.

No último estágio, consideram-se outros tipos de políticas utilizadas pelo setor público com objetivos de desenvolvimento nacional, tais como os instrumentos creditícios, monetários, tarifários e cambiais, os quais constituem medidas que, de modo geral, agem mais em benefício do Centro-Sul, agravando as disparidades regionais.

Verificou-se, também, que não há uma regionalização do orçamento público nem a formulação correspondente de políticas compensatórias a nível regional. Os órgãos federais se centralizam no Centro-Sul, deixando de contribuir, dessa forma, para a redistribuição de seus efeitos em prol das regiões mais carentes. Os sistemas tributários estadual e federal não cumprem adequadamente as funções recomendáveis de justiça fiscal, entre pessoas e regiões. O ICM, juntamente com os Fundos de Participação, formam um sistema em que os recursos federais indenizam os Estados do Nordeste por fluxos tributários canalizados para o Sudeste, deixando aqueles Estados com recursos insuficientes e com vínculos de aplicação dependentes do Governo Central.

O saldo final desse conjunto não parece ter contribuído expressivamente para o desenvolvimento da Região, pois, se trazem grande volume de recursos e promovem aumento do produto interno regional, causam, por outro lado, saídas significativas de capitais que baixam o nível de renda disponível dos residentes do Nordeste.

Tendo em vista que a política fiscal e empresarial do Governo tem um caráter essencialmente nacional, não serão apresentadas a seguir recomendações dessa política a nível regional. De fato, todas as sugestões podem ser consideradas ajustamentos de políticas nacionais à realidade nordestina. Desse modo, fazem-se as seguintes recomendações:

- a) regionalizar o orçamento público, quanto às rubricas em que esta província for exequível;
- b) promover a realocização de alguns órgãos governamentais da administração direta e indireta, do Centro-Sul para a região nordestina;
- c) manter e reforçar os Fundos de Participação dos Estados e Municípios e o Fundo Especial, reduzindo porém os seus vínculos de aplicações;
- d) reduzir a alíquota interestadual do ICM para 7,5%, mantendo-se todas as alíquotas internas no nível de 15%, para reduzir a drenagem de recursos do Nordeste através desse tributo, sem prejuízos para os Estados tipicamente exportadores do Sudeste e sem relevantes repercussões inflacionárias;

- e) constituir um Fundo baseado no incremento de receita decorrente da extensão do IPI ao estágio de comercialização atacadista de produtos industriais, para ser distribuído segundo o critério utilizado no FPE;
- f) intensificar a assistência técnica e administrativa às administrações tributárias estadual e municipal da Região;
- g) a nível municipal, promover a maior flexibilidade na política econômica local, mediante o estímulo à formação de empresas com atribuições de participar do mercado imobiliário para atingir objetivos de urbanização planejada;
- h) reduzir as alíquotas do IPI nas vendas de produtos de indústrias nordestinas, bem como nas compras, pelo Nordeste ao resto do País, de bens de capital e intermediário;
- i) garantir a estabilidade e o reforço do FINOR, mediante repasses diretos do Tesouro, independentemente do volume de opções dos contribuintes do imposto de renda;
- j) estabelecer participação mínima das empresas nordestinas nas licitações públicas, bem como nas aquisições realizadas, em geral, pela administração central e descentralizada da União;
- k) fortalecer no Nordeste a atuação de empresas governamentais, na agricultura e nos ramos da indústria de transformação e mineração;
- l) encarregar o BNB de receber, como depósitos, os recursos das contas da despesa corrente e de capital (inclusive transferências intergovernamentais) das entidades da administração direta e indireta e das empresas governamentais, de âmbito federal, na região nordestina.

APÊNDICE: CUSTOS E PRIORIDADES DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

1. Introdução

Para que a política desenvolvimentista adotada no País passe a privilegiar metas de redistribuição de renda regional, torna-se de grande utilidade a apreciação dos custos necessários ao alcance desse objetivo. Admite-se a existência de um "trade-off" entre crescimento regional e crescimento nacional em termos estáticos, havendo razões para esperar-se que, no futuro, os elementos dinâmicos da economia do Nordeste, induzidos por uma política significativa de crescimento regional, eliminem o "trade-off" (20), a exemplo dos argumentos utilizados para a implantação de protecionismo à indústria infante do País no após-guerra.

A estimativa do "trade-off" entre o crescimento do Nordeste e do resto do País, realizada em estudo especial (21), enfrenta sérias limitações de dados. Utilizando-se as séries de produto e formação de capital para o Brasil (FGV) e para o Nordeste (SUDENE), calculou-se que a relação marginal produto/capital era 0,365 no resto do País (todos os setores agregados), enquanto no Nordeste a relação era 0,227 na indústria e 0,243 nos serviços, não se podendo obter ajustamento razoável para a agricultura regional. O crescimento deste último setor foi projetado exogenamente.

(20) Deve-se ressaltar que o crescimento regional será concentrador de renda pessoal, se mantidos os padrões até agora verificados. A redistribuição pessoal, contudo, será possível se for seriamente integrada à redistribuição regional. Sem esta integração não desaparecerá o bolsão de pobreza atualmente existente no Nordeste, mesmo com altas taxas de crescimento.

(21) Relatório preliminar de pesquisa, BNB/ETENE, Fortaleza-1978.

Por falta de espaço, não se apresentarão aqui os detalhes relativos ao modelo e ao tratamento estatístico, mas convém deixar registrado que o "trade-off" entre o crescimento do Nordeste e do Brasil como um todo (ou, alternativamente, resto do País) provém de dois fatores: a) relação marginal produto/capital menor no Nordeste que no restante do País, mantida no nível atual (o que pode superestimar os custos futuros do crescimento regional); b) orçamento limitado de fundos de investimento no País, que podem ser complementados pelo ingresso de recursos externos, para os quais se estimaram três taxas alternativas de crescimento.

Os resultados expressos de modo sumário no Quadro A.1, em termos de faixas, correspondem a diversas simulações, das quais uma das características era o crescimento exógeno do investimento governamental no Nordeste (principal instrumento de políticas), variando paulatinamente de 6% a.a. para um máximo de 20% a.a. (as taxas de crescimento do produto no Nordeste responderam na faixa de 8 a 11,6% a.a., e do Brasil no intervalo de 9 a 9,7% a.a.).

Nota-se nesse Quadro-resumo que, dependendo das hipóteses sobre entrada de recursos estrangeiros no País para financiar a formação de capital, um acréscimo de 1% na taxa de crescimento do Nordeste seria obtida às custas de redução na taxa de crescimento anual do Brasil, nos extremos de - 0,05% a.a. a - 0,22% a.a. Em termos de resto do País, o sacrifício fica no mínimo de - 0,14% a.a. e num máximo de - 0,37% a.a.

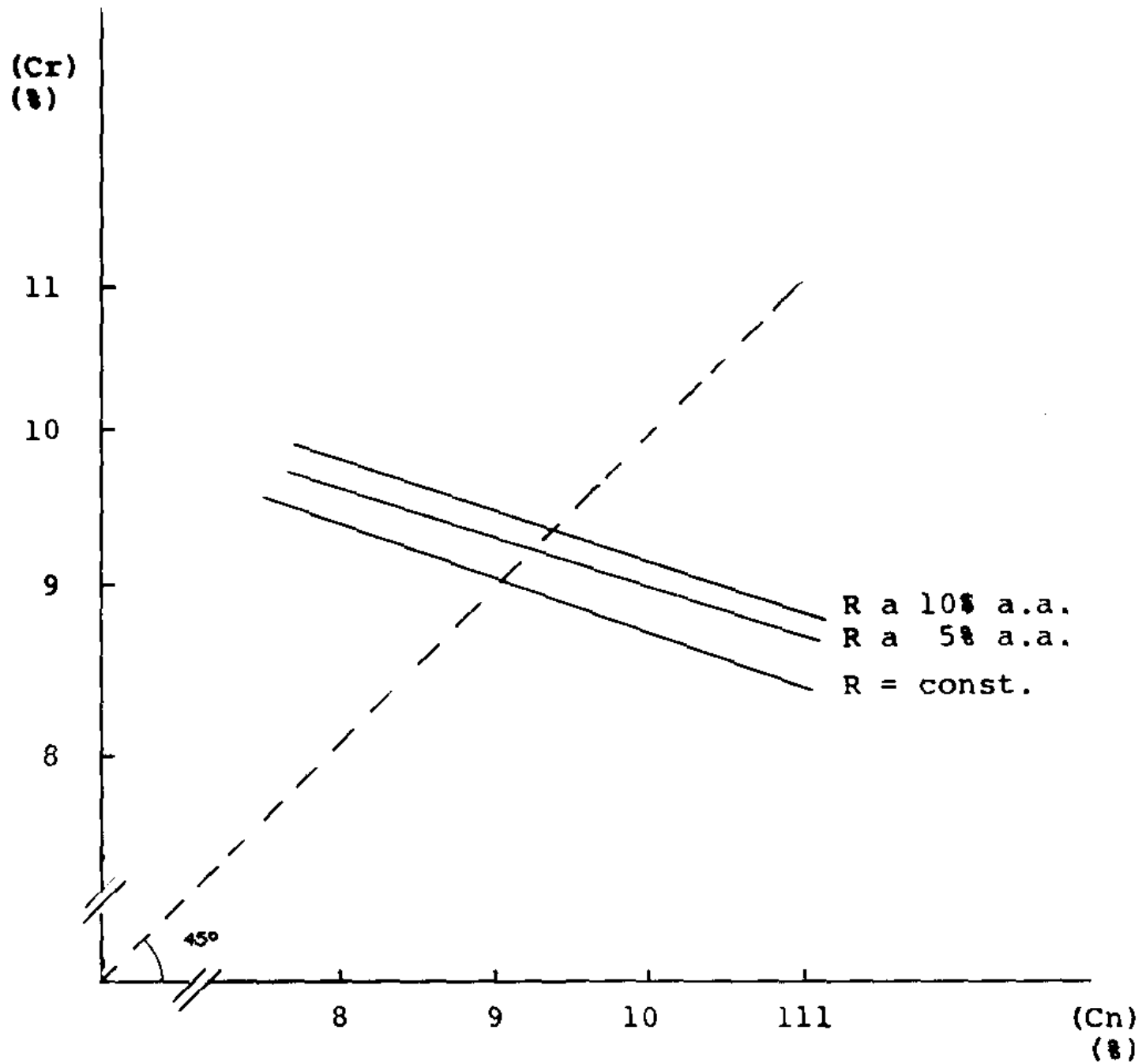
Graficamente, o resultado se apresenta na figura a seguir, em que se colocam as taxas de crescimento do Nordeste (G_n) e do resto do País (G_r) nos eixos horizontal e vertical, respectivamente, correspondendo cada uma das três curvas a uma hipótese de taxa de aumento anual de fundos externos.

QUADRO A. 1
Redução da Taxa de Crescimento Anual Média do País e do
Resto do País para Acréscimo de 1% na Taxa de Crescimento do Nordeste
1977 - 1985

Crescimento do Ingresso de Recursos Externos (R) no País	Faixas de Redução (%)	
	Da Taxa Nacional	Da Taxa do Resto do País
1) R Constante	- 0,11 a - 0,22	- 0,14 a - 0,37
2) R Cresce a 5% a.a.	- 0,12 a - 0,20	- 0,24 a - 0,40
3) R Cresce a 10% a.a.	- 0,05 a - 0,20	- 0,21 a - 0,37

FONTE: V. Texto.

Gráfico A.1
Trade-off Entre Crescimento do
Nordeste (Gn) e do Resto do País (Gr)



OBS: A linearidade das curvas é apenas uma simplificação gráfica. Rigorosamente elas são ligeiramente côncavas.

Verifica-se, por esses resultados numéricos e gráficos, como a entrada de recursos externos propicia a obtenção de maiores taxas para a Região e para o resto do País, aliviando o custo inerente ao "trade-off". A observação do gráfico no sentido horizontal, passando de uma curva para outra, mostra a proporção em que se poderia financiar o maior crescimento do Nordeste com o suporte de recursos do estrangeiro, sem o "trade-off". Por exemplo, vê-se que o resto do País poderia continuar crescendo a 9,5% a.a., enquanto a região nordestina teria possibilidade de ampliar sua taxa de 7,9% para 9,4% a.a., caso o acréscimo de recursos externos de 0% para 10% a.a. se destinasse ao Nordeste.

2. Comparação Entre Prioridades e Custos do Desenvolvimento

Não se podem apreciar recomendações de política com base em resultados desse tipo, sem certa dose de juízo de valor inerente a uma função de bem-estar para o País, a qual deve conter elementos de natureza regional. A consideração acerca da tolerabilidade do custo de desenvolver uma região depende da prioridade que se deseja atribuir a tal objetivo.

A maneira convencional de medir o nível de bem-estar social, para efeito de formulação de política é a seguinte ("ponderação do PNB"): (22).

$$(1) \quad W = Z_n G_n + (1 - Z_n) G_r$$

onde W = índice de bem-estar nacional;

Z_n = participação da renda do Nordeste no total da renda nacional;

G_n, G_r = taxas de crescimento da renda do Nordeste e do resto do País, respectivamente.

Em forma de índice, também se pode expressar a função do seguinte modo:

$$(1') \quad W' = \frac{Z_n}{1 - Z_n} G_n + G_r.$$

Os dados estimados para 1977 indicam a seguinte especificação ($Z_n = 0,104$):

$$(1') \quad w' = 0,12 G_n + G_r.$$

Vê-se que, conforme a maneira convencional que valoriza o acréscimo de um cruzeiro como sendo socialmente igual para qualquer classe de renda ou região (portanto, sem prioridades de desenvolvimento regional), a aplicação de recursos no

- (22) Hollis B. Chenery e associados, *Redistribucion Con Crecimiento*, Editorial Tecnos, Madrid, 1976, cap. 2; S. Kuznets, "Problems in Comparing Recent Growth Rates for Developed and Less Developed Countries", *Economic Development and Cultural Change*, V. 20, no. 2, jan. 1972, pp. 185-209; E. L. Bacha, "O Rei da Belíndia — Uma Fábula para Tecnocratas", in *Mitos de Uma Década* (Rio: Paz e Terra, 1976), pp. 57-61.

Nordeste geraria, pelo Quadro A.1, decréscimo no bem-estar nacional (de fato, a queda no crescimento do resto do País é maior que 0,12, em qualquer caso).

Uma segunda maneira de apreciar o problema, dando prioridade ao desenvolvimento regional, é considerar que o crescimento de cada região deve ser ponderado pela respectiva participação na população do País ("ponderações iguais"):

$$(2) \quad W = P_n G_n + P_r G_r, \text{ ou}$$

$$(2') \quad w' = \frac{P_n}{P_r} G_n + G_r$$

onde P_n, P_r = participação do Nordeste e do resto do País, respectivamente, na população do Brasil.

Este modo de expressar a prioridade regional atribui o mesmo valor social ao aumento de 1% na renda de qualquer pessoa (a ponderação é o número de indivíduos e não a sua renda), e implica a seguinte equação (dados de população para 1977 – projeções do IBGE):

$$(2'') \quad W' = 0,42 G_n + G_r$$

Nota-se, portanto, que este modo de abordar o problema regional passaria a recomendar como socialmente desejáveis os programas de desenvolvimento do Nordeste em qualquer alternativa constante do Quadro A.1 (W' positivo, pois a queda de G_r é sempre menor do que 0,42).

Uma terceira forma de expressar a prioridade regional está no uso da seguinte função de bem-estar nacional (semelhante à fórmula de "ponderações de pobreza", na linguagem do Banco Mundial):

$$(3) \quad W = \frac{P_n}{Y_n} G_n + \frac{P_r}{Y_r} G_r \text{ ou}$$

$$(3') \quad W' = \frac{P_n/P_r}{Y_n/Y_r} G_n + G_r$$

onde Y_n, Y_r = renda "per capita" do Nordeste e do resto do País, respectivamente.

Este terceiro tipo de função dá prioridade ao crescimento da Região na proporção direta da população respectiva e inversa de sua renda "per capita". Alternativamente, pode-se ver que a população regional, elevada ao quadrado, entra como peso, enquanto o outro peso associado é o inverso da renda absoluta da respectiva Região.

A aplicação dessa função ao conjunto Nordeste-Resto do País, com base nos dados de 1976, geraria aproximadamente a seguinte forma concreta ($P_n/P_r = 0,422$ e $Y_n/Y_r = 0,275$):

$$(3') \quad W' = 1,53 G_n + G_r,$$

o que significa que se deveria dar prioridade ao crescimento do Nordeste na proporção de mais de uma vez e meia em relação ao crescimento do resto do País. Em outras palavras, se houver opção por esse critério de ponderação, poder-se-á sacrificar até 1,53% na taxa de crescimento do resto do País para obter-se 1% a mais na taxa de crescimento do Nordeste, sem reduzir o bem-estar nacional. Confrontando-se esta conclusão com os resultados do Quadro III, nota-se claramente que os custos alternativos prováveis de conseguir o maior crescimento da região nordestina parecem estar muito abaixo daqueles recomendáveis pela fórmula utilizada.

A apreciação dos três modos até certo ponto extremos de formular o índice de bem-estar nacional, envolvendo critérios de renda e distribuição regional, teve por finalidade demonstrar que a atribuição de alguma prioridade ao desenvolvimento do Nordeste (fórmulas 2 e 3) implica necessariamente no fortalecimento dos programas governamentais destinados a esta Região.

Devem-se fazer algumas ressalvas quanto à limitação da metodologia utilizada. Em primeiro lugar, as simulações se referem apenas à faixa de crescimento dos investimentos no Nordeste entre 6% e 20% ao ano. Em segundo lugar, os índices de bem-estar, avaliados pelos técnicos do Banco Mundial, tiveram por finalidade original sua aplicação à distribuição entre classe de renda e não entre regiões. Evidentemente existem complicações adicionais quanto à distribuição regional, além daquelas inerentes à distribuição pessoal. Em terceiro lugar, não se levou em conta a distribuição de renda dentro de cada região, que pode ser sensível aos programas regionais (como de fato tem sido no passado recente). Em quarto lugar, existe a conhecida restrição da constância dos parâmetros de produtividade do capital, que podem reduzir-se em prazo médio em virtude de investimentos maciços na região e posteriormente elevar-se em decorrência do desenvolvimento regional subsequente. Em quinto lugar, os vazamentos de renda, devido à dependência do Nordeste sobre o Centro-Sul no fortalecimento de bens e serviços, podem atenuar o sacrifício do resto do País diante de programas regionais, bem como tornar menos pronunciado o crescimento programado da região nordestina. Finalmente, cabe salientar que o cômputo dos coeficientes dos índices de bem-estar, efetuados nesta seção, se baseiam na posição do Nordeste estimada para 1977.