

Iº Seminário Nordeste na Conjuntura Nacional.

O Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Paraíba, Campus II - Campina Grande, está envidando esforços para reativar atividades que, por força de todas as limitações que a Universidade Brasileira está sofrendo, foram paralisadas ou relegadas a segundo plano.

Dentre tais atividades certamente, para um curso de mestrado, destaca-se permanente intercâmbio entre professores, pesquisadores e as instituições diversas da Sociedade Brasileira, e, em especial, da Região onde está inserido. Sem dúvida, o debate entre estes segmentos é a base da realimentação e da socialização do conhecimento.

Criado em 1977, e objetivando tornar-se um centro de pesquisas e debates em Economia Rural, tendo como pilar a Economia Política, o Mestrado realizou, em 1980 — início da "década perdida", dois eventos marcantes: os encontros Realidade Nordestina I e II.

Nos últimos anos, além da questão rural, tem-se debatido, no Mestrado, a problemática regional, em especial da Região Nordeste, face ao crescente aumento das desigualdades entre esta e as demais, assim como entre os Estados que a compõem.

A "paralisia" econômica da maior parte dos Estados nordestinos, que é agravada quando o Banco Central fecha três dos nove bancos estaduais que fazem parte de sua estrutura financeira, deve ser discutida juntamente com o destino e os efeitos dos investimentos estatais na Região, tais como o "Plano para o Nordeste" do Governo Collor, que prevê recursos da ordem de US\$ 17 bilhões para investir na região.

Estes são pontos que se destacaram, dentre outros, para reflexão e debate no Iº Seminário Nordeste na Conjuntura Nacional, realizado nos dias 6-7/5/1991, no auditório do Centro Nacional de Pesquisas do Algodão - EMBRAPA, em Campina Grande (Paraíba), e cuja temática central foi "Estado, Capital Financeiro e (Sub)desenvolvimento do Nordeste".

Objetivamos reunir professores e pesquisadores de vários centros de pós-graduação e de pesquisa do Nordeste (PIMES, CAEN, UFBA, UFRN, UFPb, Fundação Joaquim Nabuco, etc), estudantes, empresários, sindicalistas e outros, assim como representantes de vários organismos estatais envolvidos direta ou indiretamente no fomento destas políticas, como SUDENE, BNB, EMBRAPA, CODEVASF, etc, para refletir e debater, com a maior amplitude de idéias possível, os problemas do Nordeste.

A Coordenação

Uma nova Dinâmica Econômica para o Nordeste.*

José Otamar de Carvalho **

I — Introdução

Vou lhes falar sobre as possibilidades de criação de uma nova dinâmica econômica para o Nordeste. Fazê-lo, significa definir uma estratégia para a retomada do processo de crescimento econômico e, conseqüentemente, abordar os seus determinantes, com suas exigências econômicas, sociais e políticas.

Esta apreciação passa, sem dúvida, pela questão central da Economia Política, qual seja, a da distribuição funcional da renda.

O tratamento do tema também requer a devida articulação entre as dimensões históricas e lógicas da formação social em que estamos inseridos. Isto não significa desembarque teórico, mas a necessidade de recuperar categorias de grande poder analítico. Categorias que podem ajudar a entender e a ilustrar o que tenho a

*) Trabalho apresentado no 1º **Seminário Nordeste na Conjuntura Nacional**, promovido pelo Mestrado em Economia da Universidade Federal da Paraíba, realizado em Campina Grande - Paraíba, nos dias 6 e 7 de maio de 1991.

**) Economista, Doutor em Economia pela UNICAMP, ex-Secretário de Agricultura e Abastecimento do Ceará e autor do livro **A Economia Política do Nordeste; secas, irrigação e desenvolvimento**. (Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1988).

dizer sobre os problemas do Nordeste. O salto é grande, mas vale a pena ser dado.

No Prefácio de sua **Contribuição à Crítica da Economia Política**, Marx diz que:

"Em certo estágio de desenvolvimento, as forças produtivas da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que é a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais se tinham movido até então."

Ao chamar a atenção para essas contradições, Marx assinala que:

"uma organização social nunca desaparece antes que se desenvolvam todas as forças produtivas que ela é capaz de conter; nunca relações de produção novas e superiores se lhe substituem antes que as condições materiais de existência destas relações se produzam no próprio seio da velha sociedade. É por isso que a humanidade só levanta os problemas que é capaz de resolver e assim, numa observação atenta, descobrir-se-á que o próprio problema só surgiu quando as condições materiais para o resolver já existiam ou estavam, pelo menos, em vias de aparecer."¹

Faço esta referência para salientar as dificuldades em compreender e, mais ainda, em promover o desenvolvimento de uma região como o Nordeste, sem articular o avanço do progresso técnico com as mudanças sociais. Dito de outro modo: é frágil a percepção de que é possível pensar as mudanças sociais com base em projeto de cunho apenas ideológico. Nessa linha, entendo ser de todo impossível promover o desenvolvimento do Nordeste com base em estratégia que privilegie a **tecnologia do simples**, como se por esse caminho se pudesse solucionar os graves problemas sociais que a Região enfrenta, destacando-se, a respeito, os do emprego.

Daí a importância de referir questões como modernização e modernidade. A modernização e a modernidade não ocorrem por acaso. Ou bruscamente. Elas passam por específicos e gerais

¹) MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo, Martins Fontes, 1977, p.24-5.

processos de transição. Processos que sempre se dão mediante a articulação de partes importantes do que é considerado "velho" com o que é admitido como "novo".

Refiro duas abordagens pioneiras sobre estas questões. Em primeiro lugar, menciono as de Gilberto Freyre, desenvolvidas em 1941, em Seminário sobre **Modernismo e Modernidade**, realizado em Olinda (Pernambuco)², e em 1959, quando escreveu seu **Ordem e Progresso**³.

Também moderno foi o Celso Furtado. Nas discussões e trabalhos da fase inicial da SUDENE, ele dizia sobre a transição por que teria de passar o Nordeste, que a economia dessa região "tende a comportar-se, vis-a-vis da do Centro-Sul, de forma similar ao setor artesanal de uma economia em processo de industrialização, em face das novas manufaturas. (...) Não podendo concorrer, traumatiza-se ou desagrega-se."⁴

O tema é importante. Embora eu não queira cair na tentação de desenvolvê-lo, não posso deixar de chamar a atenção para o tratamento que lhe é dado por Cristovam Buarque, em seu **O Colapso da Modernidade Brasileira**, no qual traça o caminho para "O Brasil da Nova Modernidade". Sobre o assunto, quero apenas registrar a minha dificuldade em seguir Cristovam, por resumir sua alternativa a "uma opção ideológica quanto ao futuro".⁵

Daqui eu derivo para o mundo articulado em que vivemos. Mundo integrado econômica e politicamente, no qual não cabem improvisações, nem milagres. Universo que não nos permite pensar mais em regiões autônomas ou em países cujas economias

2) Gilberto Freyre já falava nisso há 50 anos. Ver, a respeito: "Modernismo e Modernidade.", **Nordeste Econômico, Político e Cultural**. Recife, vol. 22, 1991, p.15.

3) FREYRE, Gilberto. **Ordem e progresso; processo de desintegração das sociedades patriarcal e semipatriarcal no Brasil sob o regime de trabalho livre: aspectos de um quase meio século de transição do trabalho escravo para o trabalho livre; e da monarquia para a república** (Rio de Janeiro, José Olímpio, 1974, 3ª ed., 2 v., V. 2, p. 387.)

4) FURTADO, Celso. **A pré-revolução brasileira**, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962, p. 50.

5) BUARQUE, Cristovam. **O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa**. São Paulo, Paz e Terra, 1991, p. 35.

possam avançar sem intercâmbio com o exterior. O crítico é que nesse mundo começaram a escassear as fontes dos novos investimentos, de que tanto carece o Nordeste. Mas não será por isso que o desenvolvimento e a solução dos seus grandes problemas vão poder ser alcançados sem crescimento econômico, com base em programas apenas de apoio aos pequenos produtores.

É com essa percepção que discutirei os seguintes aspectos do tema aqui tratado:

- a) a expansão econômica recente do Nordeste;
- b) novas fontes de dinamismo econômico e estratégia global para sua concretização;
- c) a irrigação como instrumento central da nova estratégia;
- d) exigências para ampliar a irrigação no Nordeste;
- e) novos pólos de desenvolvimento com base na irrigação.

II — Expansão econômica recente do Nordeste

A análise da política de desenvolvimento praticada no Nordeste, no período pós-SUDENE, permite-me fazer as duas seguintes afirmações:

- 1^a - O crescimento da economia nordestina, nos anos 70/80, foi viabilizado por investimentos governamentais diretos e por incentivos ao setor privado. Seu "motor" foi a indústria incentivada, cuja expansão foi garantida pela crescente articulação da economia nordestina à moderna economia do Centro-Sul, particularmente à de São Paulo;
- 2^a - A expansão da indústria comandou a do setor terciário, mas foi pouco efetiva em relação à agricultura. O processo de integração da economia do Nordeste à economia mais dinâmica do país não pôde completar-se, pois a modernização da agricultura se deu de forma extremamente pontual. A consequência mais imediata foi a desarticulação da agricultura tradicional do Nordeste, expressa por redução no valor da produção e no volume de empregos gerados.

Quero reforçar tais afirmativas comentando alguns indicadores econômicos e sociais, relativos ao desempenho da economia do Nordeste.

Os indicadores macroeconômicos globais informam que a economia nordestina apresentou melhor desempenho do que a economia brasileira no período 1960–69. O desempenho só não foi superior nos anos do chamado "milagre econômico" (1968-73), quando o PIB do Brasil cresceu a uma taxa de 11,3% ao ano, e o do Nordeste a 7,7%. Esses resultados podem ser considerados bons porque a economia brasileira também apresentou bons índices de desempenho em vários momentos desse período.⁶

O estudo realizado por Gustavo Maia Gomes para o BNB informa ainda que "o mais rápido crescimento econômico do Nordeste fez com que o produto interno bruto da região passasse de 13,8% do PIB brasileiro, em 1960, para 15,9% em 1989."⁷

O comportamento em termos setoriais, para o mesmo período, indica perda de importância da agricultura, que cresceu a 3,1% a.a. e teve sua participação no PIB reduzida, ao passar de 29% em 1960 para 13,4% em 1989. Mostra evolução acentuada da indústria, com o PIB crescendo a 7% a.a. e uma participação no PIB evoluindo de 23,1% para 29,4% nos anos inicial e final do período. O setor serviços foi quem mais cresceu (8,2% a.a.). Sua participação no PIB da Região de cada um desses setores para o crescimento do PIB foi de, respectivamente, 14%, 25% e 61%.

Em termos espaciais, o crescimento econômico observado foi mais intenso nos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, cuja contribuição para o crescimento do PIB regional foi de, respectivamente, 36,1%, 18,5% e 11,5%, tomando por base dados médios do período 1970-87. As maiores taxas de crescimento médio anual, nesse período, foram observadas nos Estados do Maranhão (9,6%), Alagoas (9%) e Rio Grande do Norte.

As evidências empíricas mostram que o desempenho da economia do Nordeste foi mais favorável nos anos 70 do que nos anos 80. O agravamento dos aspectos sociais resultou da forma

6) GOMES, Gustavo Maia. **Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste**. Recife: UFPE / Fortaleza: BNB, 1991, p. 76.

7) Idem, p. 77.

extremamente concentrada e desigual que caracterizou o processo de crescimento

As evidências empíricas mostram que a pobreza aumentou no Nordeste e no Brasil, especialmente após os anos 80. Os indicadores setoriais continuam revelando que permanecem altos os níveis de analfabetismo, de deficiência alimentar, de renda e de desemprego. **Mas não é possível desconhecer que o quadro tenderia a ser bem mais desigual na ausência dos investimentos realizados sob a égide da SUDENE.**

Essa constatação não está sendo feita para redimir a SUDENE, os políticos ou os grupos econômicos de dentro e de fora da Região, pelas grandes desigualdades que ainda separam o Nordeste do Centro-Sul. Destaco-a como base para reflexão: a situação poderia ser bem pior.

Outras tivessem sido as estratégias e os programas de desenvolvimento rural, executados nos anos 70 e 80, a exemplo das constantes iniciativas como a do POLONORDESTE e a do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste — PAPP, os problemas sociais e econômicos poderiam ter tido melhor encaminhamento e solução. Mas essas estratégias foram **inadequadas** como solução para esses problemas. E foram inadequadas porque se basearam em diagnósticos equivocados, sustentados em **concepções de forte sabor ideológico**, assentadas na idéia de que **o negócio é ser pequeno**. Programas como o PAPP podem ter lugar no Nordeste. O que não podem e não devem é ser exclusivos.⁸

Os recentes estudos do BNB revelam que "a má situação do Nordeste constitui um reflexo da **insuficiência** de seu crescimento econômico." Mostram também que há duas formas de ler os indicadores sociais da Região. A primeira consiste em comparar os dados do Nordeste com os do Sudeste e os do Brasil. Nesse caso, os "resultados são preocupantes". Mas a situação é bem melhor se os indicadores forem lidos atentando-se para a sua evolução, em especial depois dos anos 60. Com base nessa leitura, pode-se verificar mudanças expressivas em indicadores como esperança de vida ao nascer (que passou de 43,5 anos em 1960

8) Veja-se, a respeito: I) CARVALHO, Otamar de. *A economia política do Nordeste; secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Campus, 1988, pp. 405-8; e II) GOMES, Gustavo Maia. Op. cit., pp. 89-94.

para 51,5 em 1980); mortalidade infantil (caiu de 154,9 para 121,4 por mil, no mesmo período); e taxa de alfabetização (elevou-se de 34,2% em 1960 para 53,1% em 1985).⁹

O desempenho menos favorável da economia do Nordeste pode ser alterado aumentando o nível de atividade econômica. Os desníveis sociais podem ser consideravelmente minimizados por esse caminho e, em particular, pela adoção de políticas explícitas e mais efetivas de desenvolvimento social.

Sobre o assunto, convém referir a percepção de Leonardo Guimarães Neto, a respeito dos impactos desse processo sobre o emprego. Diz Leonardo Guimarães Neto:

"Como as regiões brasileiras são extremamente desiguais não só do ponto de vista de rendimento médio, como na sua estrutura econômica e social, do avanço das relações capitalistas, da sua estrutura de poder e dos mecanismos produtores das desigualdades pessoais, é de se esperar que mesmo que o seu crescimento econômico ocorresse com igual intensidade para o conjunto das regiões, que os impactos sociais (...) devam ser diferenciados."¹⁰

III — Novas fontes de dinamismo econômico e estratégia para sua concretização

A economia do Nordeste dispõe de poucas fontes de dinamismo. Tirante a indústria incentivada, dependente e complementar da indústria centro-sulina, a região conta com muito poucas opções de investimento.¹¹

A irrigação pode ser a principal fonte da dinamização exigida e possível, mas requer complementações, particularmente

9) GOMES, Gustavo Maia, op. cit., p. 101.

10) Idem, p.109. Apud: Leonardo Guimarães Neto, **Aspectos sociais da questão regional nas décadas de 70 e 80**, Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1990.)

11) Veja-se, sobre o assunto: Tânia Bacelar de Araújo, **O traço-de-união que ainda falta. Rumos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, ABDE, 14(84):4-11, jul./ago., 1990.

com a indústria. Neste sentido, o desenvolvimento do Nordeste pode ser sinônimo de industrialização. **O problema é saber como promovê-la**, em articulação com os outros setores.

Entendo que esse processo exige a observância de **quatro condições básicas**:

- manutenção da moderna e dinâmica indústria incentivada existente, em virtude de sua integração com a economia do Centro-Sul e, por intermédio desta, com a economia internacional;
- implantação de **novos tipos de indústria**, a partir da transformação de matérias-primas locais, produzidas com base na **expansão da agricultura irrigada**;
- execução de programas de reforma agrária em articulação com os programas de irrigação, pública e privada;
- apoio do Estado à integração das novas indústrias e destas com as indústrias mais dinâmicas já instaladas ou que vieram a se instalar na região.

Mesmo no quadro de uma **modernização reformista**, as exigências da primeira condição continuarão se impondo. Os retoques indispensáveis à sua reorientação dependem de **como a sociedade civil vier a pressionar o Estado**. A segunda e a terceira condições constituem as variáveis-chave para assegurar um novo processo de industrialização, e, por seu intermédio, promover a transformação pela via reformista da economia do Nordeste. É para elas que se deve voltar a atenção, se se tiver em vista **uma nova dinâmica econômica para o Nordeste**, calcada na irrigação. A quarta condição complementa e reforça a segunda e a terceira.

Neste sentido, o **lugar da irrigação** no quadro de uma nova política de desenvolvimento para o Nordeste tende a ser de grande destaque.

Os problemas daí deriváveis consistem em saber aproveitar os investimentos governamentais e em conceder estímulos ao setor privado, **segundo orientação** que atenda aos requisitos do desenvolvimento e do atendimento das demandas sociais urgentes e

imediatas. Uma nova orientação, a tal respeito, exigirá uma dupla estratégia¹²:

- a estratégia de transformação e
- a estratégia de sobrevivência.

A tarefa foi levada a cabo durante Simpósio do PMDB, realizado em Salvador, em outubro de 1984.¹³

A estratégia de transformação deve compreender programas de desenvolvimento da agricultura — com ênfase na irrigação —, definidos e postos em prática em estreita articulação com os de reforma agrária, e dos demais setores produtivos, considerando as complementaridades com os segmentos modernos das regiões mais desenvolvidas do país. Contempla também, prioritariamente, programas de educação.

A estratégia de sobrevivência trata dos problemas do aqui e do agora, dos muito pobres que vivem no campo e nas cidades do Nordeste. Cuida de programas emergenciais, de corte produtivo, voltados para geração de empregos, mas com base na geração de bens e serviços demandados de forma imediata pela população. Alguns dos programas a esse respeito podem ser iniciados como uma antecipação de programas de investimento futuro, que demandem mais detalhes técnicos.

IV — A irrigação como instrumento central da nova estratégia

É inadequado dizer-se que a irrigação é a panacéia para os problemas do Nordeste, e em particular os de suas áreas sujeitas às secas. Mas é extremamente equivocada a afirmativa de que a irrigação não constitui ajuda indispensável à solução desses mesmos problemas.

¹²) Esclareço que essa concepção é de Rômulo Almeida, com quem colaborei para o seu delineamento.

¹³) Instituto João Mangabeira. **O Nordeste e a mudança; proposta do PMDB sobre política nacional para o Nordeste.** [Documento síntese do Simpósio realizado pelo PMDB, em Salvador (Bahia), nos dias 19 e 20 de outubro de 1984]. Salvador, 1984. (Coleção Jaime Guimarães, V. II.).

Daí a necessidade de discutir a idéia segundo a qual a **irrigação constitui um mero instrumento para o desenvolvimento da agricultura**. Pode-se aceitar essa generalização, na medida em que ela se refira ao quadro de uma agricultura já desenvolvida, como a do Sudeste e em particular a de São Paulo.

O mesmo não ocorre quando se está diante de uma realidade como a do Nordeste. Por isso, há que se pensar a irrigação no Nordeste não como um simples instrumento para o desenvolvimento da agricultura. **A agricultura irrigada deve ser pensada como um instrumento de desenvolvimento regional**, capaz de garantir o desenvolvimento global, desde que se promova uma estreita articulação das atividades agrícolas, com base na irrigação, com as atividades urbano-industriais.

Ao nível atual de desenvolvimento das forças produtivas no Nordeste, a produtividade da agricultura irrigada é, pelo menos, quatro vezes superior à apresentada pela agricultura de sequeiro. Com o avanço técnico que a irrigação exige e a necessidade de conquistar novos mercados, dentro e fora do país, a agricultura irrigada tende a assumir papel ainda mais importante.

A experiência que se vive hoje na área do **pólo Petrolina/Juazeiro** constitui a evidência mais concreta a este respeito.¹⁴

Não se deve entretanto generalizar as possibilidades dessa experiência, aceitando-a sem um exame crítico, tendo em vista distorções que ali podem vir ocorrendo, no que se refere à transformação das relações sociais de produção. Por isso convém deixar claro que o avanço da agricultura irrigada, nessa e em outras áreas do Nordeste, deve processar-se de acordo com medidas que assegurem **a efetiva utilização social dos investimentos públicos realizados ou requeridos para expandir a irrigação**.

Essa percepção leva implícita a **necessidade de articular os programas de irrigação no Nordeste com os**

14) Consulte-se, sobre o assunto: Eugenio Maffei; José Ferreira Irmão & Herminio Ramos de Souza, **Irrigação e emprego no sertão do São Francisco**. (Recife, SUDENE, 1986); e Augusto César de Oliveira (Coord.), **Impactos econômicos da irrigação sobre o pólo Petrolina-Juazeiro**. (Recife: UFPE/PIMES; Brasília: CODEVASF, 1991.)

de reforma agrária, especialmente nas áreas semi-áridas da região, onde a agricultura de sequeiro constitui um permanente risco. Por isso, as experiências de reforma agrária levadas a cabo no semi-árido, com base nesse tipo de agricultura, não têm sido bem sucedidas.

A articulação dos programas de reforma agrária com os de irrigação no Nordeste, em particular no semi-árido, garantirá eficácia à reforma agrária, viabilizando seu **tríplice sentido**:

- **econômico** (geração de mais emprego, mais renda e mais produção),
- **social** (alterando a distribuição de renda em favor dos assalariados e dos pequenos irrigantes) e
- **político** (contribuindo para mudar a estrutura oligárquica de manutenção do poder).

Fecho este ponto destacando que o desenvolvimento da irrigação no Nordeste enfeixa o mais potente conjunto de instrumentos para eliminar a influência do "relógio da natureza" sobre as atividades agrícolas e pecuárias da Região.

V — As exigências para ampliar a irrigação no Nordeste

A expansão da agricultura irrigada no Nordeste impõe o atendimento de **quatro exigências**.

A **primeira exigência** compreende a **solução da questão agrária**, nas linhas já expostas. No limite, o atendimento dessa exigência, requer **densidade específica das forças sociais progressistas**.

A **segunda exigência**, relativa à **definição de novas prioridades para a irrigação no Nordeste**, compreende a **participação da comunidade**, entendida como resultado da articulação dos interesses dos diferentes segmentos sociais envolvidos no processo de expansão da agricultura irrigada. Deve-se, porém, ter em conta que a irrigação não é uma atividade de benemerência. Ela terá sentido social (potenciando, por exemplo, a geração de empregos) se for conduzida com eficiência econômica. **Quem se dedicar à irrigação terá que ser tecnicamente**

competente. Precisar^á trabalhar de sol a sol, madrugando muitas vezes, para obter nas horas de temperatura mais amena, uma **melhor eficiência do uso da água.** É por conta de sua natureza específica que a agricultura irrigada impõe condições de dedicação ao trabalho não exigidas pela agricultura de sequeiro.

Neste sentido, a **organização dos trabalhadores urbanos e rurais,** ligados ao desenvolvimento da agricultura irrigada, assume lugar de destaque na **estratégia de transformação** da sociedade nordestina. Os trabalhadores do Nordeste têm tido sucesso em suas reivindicações, quando as atividades às quais estão ligados apresentam densidade econômica, como ocorre com as da agricultura canavieira.

Os trabalhadores do semi-árido nordestino, vinculados ao complexo algodão-pecuária-lavouras alimentares, embora também venham se organizando, ainda dispõem de escasso poder reivindicatório. O caráter tradicional das atividades desse complexo, do qual decorre em grande medida sua baixa produtividade, assim como a relativa abundância de mão-de-obra existente no interior dessa zona, continua impedindo a realização de mudanças na estrutura econômica das faixas semi-áridas da Região. A lógica desse complexo continua sendo favorável aos grandes donos de terra, que, muitas vezes, também são comerciantes, industriais, políticos e, não raro, funcionários do Estado. Todos eles têm suas posições fortalecidas às custas dos incentivos governamentais. A prevalência do capital comercial no Nordeste, como agente ou não do capital produtivo, nutre-se dessas possibilidades.

A terceira exigência, no quadro de um Estado capitalista, refere-se à **participação da iniciativa privada.** A respeito é preciso pensar e refletir que as **obras de captação, armazenamento e distribuição de água** nos projetos públicos são construídas por empresas construtoras. Os custos dessas obras são dados como altos, embora eles não difiram praticamente dos gastos observados em países com tradição no domínio da agricultura irrigada (Estados Unidos, Índia, Espanha e Israel).

Os **custos da infra-estrutura de irrigação** tornam-se às vezes mais elevados por causa dos atrasos na liberação de recursos pelos órgãos públicos. Mas podem ser mais baixos, desde que os trabalhos de planejamento, a nível de bacias ou de projeto, sejam realizados com mais eficiência.

Deve-se também estar atento para a natureza da participação dos empresários de todos os portes nos projetos públicos de irrigação, explorando terras em regime de arrendamento, com opção de compra. No limite, o Estado e a sociedade civil devem atuar no sentido de garantir a utilização preferencial dos projetos públicos por pequenos irrigantes. A Lei de Irrigação estabelece que 80% da área de um projeto público devem ser explorados por colonos e até 20% por empresários. Decretos posteriores criaram a possibilidade de elevar esses limites para 50 e 50%, respectivamente.

Não vou aprofundar este ponto. Mas é importante mencionar que a política de irrigação em curso, concebida no bojo da **Resenha Setorial de Irrigação**, privilegia o desenvolvimento da agricultura irrigada pela iniciativa privada.

A quarta exigência refere-se à mobilização de recursos financeiros.

Os resultados alcançados até hoje, em matéria de ampliação das áreas no Nordeste, têm a ver com as impossibilidades criadas pelo não enfrentamento da questão agrária ou com a frágil base técnica, na qual está assentada a agricultura da Região. Mas a reduzida disponibilidade de recursos com que têm sido dotados os programas de irrigação constitui fator de considerável peso para o lento crescimento das áreas irrigadas.

Essa limitação não é de hoje. A irrigação passou a dispor de uma fonte razoavelmente estável de recursos financeiros, com a instituição do Programa de Integração Nacional (PIN), em 1970. Mesmo assim, as dotações orçamentárias anuais continuaram sendo consignadas em valores inferiores aos programas. Foi isso o que ocorreu no curso do I, do II e do III Planos Nacionais de Desenvolvimento, que vigoraram, respectivamente, nos períodos 1972-74, 1975-79 e 1980-85. Situação semelhante também foi observada no governo da chamada **Nova República**.

Em todos esses planos, a irrigação foi considerada prioritária. Na prática, porém, o programa de irrigação do Nordeste teve sua execução conduzida segundo aquelas limitações. A média dos recursos efetivamente destinados à irrigação manteve-se, quase sempre, em torno de 25% dos valores programados.

Os resultados alcançados, em tais condições, não poderiam corresponder às metas programadas. Ficaram, por isso, quase sempre, no limite de 20% das metas programadas. Isto significa uma eficiência de 80%, no tocante à implantação dos projetos.

As restrições financeiras estendem-se também ao crédito rural, cujo acesso tem sido extremamente limitado, tanto para investimento como para custeio. Além da necessidade de ampliar a oferta de crédito para investimento, em condições de pagamento compatíveis com o estágio de desenvolvimento da economia nordestina, convém também ampliar e flexibilizar a oferta de crédito para custeio. Na irrigação, esse tipo de crédito não pode ser concedido como se houvesse apenas uma safra anual, como ocorre com o que é oferecido aos produtores que se dedicam à agricultura de sequeiro.

As áreas irrigadas no Nordeste pelas iniciativas públicas e privadas, correspondiam, em fins de 1990, a 732.400 ha. Desse total, cerca de 96.532 ha — 67.036 a cargo da CODEVASF e 29.496 do DNOCS —, ou seja, 13%, correspondem a projetos de irrigação pública federal.

VI — Os novos pólos de desenvolvimento com base na irrigação

A viabilidade do programa de irrigação do Nordeste depende em grande medida da execução de um programa de desenvolvimento da agroindústria. Com essa perspectiva, o PRONI realizou juntamente com o BNB um amplo estudo sobre as possibilidades e as exigências de desenvolvimento de um programa agroindustrial para a Região, tendo por base a produção de alimentos e matérias-primas provenientes de áreas irrigadas.

A experiência brasileira revela que o surgimento de empreendimentos agroindustriais também confere estabilidade e preços remunerativos ao meio rural, assegurando integração e interiorizando repercussões positivas em matéria de distribuição de renda.

O desenvolvimento da agroindústria se dará em pólos potenciais, que já operam como tal e que serão dinamizados ou mesmo criados em função da produção agrícola irrigada. São eles:

- Norte de Minas (MG);
- Petrolina/Juazeiro (BA/PE);
- Açu (RN);
- Baixo Médio Jaguaribe (CE);
- Gurguéia (PI);
- Baixo São Francisco (SE/AL);
- Acaraú/Curu (CE);
- Moxotó/Pajeú (PE);
- Baixo Parnaíba (MA/PI);
- Guanambi (BA);
- Alto Piranhas (PB);
- Barreiras (BA);
- Formoso (BA);
- Baixada Ocidental Maranhense (MA);

VII — Considerações Finais

Do anterior, derivo algumas conclusões e um comentário final.

Como conclusões, eu salientaria os seguintes pontos:

- a política de desenvolvimento regional para o Nordeste continua sendo compensatória;
- a expansão econômica vem tendo lugar segundo a lógica do centro hegemônico, capitaneado por São Paulo;
- as atividades econômicas do Nordeste que apresentam dinamismo estão ligadas à indústria incentivada, que irá bem enquanto a indústria paulista também o for;
- nossa história registra que nos momentos de crise da economia nacional "sobra muito pouco" em matéria de recursos para continuar investindo no processo de crescimento da Região. Por isso, as medidas de fortalecimento da economia regional tendem a ser retardadas. Sua colocação em prática dependerá dos

resultados das medidas de saneamento global da economia, ora praticadas;

- os segmentos políticos e econômicos da Região, com capacidade para reivindicar junto às altas esferas do governo federal, continuam atuando no sentido de reverter o quadro desfavorável atual. Essa atuação, entretanto, não deve ser avaliada segundo critérios apenas éticos, pois os de natureza econômica continuarão sendo determinantes;
- a irrigação só deixará de desempenhar papel relevante no processo de desenvolvimento do Nordeste se prevalecerem estratégias de desenvolvimento assentadas em soluções pequeninistas, pobristas e autarquisantes, como as que caracterizaram os programas executados nos anos 80.

Vamos ao comentário.

Com as perspectivas de redução dos investimentos governamentais, fica difícil pensar sobre como imprimir novo ritmo ao desenvolvimento do Nordeste. O preenchimento desse vazio depende da concepção que se tiver sobre o **Projeto Brasil**, do qual, naturalmente, depende a definição do papel do Estado, como investidor e regulador da atividade econômica, em relação ao Nordeste. Da concepção desse projeto, também se deriva o papel que se espera da iniciativa privada, em relação ao desenvolvimento da Região.

A estratégia para o desenvolvimento do Nordeste, constante do **Projeto de Reconstrução Nacional**, não difere muito da descrita aqui. Por isso, ela precisa ser melhor estudada, para que se saiba se suas prioridades em relação ao desenvolvimento do Nordeste ultrapassam os limites do discurso.

O que particulariza a estratégia cujos contornos apresentamos é sua dupla natureza, de ser a um só tempo de transformação e de sobrevivência. De conciliar o econômico com o social, sem privilegiar apenas uma dessas duas dimensões e sem esquecer as particularidades políticas e culturais do Nordeste, no quadro de uma economia que tende cada vez mais a se integrar à dinâmica do mercado nacional.