

*“Não se trata de ‘combater’ as secas, e sim, de conviver com elas, criando uma agropecuária que tenha em conta a especificidade ecológica regional”.*

**Celso Furtado.**

**Este texto é parte extraída do  
Relatório Final do GTDN. 1959.**

**O GTDN** – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – montado em 1958 por Juscelino Kubitschek dentro do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), teve seu trabalho concluído por Celso Furtado, culminando na OPERAÇÃO NORDESTE e, conseqüentemente, na criação da SUDENE.

## I – O NORDESTE NA ECONOMIA BRASILEIRA

(...)

### 3. RELAÇÕES ECONÔMICAS DO NORDESTE COM O CENTRO SUL

Assinalamos que a discrepância de ritmos de crescimento entre o Nordeste o centro-Sul encontra suas causas profundas em fatores reais, seja a disponibilidade relativa de recursos naturais, tais como água e terra arável. Contudo, a agravação do fenômeno, em anos recentes, deve-se ao fato de que a essas causas primeiras vieram adicionar-se outras, de natureza econômica, ligadas à própria política de desenvolvimento do país.

A fim de abordar este problema com objetividade, trataremos inicialmente de quantificar as relações externas da economia nordestina, vale dizer, o fluxo dos recursos reais que entram e saem da região. Este fluxo apresenta certa complexidade, em razão de seu caráter triangular: intercâmbio direto com o exterior e com o Centro-Sul, e indireto com esta última região, através do exterior. Analisemos, inicialmente, o intercâmbio externo.

No Quadro 6 estão reunidos dados relativos ao intercâmbio externo do Nordeste, em dólares e cruzeiros, no período 1948-1956. Medidos em dólares, tanto o valor das exportações como o das importações têm flutuado de maneira irregular. O valor médio das exportações subiu de 165 milhões de dólares, em 1948-49, para 201 milhões, em 1955-56. No mesmo período o valor médio das importações declinou ligeiramente, de 97 para 92 milhões de dólares. Assim, o saldo das exportações subiu de 42 para 54 por cento do valor destas. No conjunto do período, o saldo positivo da balança comercial do Nordeste ascendeu a 638 milhões de dólares. Foi suficiente, portanto, para cobrir o déficit da balança comercial

do resto do país (552 milhões de dólares), sobrando ainda 74 milhões para atender a outras contas do balanço de pagamento.

Se se observa a evolução da taxa média de câmbio de importação e exportação, não há as discrepâncias fundamentais a assinalar, durante o período considerado. Exceto em 1954, não se pode afirmar que o mecanismo de câmbio tenha operado, diretamente, como um instrumento de transferência de renda. Em 1955 e 1956, as bonificações pagas aos exportadores nordestinos corresponderam, praticamente ao nível médio dos ágios pagos pelos importadores da região.

Ocorre, entretanto, que o Nordeste não utilizou em sua totalidade as divisas geradas pela exportação. Cerca de 40 por cento dessas divisas foram transferidas para outras regiões do país. A causa da transferência é clara: sendo mais intenso o ritmo de desenvolvimento no Centro-Sul, as modificações estruturais nesta última região têm sido também mais rápidas. Assim, a procura de equipamentos e produtos semi-elaborados, que as indústrias requerem – em grande parte artigos não produzidos no país – cresceu com intensividade muito maior no Centro-Sul. Os efeitos dessa procura mais intensa de divisas no Centro-Sul foram agravados pela política de controle das importações, que em razão de seu caráter seletivo favorecia as importações sem equivalente nacional, muito menos freqüentes na folha de compras do Nordeste que na do Centro-Sul. É este um caso típico de medidas que, embora orientadas no louvável sentido de fomentar a industrialização do país, redundaram em prejuízo direto da região menos desenvolvida.

## Quadro 6

### COMÉRCIO EXTERIOR DO NORDESTE

ESPECIFICAÇÕES	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
<b>Em Milhares de Dólares</b>									
Valor das exportações do Nordeste.....	197.603	133.041	174.110	197.631	114.520	169.622	235.390	238.513	163.966
Valor das importações do Nordeste....	93.247	100.306	86.917	166.401	173.291	95.315	86.959	86.203	97.708
Saldo.....	+ 104.356	+ 32.735	+ 87.193	+ 31.230	- 58.771	+ 74.307	+ 148.431	+ 152.310	+ 66.258
<b>Em Milhares de Cruzeiros</b>									
Valor das exportações do Nordeste.....	3.6999.137	2.490.530	3.259.342	3.699.660	2.143.808	3.567.856	7.188.215	10.047.427	7.830.936
Valor das importações do Nordeste....	1.745.581	1.877.721	1.627.090	3.115.027	3.244.010	1.784.293	3.557.481	3.784.768	4.887.471
Saldo.....	+1.953.556	+612.809	+1.632.252	+584.633	-1.100.202	+1.783.563	+3.630.734	+6.262.659	+2.943.465
Taxa média das exportações.....	18,72	18,72	18,72	18,72	18,72	21,03	31,97	42,12	47,75
Taxa média das importações.....	18,72	18,72	18,72	18,72	18,72	18,72	40,91	43,90	50,02
Índice de preços das importações (US\$)	100	—	—	—	—	100 98	86 84	87 85	90 88
Índice de preços das importações (Cr\$)	100	86	78	96	106	101 100	141 140	207 205	275 272

Não tendo acesso à totalidade das divisas que produziam suas exportações, o Nordeste era induzido a despender a renda correspondente a essas divisas em compras no Sul do país. Logo, não admira que o saldo negativo do intercâmbio do Nordeste com o resto do país fosse substancial, durante o período considerado, conforme se depreende dos dados reunidos no Quadro 7. Representou, aproximadamente, a quarta parte das compras do Nordeste realizadas nas outras áreas do país. Esse saldo constitui a contrapartida do valor das divisas geradas pela economia nordestina e utilizada pelos importadores do Sul.

Duas conclusões de significação já se impõem, a esta altura da análise. A primeira é que o Nordeste, fornecendo divisas ao Centro-Sul, tem contribuído para o desenvolvimento desta última região com o fator nela mais escasso: capacidade de importação. Pagando com divisas parte substancial do que adquire no Centro-Sul, o Nordeste vem contribuindo para dar maior flexibilidade à oferta nessa região. A segunda conclusão é que o Nordeste constitui um mercado de maiores proporções para o Centro-Sul, que a inversa; em outras palavras, o Centro-Sul vende no Nordeste quantidade substancialmente maior de mercadorias do que compra. De resto, como as exportações do Centro-Sul para o Nordeste se compõem principalmente de manufaturas, pesando nas exportações nordestinas muito mais as matérias-primas, cabe concluir que a discrepância a favor do Centro-Sul ainda é maior se se mede o intercâmbio em termos da massa de emprego criada nas duas regiões.

Não existe, porém, nenhuma razão necessária para que um comércio triangular entre o Nordeste, o Centro-Sul e o exterior acarrete desvantagem econômica àquela região. Caso não houvesse intervenção de outros fatores, poder-se-ia argumentar que, se o Nordeste despender no Centro-Sul divisas adquiridas no exterior, é porque deriva daí uma vantagem econômica. A razão seria idêntica à que assiste a um país, que despender em outro o saldo do comércio mentido com um terceiro. Não é, entretanto, essa a situação do

Nordeste, pois a possibilidade alternativa de importar do estrangeiro é quase inexistente, seja porque as divisas já foram absorvidas pelos importadores do Sul, seja porque as mercadorias de que necessita o Nordeste estão, praticamente, excluídas das importações do país, mediante tarifas suficientemente altas, ou outros impedimentos do tipo cambial. Dessa forma, a política protecionista, cujo louvável objetivo é proteger as indústrias nacionais, tem provocado importantes transferências internas de recursos, em desfavor da região potencialmente mais pobre, aumentando, assim, a disparidade de níveis de desenvolvimento.

## Quadro 7

### VALOR DO INTERCÂMBIO DO NORDESTE COM O EXTERIOR E COM O CENTRO-SUL (Em milhões de cruzeiros)

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
<b>Importações</b>									
Total.....	7 384	8 508	8 768	11 413	11 402	12 577	16 420	20 262	24 569
Do interior.....	5 541	6 630	7 141	8 298	8 159	10 792	12 871	16 477	19 692
Do exterior.....	1 843	1 878	1 627	3 115	3 243	1 785	3 658	3 785	4 877
<b>Exportações</b>									
Total.....	7 768	7 070	8 644	10 542	8 830	11 543	17 992	23 542	27 676
Para o interior.....	4 069	4 579	5 349	6 843	6 687	7 975	10 804	13 495	19 845
Para o exterior.....	3 699	2 491	3 295	3 699	2 143	3 568	7 188	10 047	7 831
<b>Saldo</b>									
Total.....	+ 384	- 1 438	- 124	- 871	- 2 572	- 1 035	+ 1 563	+ 3 280	+ 3 107
Com o interior.....	- 1 472	- 2 051	- 1 792	- 1 455	- 1 472	- 2 817	- 2 067	- 2 982	+ 153
Com o exterior.....	+ 1 856	+ 613	+ 1 668	+ 584	- 1 100	+ 1 783	+ 3 530	+ 6 262	+ 2 954

Vejamos até que ponto é possível medir a magnitude da transferência de recursos implícita no comércio triangular do Nordeste com o Centro-Sul e o exterior. No Quadro 8, fizemos uma tentativa de medição da relação de intercâmbio do Nordeste com a região Centro-Sul, aplicável ao saldo de divisas que aquela região despender nesta última. Comparamos, inicialmente, em dólares, o índice de preços de importação do Brasil com o índice de preços por atacado (excluído o café). Se o Nordeste, ao invés de despender suas divisas no exterior, aplicasse em compras no Centro-Sul, a renda gerada pelas mesmas, em condição de estabilidade cambial, sofreria uma perda de poder de compra da magnitude indicada pelo índice que traduz essa relação. Entre 1948 e 1953, período de estabilidade cambial, verifica-se que a queda de poder de compra das divisas não utilizadas em importações do exterior foi da ordem de 42 por cento. Entretanto, a mudança da taxa de câmbio, a partir de 1953, veio modificar essa situação. Com efeito: o exportador nordestino, que recebia, em 1952, 18,72 cruzeiros por dólar entregue às autoridades monetárias, recebeu em média, 31,57 e 47,75, em 1954 e 1956. Como a depreciação da moeda foi muito maior que a elevação do nível de preços no Centro-Sul, a renda real do Exportador aumentou, a partir de 1954. No mesmo Quadro 8, faz-se a correção da relação de preços do intercâmbio, com base na elevação da taxa de câmbio. Não fora a depreciação cambial, a baixa na relação do índice de preços do intercâmbio, entre 1948 e 1956, teria sido de 100 para 29, quando na realidade foi apenas de 100 para 74.

### Quadro 8

#### ESTIMATIVA DA RELAÇÃO DE PREÇOS DO INTERCÂMBIO APLICÁVEL AO SALDO DE DIVISAS QUE O NORDESTE DESPENDE NO CENTRO-SUL

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
ANOS	Índice de preços de importação (em dólares)	Preços por atacado (excluído o café)	Relação A/B	Índice da taxa de câmbio (* )	(C) corrigido por (D)
1948 ..	100	100	100	100	100
1949 ..	86	105	82	100	82
1950 ..	78	108	72	100	72
1951 ..	96	130	74	100	74
1952 ..	106	147	72	100	72
1953 ..	98	169	58	112	65
1954 ..	84	213	39	169	66
1955 ..	85	252	34	225	77
1956 ..	88	307	29	255	74

(\*) Média da taxa de câmbio paga ao exportador nordestino, conforme quadro 6.

O índice da coluna (E) do Quadro 8 demonstra que as divisas que o Nordeste deixou de despendar em importações e utilizou em compras no Centro-Sul tiveram uma quebra de poder de compra da magnitude indicada. Para traduzir essa quebra, em termos de transferência de recursos, é necessário levar em conta o montante do saldo de divisas. No Quadro 9, tenta-se esse cálculo. Deflacionando o saldo do intercâmbio externo do Nordeste (em dólares) pelo índice da coluna (E) do Quadro 8, estimamos o poder de compra real desse saldo, expresso em compras efetuadas no Centro-Sul. A diferença entre o saldo (coluna A) e o poder de compra real do mesmo (coluna C) constitui o montante da transferência.

## Quadro 9

### ESTIMATIVA DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PELO COMÉRCIO TRIANGULAR DO NORDESTE, A PARTIR DE 1948

	(A)	(B)	(C)	(D)
ANOS	Saldo das exportações nordestinas para o exterior (milhões de dólares)	Índice do poder de compra do saldo, no Centro-Sul	Poder de compra utilizado $\left[ \frac{(A).(B)}{100} \right]$	Transferência de recursos (A - C)
1948 . . . .	104,4	100	104,4	-
1949 . . . .	32,7	82	26,8	5,9
1950 . . . .	87,2	72	62,8	24,4
1951 . . . .	31,2	74	23,1	8,1
1953 . . . .	74,3	65	48,3	26,0
1954 . . . .	148,4	66	97,9	50,5
1955 . . . .	152,3	77	117,3	35,0
1956 . . . .	66,3	74	49,1	17,2

**Nota:** Não se inclui o ano de 1952, por não ter havido saldo positivo no comércio exterior do Nordeste.

Nos sete anos incluídos no quadro, a transferência total de recursos foi de 167 milhões de dólares, ou seja, uma média anual de 24 milhões. A transferência de recursos assim calculada diz respeito a uma situação criada a partir de 1948. Reflete uma piora relativamente à situação que prevalecia nesse ano. Se o preço a que o Nordeste vendia o seu saldo de divisas tivesse evoluído paralelamente ao nível de preços das mercadorias que comprava com esse saldo no Centro-Sul, não teria havido nenhuma transferência de recursos. Está implícito nesse cálculo que, em 1948, havia paridade entre o poder de compra interno e externo da moeda brasileira, ao câmbio oficial. Ora, é sabido que nesse ano a moeda brasileira estava obviamente sobrevalorizada no exterior.

Destarte, o cálculo aqui apresentado antes subestima que exagera a transferência de recursos ocorrida no período considerado.

A transferência a que se faz referência nos parágrafos anteriores é do mesmo tipo da que decorre de uma perda na relação de preços do intercâmbio. Portanto, não se expressa em fluxo monetário. A rigor não se trata de uma transferência de renda, e sim de uma baixa de produtividade de caráter econômico. Por esta razão só é possível medi-la em termos relativos, com respeito a um ano base arbitrário. Esse tipo de transferência não provoca disparidade entre o dispêndio e a renda. Quando existe tal disparidade, o total de recursos que entra na região é maior ou menor que o montante dos recursos saídos.

No quadro 7 apresentamos o saldo total do intercâmbio do Nordeste, incluídos o comércio com o exterior e com o resto do país. Dos dados ali apresentados se depreende que o Nordeste tem-se beneficiado, em alguns anos, de uma entrada líquida de recursos, enquanto que em outros anos tem sido prejudicado por uma saída. Transformando esses saldos positivos e negativos em cruzeiros de poder aquisitivo de 1948 (mediante o deflator implícito da renda), conclui-se que a saída líquida de recursos alcançou 3.638 milhões de cruzeiros e a entrada montou a 4.250 milhões. Houve, portanto, um saldo negativo de 612 milhões. A conclusão a tirar é que não existe tendência definida à transferência de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul do país. Por outras palavras: posta de lado a perda de recursos decorrentes da piora na relação de preços do intercâmbio, não existe nenhum fluxo importante de recursos entre o Nordeste e o resto do país. O que naquela região se consome e inverte é mais ou menos igual ao que ali se produz. Contudo, se observarmos mais de perto os dados do Quadro 7, comprova-se que os saldos negativos do Nordeste (correspondentes à entrada líquida de recursos) ocorreram exatamente no período em que a economia nordestina não se desenvolveu, marcado por dificuldades climáticas. Como nesses anos aumentam os dispêndios do governo federal na região, é de supor que a entrada líquida de recursos

reflete transferências de renda provocadas pelo setor público. Realmente, um estudo preliminar realizado por economistas do Bando do Nordeste demonstrou que, em 1953, o governo federal despendeu, no Nordeste, mais 1.630 milhões de cruzeiros do que ali arrecadou. Como a entrada líquida de recursos reais, na região, foi de pouco mais de um bilhão, nesse ano, deduz-se que houve uma importante transferência de recursos, para fora da região, pelo setor privado. A transferência foi superior à que, em sentido inverso, o governo federal provocou.

As informações relativas aos gastos do governo federal no Nordeste ainda não puderam ser levantadas completamente. A estimativa preliminar referente ao ano de 1953, contudo, indica que esses gastos excederam a receita, auferida na região, em 67 por cento. Tratando-se de um ano seco, é de supor que, no conjunto do período, o excesso da despesa sobre a receita regional não seja tão grande. Cabe deduzir, portanto, que existe um permanente fluxo de recursos no Nordeste para o Centro-Sul, através do setor privado. No conjunto do período considerado, esse fluxo foi bastante intenso para contrabalançar as transferências realizadas através do governo federal, cuja ação resulta apenas suficiente para contrapesar, no Nordeste, a permanente saída de recursos através do setor privado.

Em síntese: na forma como foram conduzidas, no último decênio, as relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul têm sido prejudiciais à região mais pobre de recursos e de menor grau de desenvolvimento. No que respeita à transferência de renda, a ação do governo federal tem-se limitado a compensar a tendência imigratória dos capitais privados nordestinos para a região que oferece melhores oportunidades.

### III – ASPECTOS ECONÔMICOS DO PROBLEMA DAS SECAS

A região semi-árida do Nordeste é formada por vastos territórios, que se estendem da Bahia ao Piauí, e onde se vem desenvolvendo, secularmente, uma pecuária extensiva. Condições particulares de solo e água condicionam uma vegetação própria, que tem servido de base para a sua classificação em zonas: caatingas, seridó, carrasco, agreste, sertão. Os solos são rasos e secos, com vegetação de tipo, xerófilo.

Ao contrário da faixa úmida, a **região semi-árida dedicou-se, desde o início, a uma economia principalmente de subsistência.** Enquanto **no litoral se trabalhava para os mercados externos,** constituindo as atividades ligadas à subsistência da população preocupação secundária, **no *hinterland* pecuário ocorria o contrário.** Não dependendo de impulso externo para crescer, esta economia de subsistência foi se expandindo à medida que aumentava a população – e penetrando mesmo nas regiões mais pobres, no que respeita a terra e águas. A introdução dos meios modernos de transporte veio permitir a utilização mais intensiva dos recursos e certa especialização da produção, o que permitiu que a população continuasse a crescer, agravando o desequilíbrio entre recursos potenciais e carga animal e humana.

Observada em suas linhas mais gerais, a economia das zonas semi-áridas apresenta-se como um **complexo de pecuária extensiva e agricultura de baixo rendimento.** Do ponto de vista do trabalhador rural a atividade mais importante é a agrícola; do ponto de vista do proprietário das terras, a pecuária. Na fazenda típica da região, combinam-se criação e cultura de algodão mocó. Essas atividades destinam-se ao mercado e dão origem a um fluxo de renda monetária. A renda criada pela pecuária é apropriada em sua quase totalidade, pelo fazendeiro; a que provém do algodão mocó divide-se, quase sempre em partes iguais, entre o dono da terra e o cultivador. Para o trabalhador rural, importa menos a meação do algodão, que a agricultura de subsistência.

Numa representação esquemática da realidade, pode-se apresentar a unidade produtora das zonas semi-áridas como uma estrutura formada de três camadas superpostas: a primeira, constituída pela agricultura de subsistência; a segunda, pela cultura do algodão ou alguma outra xerófila; e a terceira, pela pecuária. Se se adjudica, um tanto arbitrariamente, a terça parte da renda real a cada uma dessas camadas, resulta que metade da renda corresponde aos moradores e metade ao fazendeiro; que, repetimos, a atividade mais importante, do ponto de vista dos moradores, é a agricultura de subsistência e, do ponto de vista do fazendeiro, a pecuária. A capacidade de produção da fazenda depende, essencialmente, do número de moradores que pode alimentar, isto é, da quantidade de terras aptas para a agricultura de subsistência, graças à qual se manterá a mão de obra sem maiores encargos monetários. Como as terras altas aptas para a criação e a produção de algodão mocó são muito mais abundantes do que as terras que podem produzir alimentos, **estas é que decidem, em última instância, a quantidade de gente** que pode ser retida na fazenda e, portanto, sua capacidade de produção de algodão e de gado. Compreende-se, portanto, que o fazendeiro tenha preocupação **em reter na fazenda o máximo de gente possível**. Esse interesse em reter mão-de-obra, aliado à falta de outras oportunidades de trabalho, explica a tendência ao sobrepovoamento, assinalado em grande parte da região semi-árida.

Temos, então, que o núcleo central da economia das zonas semi-áridas é a lavoura de subsistência, pois a renda real de grande parte da população encontra aí sua fonte primária, e as outras atividades, na forma como estão organizadas, pressupõe a existência dessa mão-de-obra barata. **O homem do campo trabalha, em primeiro lugar, para alimentar-se**. A renda monetária que lhe vem da meação do algodão e outras tarefas desempenha papel suplementar em seu rudimentar sistema de vida. Onde forem favoráveis as **condições para a produção de alimentos, são**

**melhores, também, as condições de vida da população.** Mas, interessa ao fazendeiro dispor do máximo de mão-de-obra nas atividades ligadas ao mercado, a tendência geral é para a fragmentação das terras aptas á produção de alimentos, o que piora as condições de vida do conjunto da população.

## **1. A SECA COMO CRISE DE PRODUÇÃO**

A economia da região semi-árida caracteriza-se, conforme vimos, por uma baixa produtividade e reduzido grau de integração nos mercados. Essa economia, extremamente débil, está, além disso, **sujeita a crises periódicas de produção.**

A precipitação pluviométrica, na região enquadrada do Polígono das Secas, a rigor, não pode ser considerada baixa, pois mesmo nas caatingas a média se situa entre 500 a 700mm anuais. Trata-se, portanto, de uma região que está longe de ser árida com um volume mínimo de água relativamente grande. Mas ocorre que essa precipitação é muito concentrada, observando-se uma correlação negativa entre o grau de concentração e o nível pluvial: quanto menos dias chuvosos há, mais fracas as chuvas. A seca é causada por uma agravação destes fenômenos: baixa no nível de precipitação e concentração maior desta. Por vezes, a seca resulta, principalmente, de uma perturbação na distribuição das chuvas; outras vezes, sua causa básica está na queda do nível de precipitação. O mais comum é a combinação das duas anormalidades: redução da precipitação média a 400 ou 500milímetros, com concentração dessa precipitação em uns poucos aguaceiros.

O tipo da atual economia da região semi-árida é particularmente vulnerável a esse fenômeno das secas. Uma modificação na distribuição das chuvas ou uma **redução no volume destas que impossibilite a agricultura de subsistência bastam para desorganizar toda a atividade econômica.** A seca provoca,

**sobretudo, uma crise da agricultura de subsistência. Daí, suas características de calamidade social.**

No quadro 26 reunimos alguns dados relativos ao impacto da seca de 1951 sobre a produção agropecuária dos Estados nordestinos que foram por ela atingidos, vale dizer, todos, com exceção de Alagoas e Sergipe.

### **Quadro 26**

#### **DIFERENÇA PERCENTUAL DA PRODUÇÃO DE 1951 COM RESPEITO AO ANO ANTERIOR**

<b>ESTADOS</b>	<b>Lavouras</b>	<b>Animal e Derivados</b>	<b>Extrativa Vegetal</b>	<b>Total</b>
Piauí.....	- 33	- 20	- 01	- 19
Ceará.....	- 63	- 40	- 15	- 48
Rio Grande do Norte.....	- 32	- 21	00	- 27
Paraíba.....	- 30	- 18	- 21	- 27
Pernambuco.....	- 03	- 05	- 15	- 04
Bahia.....	- 13	- 43	- 16	- 18

A queda de produção agrícola alcançou cerca de duas terças partes do Ceará e, aproximadamente, uma terça parte nos outros três Estados mais afetados pela seca. Não se deve esquecer, entretanto, que essa contração da produção ainda é bem maior na região semi-árida propriamente dita, pois, mesmo no Ceará, existem zonas de Serras e Chapadas onde a precipitação se reduz muito menos e a queda de produção não é acentuada. Se observarmos mais de perto os dados relativos às lavouras, vemos que as que constituem a base da alimentação popular são as mais afetadas pela crise de produção. Nos quadros 26 e 27 reunimos alguns dados sobre a produção de gêneros alimentícios nos Estados em que a inclemência das secas de 1951 e 1958 foi maior. Tenha-se

em conta que esses dados se referem ao conjunto da produção de cada Estado, incluindo a produção do agreste e da faixa úmida, onde o fenômeno das secas se apresenta de forma muito atenuada ou, mesmo, não ocorre.

### Quadro 27

#### DIFERENÇA PERCENTUAL DA PRODUÇÃO DOS PRINCIPAIS GÊNEROS ALI-MENTÍCIOS, EM 1951 E 1958, COM RESPEITO AOS ANOS IMEDIATAMENTE ANTERIORES

ESTADOS	Arroz		Feijão		Milho		Mandioca		Batata Doce	
	1951	1958	1951	1958	1951	1958	1951	1958	1951	1958
Piauí.....	-45	-26	-29	-49	-43	-42	-19	-14	-5	-14
Ceará .....	-68	-82	-71	-36	-76	-83	-23	-31	-21	-76
Rio G. do Norte...	-61	-76	-43	-28	-25	-43	-01	-23	-12	-34
Paraíba.....	-49	-43	-29	-60	-41	-57	-12	-30	-13	-29

Analisando-se os efeitos da seca nas três camadas da economia das zonas semi-áridas – a da agricultura de subsistência, a do algodão mocó e a da criação – vemos que a gravidade do fenômeno e seu prolongamento em crise social se devem ao fato de seus efeitos incidir de forma concentrada na primeira das referidas camadas. Em algumas zonas típicas, a seca acarreta a perda praticamente total da agricultura de subsistência, **sendo menores seus efeitos, porém, na produção de algodão e na pecuária.** A baixa no rendimento dos algodoads é causada, em grande parte, pela necessidade que têm muitos fazendeiros de soltar o gado dentro dos mesmos. Como o rebanho constitui a inversão maior e de mais difícil recuperação, explica-se que o fazendeiro, ao sentir a escassez de pastos, sacrifique o algodoad. O prejuízo que sofre a criação reflete-se principalmente, na **perda de peso pelo gado,** fazendo

diminuir o rendimento em carne. Como os pastos se valorizam imenso, aqueles fazendeiros que dispõem de reservas ou que não sobrepopoaram sua fazenda de gado, encontram-se em melhor situação. O encarecimento dos pastos dá lugar, aliás, a importantes transferências de renda entre fazendeiros. Ao anunciar-se a seca, ocorre brusca baixa no preço dos animais, pois os proprietários que dispõem de poucos pastos se vêem obrigados a vender parte do rebanho. A medida que o período seco se prolonga, o valor dos pastos vai aumentando, e ainda mais obrigado ficam alguns fazendeiros a arcar com elevados gastos para conservar um mínimo de cabeças de gado.

Do ponto de vista da unidade produtiva típica das zonas semi-áridas, a seca se traduz numa **contração da produção que, geralmente, alcança grandes proporções**. Demais, os prejuízos são relativamente maiores para quem tem menos resistência econômica, isto é, a classe trabalhadora. Por outro lado, conforme indicamos, a seca provoca importantes transferências de renda entre fazendeiros, reduzindo o preço do gado e aumentando o dos pastos. O elemento mais resistente à seca, no complexo da economia da região, é o algodão mocó (e outras xerófilas cultivadas em condições similares), que constitui a fonte quase única da renda monetária para os moradores. Contudo, a preocupação natural de salvar o gado – que é a parte do patrimônio do fazendeiro mais ameaçada – induz a sacrificar, parcialmente, a produção algodoeira no ano da seca e nos subseqüentes, o que do mesmo modo acarreta prejuízo para a classe trabalhadora rural.

Do ponto de vista do conjunto da economia nordestina a seca constitui uma crise de produção de magnitude limitada. No caso extremo do Ceará essa crise alcançou, em 1951, cerca de 25 por cento do produto estadual. Em 1958, é provável que tenha alcançado 33 por cento, nesse Estado. Contudo, para o conjunto da região não representou, em 1951, mais de 5 por cento. Mas convém frisar que os efeitos dessas crises se concentram em um grupo de população sem nenhum meio de defesa. E é por essa razão que,

como crise econômica, a seca nordestina se apresenta muito mais grave do que qualquer contração do produto, de igual magnitude, provocada por um debilitamento da procura efetiva. A crise cíclica de economia capitalista, cuja origem é um colapso da procura efetiva, não afeta praticamente a capacidade de produção do sistema. Seu peso tende a distribuir-se por todos os grupos de atividade produtiva. No caso da crise nordestina, cujos efeitos estão em grande parte concentrados em atividades que não criam renda monetária (na agricultura de subsistência), sua capacidade de propagação é muito reduzida. Destarte, os efeitos se restringem a uma certa faixa da atividade econômica e são muito mais profundos. Para que se tenha uma idéia da magnitude dessa crise, basta observar que a população ocupada na agropecuária, nos quatro Estados mais afetados pela seca de 1958 – Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte Paraíba – não é muito superior a 1,5 milhão, e que o número de pessoas que tiveram de ser empregadas pelo Governo superou meio milhão. Se se admite que uma terça parte daquela população trabalha em terras localizadas fora da zona afetada pela seca (faixa úmida, serras, chapadas, etc.), deduz-se que uma pessoa, em duas que trabalham na agricultura do perímetro semi-árido, foi reduzida pela seca à completa indigência. Ora, uma crise que provoca cinquenta por cento de desemprego em uma extensa região, cuja população não dispõe de qualquer reserva, tem necessariamente que assumir o caráter de grande calamidade social.

## **2. O COMBATE AOS EFEITOS DAS SECAS**

A ação governamental, dirigida no sentido de combater os efeitos das secas, vem sendo caracterizada por medidas de curto e longo prazos. As medidas de curto prazo resultam na criação de fontes de ocupação que permitem à população mais afetada manter um nível mínimo de renda. Durante a seca de 1958, como sabemos, foi preciso criar mais de meio milhão de empregos no

*hinterland* para evitar que a população se deslocasse em massa, na direção do litoral. Ao inteirar-se o trabalhador de que a natureza não lhe permitirá colher os gêneros de que necessita para sobreviver, outra alternativa não lhe resta senão a de buscar alhures os meios de subsistência. Uma fração mínima da população poderá permanecer na fazenda, para cuidar do gado e de tarefas inadiáveis. Os demais vendem ao fazendeiro sua participação na colheita algodoeira e tratam de procurar em qualquer parte um meio de subsistência. A política tradicional do Governo tem consistido em reter essa população o mais possível próxima a seus locais de trabalho, abrindo um certo número de frentes de obras públicas.

As medidas de longo prazo se têm concretizado na construção de açudes de pequena ou grande magnitude. Os pequenos açudes são construídos em cooperação com proprietários de grandes fazendas e servem, especificamente, aos objetivos destas. Os grandes açudes são financiados, totalmente, pelo Governo Federal e, se bem seus verdadeiros objetivos nem sempre tenham sido claramente definidos, constituem um grande esforço no sentido de reter as águas que se precipitam de forma concentrada e correm em regime desordenado para o mar.

Por motivos diferentes, nem as medidas de curto prazo nem as de longo prazo contribuíram, até o presente, para modificar, fundamentalmente, os dados do problema. Vejamos, em primeiro lugar, o que ocorre com as medidas de curto prazo. Sendo a seca uma crise de produção, que afeta sobretudo a oferta de alimentos, não basta criar oportunidades de emprego para socorrer a população. O governo tem, ao mesmo tempo, que interferir, diretamente, no mercado de gêneros alimentícios. A simples criação de oportunidades de emprego não é suficiente, pois não se trata, no caso, de uma contração da procura exercida no mercado. Centenas de milhares de famílias, que antes se auto-abasteciam através da agricultura de subsistência, passam a depender agora do mercado para o suprimento dos gêneros de primeira necessidades.

Como o mercado local não está aparelhado para atender a esse grande volume de procura, que surge abruptamente, uma forte alta de preços seria inevitável, sem a atuação decisiva das autoridades, a fim de que os objetivos sociais da política de criação de empregos não fiquem anulados. Desta forma, o Governo se vê obrigado, não somente a criar a procura – empregando a população – mas também a oferta, subministrando os bens de primeira necessidade. Além de seu aspecto humanitário e do possível valor econômico de alguma das obras improvisadas para ocupar a população, as medidas de curto prazo têm como principal consequência fixar a população onde ela se encontra. Contribuem, assim, para que não se interrompa o crescimento de carga demográfica. Conforme vimos, o sistema econômico das zonas, semi-áridas, pelo simples fato de se basear em uma mão-de-obra que se auto-abastece e num sistema de meação em que a parte economicamente mais fraca suporta o peso maior do risco, tende naturalmente a reter uma excessiva carga demográfica. Ora, quanto maior for o excedente demográfico, mais profundo será o impacto social da seca. Se o Governo intervém com o fim limitado de reduzir ou eliminar este último, a tendência à retenção da sobrecarga demográfica tem, necessariamente, que perdurar, contornando o efeito adverso das secas. Com efeito: a política tradicional do Governo induz muitos fazendeiros a dispensar uma fração maior de seus moradores, durante a seca, do que seria o caso se temessem uma emigração permanente da população, pois estão seguros de que esses moradores conservam as famílias dentro da propriedade, enquanto trabalham para o Governo, nas circunvizinhanças. Contribui-se, assim, para sustentar um sistema que é obviamente, inadequado como forma de organização da produção nas zonas semi-áridas, e para agravar a sobrecarga demográfica.

As medidas de longo prazo orientaram-se, há vários decênios, no sentido da criação de uma importante rede de açudes, que se apresenta como etapa preliminar de uma política geral de

melhor aproveitamento das águas e terras disponíveis na região. Sem embargo, essa política geral não parece ter sido explicitamente definida até o presente. Existe já uma volumosa massa de águas representadas – cerca de sete bilhões de metros cúbicos – **sem que se tenham introduzido modificações sensíveis na fisionomia econômica da região.** A fração das águas açudadas, diretamente utilizada em irrigação, é insignificante: pouco mais de dez mil hectares são efetivamente irrigados no momento presente. O estudo de muitas das represas deixa transparecer, de resto, que não houve preocupação direta de irrigação nos projetos originais.

Se observarmos a economia da região semi-árida em suas três camadas antes referidas, comprovamos que o efeito mais importante da política de açudagem se faz sentir na terceira delas, isto é, no setor pecuário. O coeficiente de mortalidade do gado, durante a seca, é hoje em dia muito inferior ao de outras épocas. Não obstante o rebanho ser atualmente maior, a seca, já não se traduz nas grandes mortandades de animais que eram comuns há algum decênios atrás. No entanto, a perda de peso do gado continua grande, **pois o problema da forragem não foi solucionado pelos açudes.** No outro extremo, temos a produção de alimentos, que em quase nada se beneficiou dos grandes investimentos realizados no represamento de águas.

Na medida em que tem contribuído para tornar mais rentável a pecuária, a açudagem também contribui para reter uma maior massa populacional na região. Mas, como quase não teve conseqüência no aumento da oferta de alimentos, o resultado paradoxal é que, também, essas medidas de longo prazo contribuíram para agravar os efeitos das secas. Não há como escapar à conclusão de que todas e qualquer medida que concorra para aumentar a carga demográfica, sem aumentar a estabilidade da oferta de alimentos, está contribuindo em última instância para tornar a economia mais vulnerável à seca.

### 3. OS DADOS FUNDAMENTAIS DO PROBLEMA

A formulação de uma política de conjunto **contra os efeitos das secas requer clara compreensão dos aspectos econômicos fundamentais desse problema.** É necessário ter em conta, inicialmente, as características da unidade econômica típica da região, isto é, a forma como está organizada a produção. Em segundo lugar, cumpre considerar por que razões uma crise de produção, que para o conjunto da região não chega a ser de grande magnitude, assume aspectos sociais tão graves. **Por último, convém definir se o que se tem em vista é reduzir os efeitos sociais da crise de produção ou reorganizar a economia da região de forma a torná-la mais resistente ao impacto dessa crise.**

Na análise sumária apresentada nos parágrafos anteriores depreende-se, claramente, que a extrema vulnerabilidade da economia da região semi-árida no impacto das secas resulta do **fato elementar de que essa economia tem como base uma agricultura de subsistência.** A parte mais importante da produção agrícola – do ponto de vista da classe trabalhadora – não é comercializada e, portanto, não se beneficia das vantagens proporcionadas pelas formas mais complexas de organização da produção. O fato de a maioria das unidades familiares produzir para auto-abastecer-se de gêneros alimentícios significa, em última instância, que as perdas por inadequado armazenamento são muito maiores, que os gastos reais de estocagem são mais volumosos e que os benefícios da concentração que proporciona a organização comercial se reduzem a nada. Independentemente de seu nível de produtividade, uma economia assim organizada tem que ser muito pouco resistente a qualquer crise, pois os efeitos das secas tendem a concentrar-se exatamente onde o sistema econômico é mais frágil: no setor de subsistência.

Sendo a produção de alimentos o elemento mais frágil da economia da região semi-árida, pode parecer que o problema se resume em criar uma oferta estável de alimento, seja com base na

irrigação, seja com base na abertura de novas áreas úmidas na periferia do polígono. Sem embargo, a questão não se limita à instabilidade da oferta de alimentos. O seu aspecto mais importante reside no fato de que grande parte da produção de alimentos não se integra no mercado. Para que a população pudesse comprar alimentos provenientes de zonas irrigadas ou de outras fontes será preciso, primeiro, **dispor do necessário poder de compra, isto é, de uma renda monetária**. Ora, a atual economia da zona semi-árida assenta no fato de que a população não necessita ser paga para subsistir, ou, em outras palavras, no fato de que ela em grande parte se auto-abastece de alimentos. Nas condições atuais, se se organizasse uma produção estável de alimentos em terras irrigadas ou em vales úmidos da periferia do polígono, essa produção de alimentos não encontraria simplesmente mercado nos anos de chuvas normais. Explica-se, assim, que as poucas terras irrigadas até o presente não hajam sido utilizadas na produção de alimentos.

**A raiz do problema está, portanto, em dar maior estabilidade à renda real do trabalhador, e não é oferta de alimentos.** Se durante a seca o trabalhador compra alimentos no mercado é porque, o Governo, embora artificialmente, cria o poder de compra necessário. Por mais estável que seja a oferta de alimentos, se a seca continua a reduzir drasticamente a renda do trabalhador, seus efeitos econômicos continuarão a ser os mesmos.

Se se pretende criar uma economia mais resistente aos efeitos das secas, **o primeiro passo a dar consiste em reduzir o âmbito da agricultura de subsistência, ou seja, em aumentar a faixa monetária**. Alcançado esse objetivo teremos aumentado a produtividade média da economia da região. Por outro lado, se se aumenta a faixa monetária, consegue-se automaticamente que os efeitos da crise de produção provocada pelas secas não se concentrem nos grupos de população economicamente mais fracos. Os efeitos calamitosos das secas têm suas causas profundas nestes

dois fatos: baixa produtividade da economia da região e incidência maior sobre a agricultura de subsistência.

A questão central é, portanto, a seguinte: como elevar a produtividade da economia da região semi-árida? Para alcançar esse objetivo será necessário integrar o mais possível, no mercado, a unidade produtiva típica. No momento presente, essa unidade se articula com o mercado por meio da pecuária e da produção de algumas xerófilas, particularmente o algodão mocó. As condições ecológicas indicam claramente que a economia dessa região deve basear-se nesses dois elementos. Estabelecido este ponto de partida, cabe indicar: quais são as características dimensionais e de organização que melhor se adaptam a uma unidade econômica, especializada na cultura de xerófilas e na pecuária, capaz de alcançar um grau razoável de produtividade?

A organização dessa unidade agropecuária típica, de nível de produtividade razoavelmente elevado e adaptada às condições ecológicas da região, deveria constituir o objetivo central de toda política de desenvolvimento econômico para a região semi-árida. Por mais importante que venha a ser a contribuição da grande açudagem e da irrigação para aumentar a resistência econômica da região, é perfeitamente claro que os benefícios dessas obras estarão circunscritos a uma fração das terras semi-áridas do Nordeste. Infelizmente não é possível substituir a atual economia da região semi-árida por outra com base na grande açudagem e na irrigação. As possibilidades reais desta última são limitadas, e ainda mais limitadas se pensamos no seu custo real. A questão básica continuará a ser como adaptar a economia às condições do meio físico. Em outras palavras, aproximar-se do tipo de organização econômica mais viável na região semi-árida, partindo dos recursos tecnológicos acessíveis hoje em dia. Esta questão suscita, entretanto, outra de grande significação: que quantidade de mão-de-obra poderá absorver essa economia, sem comprometer seriamente sua resistência ao impacto ocasional das secas?

A reorganização da unidade econômica da região semi-árida, objetivando elevar seu nível de produtividade terá necessariamente de basear-se muito mais **numa utilização racional dos recursos naturais e muito menos na utilização intensiva de mão-de-obra barata**. Como a pecuária constitui a principal fonte de renda, do ponto de vista do empresário, a questão básica está em elevar os rendimentos desse setor. Ora, nos anos comuns e muito mais nos secos, durante os longos períodos de estiagens, observa-se séria perda de peso no gado, conseqüência da falta de pastos ou forragem adequada. Existe, hoje, óbvia sobrecarga de gado, **que somente uma melhoria nas pastagens ou uma redução do rebanho poderão corrigir**.

**Não obstante seja a pecuária a principal fonte de renda da região, muito pouco se fez até o presente para melhorar as pastagens**. Concordam todos os técnicos em que uma difusão sistemática de espécies arbóreas forrageiras adaptadas às condições ecológicas da região – **nativas ou exóticas** – pode proporcionar substancial aumento no rendimento dos rebanhos. Com base nos conhecimentos já acumulados pelas estações experimentais da região e **na experiência de alguns fazendeiros, já é possível executar um plano visando a reorganizar a pecuária com base em intensa melhoria da oferta local de forragem**.

Paralelamente ao plano de melhoria de rendimento da pecuária, é mister levar adiante, de imediato, um outro, de racionalização da cultura algodoeira. Neste caso, apresenta-se **um complexo problema prático de sementes**, em razão da variedade de tipos, que ainda não pode ser superada. Contudo, a questão imediata é promover uma forma mais racional de convivência da pecuária com o algodão, o que pressupõe melhora da oferta de forragem nas épocas secas. O algodão mocó apresenta a extraordinária vantagem de que resiste mesmo a fortes quedas da precipitação pluviométrica, sendo essa cultura uma forma ideal de aproveitamento de recursos na região semi-árida do Nordeste. Se se consegue elevar o seu rendimento médio por hectare e se se

melhora a qualidade e o grau de uniformidade da fibra, um passo fundamental terá sido dado no sentido de elevar a produtividade econômica da região.

**Uma pecuária sustentada durante os períodos secos em forrageiras arbóreas que se adaptem às condições mesológicas, e uma agricultura de plantas xerófilas igualmente adaptada ao ambiente, protegidas e orientadas por uma eficiente assistência técnica e financeira do Governo, poderiam constituir o núcleo central de uma economia de elevado grau de resistência às secas e de razoável nível de produtividade.**

#### **4. A QUESTÃO DO EXCEDENTE DE MÃO-DE-OBRA**

Não é possível determinar *a priori* **quanta mão-de-obra uma economia organizada nas linhas acima definidas estaria em condições de absorver.** Pode-se, entretanto, dar como seguro que essa mão-de-obra seria em número muito inferior à que existe atualmente nas zonas semi-áridas. Conforme salientamos, o sistema econômico atual tem como base uma mão-de-obra que se auto-abastece de alimentos e que, por esta razão, resulta ser extremamente barata. A isso, se deve a tendência a reter população nas propriedades. Qualquer tentativa de deslocar população sem, antes, modificar o tipo atual de organização da produção, enfrentará séria resistência dos fazendeiros locais, pois redundaria em redução da sua renda real nos anos de chuvas normais. Como nestes anos – que são a maioria – o sistema está capacitado para manter a sua carga humana em condições não muito distintas das que prevalecem nos vales úmidos do litoral, é natural que os fazendeiros se rebelem contra qualquer propósito de retiradas substanciais de população. Com efeito: **o “excedente” de população só se manifesta em toda sua crueza nos anos secos.** Mas, como a política seguida pelo Governo Federal tem, na prática, eximido o sistema econômico da responsabilidade de manter grande parte de sua mão-de-obra nesses anos irregulares, a questão do excedente

estrutural de população não é compreendida nos exatos termos. **A solução dessa questão está inseparavelmente ligada à reorganização da unidade produtiva.** Ao definir os tipos de cultura, a área a cultivar, a quantidade de gado, etc., poder-se-á estimar o volume de mão-de-obra a reter na fazenda, bem como o salário monetário que o fazendeiro estará em condições de pagar. O que é indispensável é **fundar a economia em bases principalmente monetárias.** Desde que se retenha uma área para produção de alimentos, também esta deverá ser organizada em bases monetárias. É de toda conveniência tornar o abastecimento de alimentos independentes, no âmbito da fazenda, do regime irregular de chuvas. Mas, realmente indispensável é evitar que os efeitos mais graves das secas se concentrem na agricultura de subsistência, quer dizer, na faixa menos resistente do sistema econômico. **Se o objetivo é eliminar progressivamente a agricultura de subsistência,** infere-se que a massa de população a reter na região **terá de ser substancialmente reduzida.** O êxito da execução de um plano desse tipo **pressupõe uma assistência técnico-financeira aos fazendeiros, que possibilite reorganizar a unidade produtiva em novas bases.**

A questão do excedente de mão-de-obra tem outro aspecto de igual importância: que destino será dado às pessoas deslocadas? Toda reorganização econômica, que implique em liberação de mão-de-obra exige a abertura de frentes adicionais de trabalho, exige a criação de novos empregos em alguma outra parte. A possibilidade de reter parte dessa população na própria região semi-árida dependerá da viabilidade de instalação de algumas indústrias diretamente ligadas ao fornecimento local de matérias-primas. É esta, evidentemente, uma possibilidade limitada, porquanto **já existem nos aglomerados urbanos da região importantes grupos de população semi-ocupada,** que teriam precedência sobre os novos continentes, caso venham a instalar-se aquelas indústrias.

A forma mais racional de utilização da mão-de-obra liberada na região semi-árida parece ser o **deslocamento da fronteira agrícola** da economia nordestina, para as direções em que é possível contornar o obstáculo das secas. Essa expansão agrícola poderia ter como **objetivo imediato produzir os alimentos tão necessários à estabilidade da economia das zonas semi-áridas**. Essa incorporação de novas terras pressupõe, evidentemente, uma infra-estrutura de serviços básicos – particularmente transportes – que já começa a ter existência real como a expansão da rede rodoviária e a penetração dos caminhões. Sem embargo, o pré-requisito fundamental para que novas terras sejam economicamente ocupadas é a existência mesma de **mercado para gêneros alimentícios na região semi-árida, o que por seu lado pressupõe transformação da economia desta região**. Será necessário, portanto, atacar simultaneamente nas duas frentes: a da **reorganização da economia da região semi-árida, visando a eliminar o setor de subsistência**, e a da **abertura de uma fronteira agrícola na periferia úmida**, quer através de uma utilização mais racional dos vales úmidos da faixa litorânea, quer por um **deslocamento demográfico em maior escala na direção do Maranhão**.

## **5. A COLONIZAÇÃO MARANHENSE NUM PLANO DE DESENVOLVIMENTO PARA O NORDESTE**

Ao considerar as possibilidades de desenvolvimento da região úmida litorânea chegamos à conclusão de que somente a industrialização poderá permitir uma efetiva elevação de produtividade e dos níveis de vida nessa importante faixa do território nordestino. Vimos, também, que o obstáculo mais fundamental a essa industrialização tem sido, até o presente, uma oferta inelástica de alimentos, ou seja, uma agricultura Incapaz de suprir, na quantidade requerida e a preços razoavelmente baixos, os gêneros de que necessitam as populações urbanas para dedicar-se às tarefas industriais. Por outro lado, ao considerarmos o

problema das zonas semi-áridas, fomos levados a concluir que o ponto mais débil dessa economia é sua faixa de subsistência, isto é, a forma como ela se auto-abastece de gêneros alimentícios. Assim, analisando as economias de uma e outra sub-região, fomos, por caminhos distintos, levados à mesma conclusão: **uma oferta inadequada de alimentos constitui o problema fundamental do Nordeste.** Essa conclusão vem confirmar o ponto de vista geralmente aceito de que a causa fundamental da **baixa produtividade da economia nordestina** reside mais na **escassez de terras que na de água ou de recursos físicos e de outra natureza.**

A solução do problema da oferta de alimentos na faixa litorânea terá que ser encontrada, principalmente, em uma utilização mais racional dos recursos de terras e águas dessa sub-região. Claro que a abertura de uma frente agrícola suplementar, de custos relativamente baixos, viria facilitar a solução da oferta de alimentos nos grandes centros urbanos onde, provavelmente, terão que concentrar-se as indústrias. Com respeito à região semi-árida, a linha normal de desenvolvimento terá que ser no sentido de uma dependência crescente do **suprimento de alimentos produzidos fora da região**, o que viria justificar, economicamente, a abertura de nova fronteira agrícola.

A abertura de uma frente agrícola em direção ao Maranhão, nas linhas das migrações espontâneas que se vêm realizando há algum tempo, constitui problema complexo que requer cuidadosa preparação. As migrações atuais são movimentos provocados pelo agravamento das **condições de vida na região semi-árida, particularmente nos anos de seca.** Esses imigrantes acampam em condições precárias e se submetem a todo tipo de vicissitudes, tendo quase sempre em mente a **idéia de um regresso próximo.** É necessário frisar que, nas regiões para onde eles se deslocam, prevalecem condições de vida extremamente precárias. São regiões semi-isoladas, com grau mínimo de integração numa economia de mercado, com técnicas de trabalho e formas de organização da produção extremamente rudimentares – de maneira geral inferiores

às que prevalecem na região semi-árida. Deslocar populações nordestinas para essas regiões, sem antes modificar o sistema econômico que aí existe, é condenar essas populações a condições de vida de extremo primitivismo. Se bem não estejam sujeitas ao flagelo das secas, as regiões da periferia úmida maranhense, em razão de seu isolamento, constituem um **sistema econômico ainda mais dependente de atividades de subsistência que o da região semi-árida**. Nesta última, conforme vimos, a pecuária e o algodão servem de base a uma economia monetária que contribui com uma **parcela do produto muito maior do que a representada pela agricultura de subsistência**. No interior maranhense, a faixa monetária é ainda de menor expressão.

Para que as terras do interior maranhense possam ser efetivamente incorporadas à economia nordestina torna-se indispensável vincular a sua produção a mercados acessíveis. A etapa de comercialização assume importância básica para qualquer plano de colonização desse tipo. Se não se organizam os canais de escoamento e não se asseguram os mercados, a tendência será para a involução a um mero sistema de subsistência. A colonização assume, portanto, o caráter de incorporação de mão-de-obra e de terras num sistema econômico mais amplo, incorporação essa que pressupõe vinculação a mercados consumidores. Destarte, somente será viável abrir a frente de colonização se se empreende, ao mesmo tempo, a reorganização da economia da região semi-árida na forma anteriormente indicada.

## IV – PLANO DE AÇÃO

### 1. REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE APROVEITAMENTO DE SOLOS E ÁGUAS NA REGIÃO SEMI-ÁRIDA

a) Recomenda-se a constituição de um grupo de trabalho de alto nível para, no prazo máximo de três meses, **reconsiderar as diretrizes da política federal de combate às secas**, indicando prioridades básicas no que respeita à construção de açudes, irrigação e outras formas de aproveitamento das águas já representadas, com vistas à **organização da economia da região semi-árida, tornando-a mais resistente ao impacto das secas**. As conclusões a que chegue esse grupo deverão ser traduzidas em recomendações específicas às quais deverão acomodar-se – na medida do possível – os planos de trabalho em execução, dos distintos órgãos federais que atuam na região. O grupo de trabalho referido deverá contar com a participação do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, do Secretário-Executivo do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, do Secretário-Executivo da Comissão do Vale do São Francisco, do Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e de um Diretor do banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Os membros do grupo assim constituído deverão designar substitutos, em caráter de tempo integral, e convocar a assessoria de técnicos de reconhecimento experiência com problemas do uso de terras e águas em regiões semi-áridas, inclusive os das Nações Unidas que já se encontram na região. Convém deixar bem claro que esse grupo terá a elevada responsabilidade de reconsiderar as diretrizes gerais da política federal, no que respeita ao problema das secas, diretrizes essas que foram estabelecidas de forma mais ou menos empírica, no passado, e estão a merecer uma apreciação crítica do ponto de vista da experiência acumulada e de uma formulação mais precisa do problema do desenvolvimento econômico da região e do país. A experiência dos últimos decênios indica, claramente,

que a construção de uma infra-estrutura de açudes e de estradas tem representado uma **contribuição importante, mas insuficiente com meio de tornar a economia da zona semi-árida mais resistente ao fenômeno das secas**. Espera-se desse grupo que ele sugira outras linhas de ação a seguir, reconsidere a utilização atual de recursos dentro das novas diretrizes e **indique, com toda a nitidez**, até que ponto são insuficientes ou inadequados os meios de que atualmente dispõe o Governo Federal para enfrentar o problema.

b) As diretrizes traçadas pelo grupo de alto nível a que se fez referência no parágrafo anterior terão de ser traduzidas em planos de trabalho dos diversos órgãos governamentais que atuam na região. Somente assim – partindo de uma definição comum de objetivos – será possível coordenar a ação desses órgãos. Dada a enorme extensão da região e a multiplicidade de aspecto do problema, a coordenação que se pretende alcançar, nesta fase, terá que limitar-se à etapa de planejamento. É esse um pré-requisito para a coordenação, na etapa executória, e para a subsequente unificação da ação administrativa. No que respeita ao corrente ano, as possibilidades de uma coordenação efetiva estão limitadas pelo fato de que os distintos planos de trabalho – elaborados independentemente uns dos outros – já se encontram em via de execução. Contudo, uma vez traçadas as diretrizes antes referidas, sempre será possível constituir um novo grupo de trabalho – no nível de chefe de departamento – com o fim de determinar até que ponto ainda será possível modificar os programas, nas partes a serem executadas na segunda metade do ano. A experiência desses contactos no nível de chefes de departamento será, seguramente, de utilidade para o trabalho de coordenação a alcançar na elaboração do orçamento de 1960. Vejamos, em poucas palavras, o que se pretende com essa coordenação. Definidas as linhas gerais da política de desenvolvimento a ser seguida na região – o combate aos efeitos das secas é apenas um aspecto dessa política, – aos distintos órgãos governamentais cabe esquematizar seus planos de trabalho de acordo com essa política geral. Na etapa de elaboração

de planos, que se traduzem na proposta orçamentária, tem lugar o esforço mais frutífero de coordenação. Cada órgão apresenta, em forma esquemática, o seu plano de trabalho, cabendo ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste a tarefa de integrar os distintos planos em um todo que reflita a política de desenvolvimento do Governo Federal, na região. A tarefa do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste se desdobrará em dois níveis. No primeiro deverá realizar um esforço para tornar o mais possível compatíveis os projetos incluídos nos distintos planos de trabalho com as diretrizes da política de desenvolvimento da região. Essa tarefa exige cooperação dos chefes de departamento dos distintos órgãos e dos técnicos do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. No segundo nível deverão ser feitos esforços no sentido de alcançar **um grau mais elevado de racionalidade administrativa**: evitar duplicações de esforços, dispersão de recursos, etc. Da mesma forma que, com a constituição do grupo indicado no parágrafo anterior, se pretende dar unidade à política de desenvolvimento do Governo Federal na região, com a coordenação nos níveis do planejamento, sugerida neste parágrafo, se pretende dar o primeiro passo no sentido de **unificar a ação executória dessa política**.

## **2. REORGANIZAÇÃO DA ECONOMIA DA REGIÃO SEMI-ARIDA E ABERTURA DE FRENTES DE COLONIZAÇÃO**

a) A necessidade de **reorganizar a economia agropecuária da região semi-árida**, com vistas a torná-la mais resistente ao impacto das secas, **tem a mais elevada prioridade em um programa de desenvolvimento regional**. Independentemente das conclusões de ordem geral, com respeito à orientação das inversões federais em obras contra as secas – a que se faz referência no item I deste plano de ação – é de toda a conveniência que se ataque de imediato o problema no nível da empresa agrícola. Recomenda-se que, nesse sentido, seja constituído um grupo de trabalho com técnicos do

**BNB, do GTDN, do DNOCS, do Ministério da Agricultura e da Carteira Agrícola do Banco do Brasil, com a tarefa de escolher uma região típica da zona semi-árida e empreender a visita das unidades produtivas, para fazer um levantamento rápido das mesmas e sugerir esquemas de reorganização, que permitam aumentar a resistência ao impacto das secas, elevando a rentabilidade mediante uma adequada assistência financeira. Do trabalho desse grupo deverá resultar um conhecimento mais exato da forma como operam as unidades produtivas típicas da região, da importância relativa da agricultura de subsistência no produto real da mesma, bem como da participação da classe trabalhadora nesse produto, e do excedente estrutural da mão-de-obra. O problema dos pastos, das sementes e da água, em função de uma reorganização da unidade agropecuária, a um nível mais elevado de produtividade, para resistir melhor às secas, tem sido objeto de estudos, cabendo inventariar o material disponível sobre o assunto. Se bem que o trabalho desse grupo tenha como objetivo proporcionar informações que sirvam de base a uma estimativa dos recursos financeiros requeridos para modificar, em um período de cinco a dez anos, a fisionomia de toda a região semi-árida, capacitando-a para resistir aos efeitos das secas e elevando o nível de vida de sua população, os casos concretos estudados devem ser imediatamente considerados pelos órgãos de financiamento do Governo para efetivar operações de crédito que se justifiquem do ponto de vista do desenvolvimento da região. Dos trabalhos deste grupo deve resultar uma estimativa do montante da população a desviar da região semi-árida, à medida que se reorganize a sua economia.**

b) O problema de reorganização da economia da região semi-árida é inseparável do da abertura de frentes de colonização, seja nos vales úmidos da região, seja na periferia do Polígono, ou em outras regiões do país. A colonização tem o duplo objetivo de absorver o excedente de população da região semi-árida e de produzir gêneros alimentícios para abastecer, parcialmente, aquela região. **A reorganização da economia da zona semi-árida implica**

**especializar a mesma na cultura de xerófilas e na pecuária, e reduzir o setor de subsistência.** Como os dois problemas estão intimamente ligados, é necessário que sejam considerados coordenadamente. Recomenda-se a constituição de um grupo com técnicos do BNB, do GTDN, do INIC e das Carteiras de Colonização e Crédito Agrícola do Banco do Brasil S. A. para que, em estreito contacto com o grupo referido no item anterior, considere de imediato a viabilidade de promover uma corrente imigratória organizada em direção ao interior maranhense e goiano e a outras regiões da periferia do Polígono, onde já exista ou esteja em construção uma infra-estrutura, de estradas. O grupo terá como tarefa delimitar as regiões onde conviria abrir uma frente de imigração nordestina, indicar os tipos de unidade produtiva agropecuária recomendáveis, do ponto de vista dos planos de produção, estimar os custos do traslado e da instalação dessa população, indicar o tipo de assistência técnica e financeira que deverá ser proporcionada à mesma, sugerir as culturas que devem ser fomentadas, indicar a forma de comercialização recomendável – inclusive, se for o caso, a conveniência de organização de empresas para encarregar-se dessa comercialização – estudar os mercados potenciais e sugerir as linhas de uma política de garantia de preços a fim de que o produtor fique ao abrigo dos intermediários que se aproveitam da desorganização permanente ou ocasional dos mercados. A colonização é uma inversão, cujo êxito depende de que se proporcione aos novos produtores mercado para o escoamento de seus produtos. Na execução das tarefas que lhe incumbem, o grupo referido poderá apelar para empresas privadas com experiência no setor da colonização. O objetivo último que se tem em vista é transferir da região semi-árida algumas centenas de milhares de pessoas, criar nessa região uma economia com menor potencial demográfico e mais elevado nível de produtividade, e deslocar a fronteira agrícola do Nordeste. Os recursos requeridos para reorganizar a economia da zona semi-árida poderão sair do Banco do Nordeste do Brasil S. A. e do Banco do Brasil S. A. A obra de

colonização, entretanto, exigirá um esforço financeiro que dificilmente poderá ser realizado nos quadros daquelas instituições de crédito. Muito provavelmente será necessário criar um fundo de recolonização para o Nordeste, no quadro da ação governamental contra as secas.

### **3. INTENSIFICAÇÃO DOS INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS**

a) Tendo em conta a elevada **densidade demográfica da faixa litorânea**, para elevar a produtividade do trabalho nessa região é mister aumentar a **densidade de capital por pessoa ocupada**, o que **implica, necessariamente, a industrialização**. Com efeito: a absorção de grandes massas de mão-de-obra, a um nível alto de produtividade, em regiões onde são escassos os recursos de terra, só é possível com a instalação de indústrias manufatureiras. O primeiro passo consiste, portanto, em determinar que indústrias apresentam **maior viabilidade econômica na região**, tendo em vista o mercado local e a possibilidade de concorrer com as indústrias do Sul, quer nos próprios mercados nordestinos, quer nos mercados de outras regiões do país. Estudos preliminares, elaborados pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, indicam que as dimensões do mercado justificam a instalação de um núcleo de indústria siderúrgica na região, núcleo esse que deverá permitir a expansão de indústrias de transformação do ferro e aço e mecânicas, que existem atualmente em forma embrionária. Cabe observar que o avanço tecnológico ocorrido na siderurgia no último decênio, veio reduzir, de maneira substancial, as dimensões da unidade econômica mínima, sendo perfeitamente viável a produção de ferro de primeira fusão, em unidades de 40 mil toneladas, a preços competitivos. Essa produção, baseada na técnica sueca de ferro-esponja, exige reduzida quantidade de coque, dependendo sua economicidade da disponibilidade de minério com alto teor e de energia elétrica de baixo custo. Recomenda-se que seja criado um grupo com a participação do

Grupo de Desenvolvimento do Nordeste, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e do Banco do Nordeste do Brasil S. A. para estudar a localização de uma ou mais usinas siderúrgicas desse tipo, na região, devendo esse grupo dispor da assistência técnica necessária para elaborar o anteprojeto industrial, o esquema de financiamento e entrar em contato com interesses privados desejosos de implantar tal tipo de indústria.

b) O grupo a que se refere o parágrafo anterior, ao estudar o mercado de produtos siderúrgicos na região, deverá apreciar a experiência de produtos siderúrgicos na região, deverá apreciar a experiência industrial já existente no setor de transformação do ferro e do aço, com o objetivo de indicar as linhas de desenvolvimento que apresentam, de imediato, viabilidade econômica. Tudo indica que a possibilidade de uma oferta local de ferro e aço, a preços competitivos com os do Sul do país, venha estimar a criação de indústrias mecânicas simples, como a fabricação de implementos agrícolas, móveis metálicos e outras que já contam com amplo mercado na região. O estudo do mercado atual e potencial dessas indústrias deverá ser completado com a elaboração de anteprojetos industriais e de esquemas de financiamento que possam atrair os empresários locais, ou do Sul do país, com experiência no campo específico. O objetivo desses estudos é demonstrar aos homens de empresa do Sul do país que a instalação de determinadas indústrias no Nordeste encontra uma sólida justificação econômica, merecendo, demais, alta prioridade da parte dos órgãos de financiamento governamentais. A importância básica da indústria siderúrgica está em seu caráter germinativo. Tendo em conta que, no próximo decênio, muito provavelmente, haverá uma persistente escassez de metais ferrosos no Brasil, a inexistência de produção siderúrgica local tornaria impraticável a expansão de um dos mais importantes setores da produção industrial que é o constituído pelas indústrias transformadoras de ferro e do aço. O desenvolvimento destas indústrias implica na assimilação de tecnologias avançadas e

contribui para a formação de uma autêntica mentalidade industrial na região.

c) O terceiro grupo de indústrias que convém fomentar, sistematicamente, no Nordeste, são aquelas que, **apoiando-se numa base favorável de matérias-primas locais**, têm possibilidade de penetrar rapidamente nos mercados em expansão do Sul do país. Algumas dessas indústrias – como a do cimento e a dos adubos fosfatados – já contam com um importante começo de desenvolvimento. As condições locais para a produção de cimento são sabidamente muito favoráveis e num plano de desenvolvimento, para o conjunto do país, ao Nordeste deveria ser reservada uma parcela do mercado nacional. Resolvido o problema do transporte marítimo, o cimento nordestino poderá ser colocado em condições altamente econômicas em quase todos os portos nacionais. No caso dos adubos fosfatados, a situação do Nordeste ainda é mais favorável, pelos simples fato de que as reservas de rocha fosfatada já prospectadas são as únicas de significação conhecidas atualmente no país. Idêntico raciocínio pode ser feito com respeito às indústrias que se baseiam no aproveitamento do rutilo, da magnesita e da gipsita, bem como no aproveitamento do sisal. É conveniente que se constitua um grupo com elementos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, do Banco do Nordeste do Brasil S. A. e do Grupo de Desenvolvimento do Nordeste com o objetivo de selecionar as indústrias que apresentam maior viabilidade econômica na região, em razão da disponibilidade de matérias-primas e da existência de mercado no conjunto do país para que sejam elaborados anteprojetos capazes de atrair o interesses privados e merecer prioridade da parte dos órgãos de financiamento do Governo. Entre essas indústrias se dará particular atenção àquelas que possibilitem, direta ou indiretamente, ampla criação de emprego na região e àquelas que contribuem para aumentar a oferta local de alimentos, como é o caso, entre outras, da indústria da pesca. Na elaboração dos estudos preparatórios, relativos aos recursos minerais da região a

serem aproveitados nessas indústrias, o Grupo de Trabalho deverá contar com a cooperação do Departamento Nacional de Produção Mineral, do Instituto de Tecnologia da Universidade do Recife e as escolas de engenharia do Nordeste, em geral.

d) A quarta frente industrial, a atacar de imediato, no Nordeste, é a das indústrias tradicionais, que se instalaram na região em razão da existência de um mercado local, da disponibilidade de matéria-prima e da barateza da mão-de-obra. Dentre essas indústrias sobressai a têxtil algodoeira, que constitui importante fonte de emprego para a população local. A experiência do último decênio indica uma **clara tendência à decadência relativa da indústria têxtil do Nordeste**. Comparativamente à região Sul do país, o Nordeste vem perdendo terreno de maneira alarmante, no que respeita à indústria têxtil. No entanto, tendo-se em conta as condições que apresenta o Nordeste para produzir algodão, de fibra longa e curta, o preço e a disponibilidade da energia elétrica e o custo relativo da mão-de-obra, é totalmente injustificável, do ponto de vista econômico, que a indústria têxtil do Nordeste venha a desaparecer em benefício da do Sul. A tendência observada nos últimos dez anos decorre, em parte, de fatores circunstanciais, sendo o mais importante o **subsídio indireto proporcionado pela política cambial à mecanização**. Ao baratear, relativamente, os equipamentos têxteis importados, os quais – devido à orientação tomada pela tecnologia nesse setor – implicam grande economia de mão-de-obra, a política cambial tornou mais econômico o investimento na indústria têxtil onde a mão-de-obra era relativamente mais cara. Entre mecanizar a indústria têxtil no Sul ou no Nordeste, convinha mais mecanizá-la onde os salários era, relativamente, elevados, isto é, no Sul. Ora, ao tomarem essa decisão, os industriais estavam incorporando às indústrias do Sul a quase totalidade do **volumoso subsídio que o governo proporcionava, através da política cambial**. Dessa forma, o parque industrial sulino elevou fortemente sua produtividade, eliminando em grande parte a vantagem que as indústrias do

Nordeste derivam de seu mais baixo nível de salários. Sem embargo, do ponto de vista do conjunto do país, é de toda a conveniência que se defenda a indústria têxtil do Nordeste e lhe proporcionem os recursos necessários para que recupere sua capacidade de concorrência nos mercados do país. Não há razão, a não ser a que foi criada artificialmente, para que a indústria têxtil algodoeira seja mais rentável no Sul do país do que no Nordeste. Tratando-se de uma indústria instalada há longo tempo, com mão-de-obra experiente, desfrutando de importante mercado local, os argumentos comuns relativos à escala de produção carecem de fundamento. Dentro de uma política de desenvolvimento industrial para o Nordeste, a recuperação da indústria têxtil algodoeira deve constituir um objetivo básico. É conveniente, portanto, que seja constituído um grupo de trabalho com elementos do Grupo do Nordeste, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e do Banco do Nordeste do Brasil S.A., ao qual competirá elaborar plano de reorganização da indústria. Esses planos deverão concretizar-se em projetos, que visem reequipar as fábricas, reduzir-lhes os custos e capacitá-las para atender uma fração crescente das necessidades nacionais de tecidos de determinados tipos. O objetivo a alcançar neste caso, é fazer com que o Nordeste satisfaça o crescimento da procura de tecidos em uma grande parte do território nacional. A cooperação dos órgãos de financiamento do governo deve ser mobilizada para que alcance esse objetivo.

(...)

## **5. APROVEITAMENTO DE CONQUISTAS TECNOLÓGICAS RECENTES**

O desenvolvimento econômico de uma região como o Nordeste, cuja constelação de recursos naturais apresenta peculiaridades que a inabilitam ao aproveitamento de muitas das soluções convencionais da técnica moderna, deve estar alerta para todas aquelas conquistas menos difundidas e que podem estar sendo aproveitadas em outras regiões de características similares. Entre estas conquistas poderíamos lembrar: o aproveitamento de fontes eólica e solar para a geração de energia, em pequenas unidades; a utilização de filmes monomoleculares na proteção dos lençóis d'água contra o excesso de evaporação; a criação artificial de chuvas etc. É de conveniência que se constitua um grupo, com elementos do Conselho Nacional de Pesquisas, das Universidades locais e de outros órgãos com interesse na matéria, para que inventarie e ajuíze a praticabilidade e viabilidade econômica dessas conquistas recentes de tecnologia, e trace um plano de pesquisa a ser executado pelos órgãos que dispõem dos meios adequados, quando seja necessário testar soluções práticas na região.

## **6. AUMENTO DA OFERTA DE ALIMENTOS NOS CENTROS INDUSTRIAIS**

A industrialização do Nordeste tem sido seriamente dificultada pela inadequada oferta de alimentos nos principais centros urbanos da região. A solução do problema do abastecimento desses centros urbanos constitui pré-requisito para o êxito de qualquer política de industrialização. Recomenda-se que se dê alta prioridade à solução do problema do abastecimento da zona industrial do Recife, onde os elevados preços dos gêneros de primeira necessidade constituem sério obstáculo à expansão

industrial. Para equacionar este problema e sugerir soluções práticas de rápido efeito, sugere-se a constituição de um grupo com elementos da Comissão de Planejamento do Estado de Pernambuco, do Grupo Nordeste, da Comissão do Vale do São Francisco, do Banco do Brasil S.A. A solução do problema só poderá ser encontrada num aumento substancial da produção de gêneros alimentícios dentro da própria região nordestina. As fontes naturais são os vales úmidos do litoral, o Agreste e a faixa irrigável do São Francisco. Estudos preliminares indicam que existe **ampla possibilidade de intensificar a criação de gado e desenvolver a cultura do arroz na Zona da Mata**, sem prejudicar o cultivo da cana, combinando uma redução de área desta com uma irrigação adequada. Por essa forma se obtém a vantagem adicional de estabilizar o rendimento da sacarose. O grupo indicado deve considerar a viabilidade econômica de combinar a pecuária com a cultura da cana, nessa zona, e determinar que possibilidade existe – uma vez a irrigação permita reduzir a área ocupada pela cana – de expandir a cultura de gêneros alimentícios nessa região. O objetivo em vista, neste caso, é mobilizar os recursos dos órgãos governamentais de financiamento para proporcionar a assistência requerida para uma ampla reorganização da agricultura da Zona da Mata. O mesmo grupo deverá abordar, concomitantemente, as possibilidades de **expansão da produção pecuária e da cultura de gêneros alimentícios na faixa do Agreste**, onde as terras estão mais divididas e a rentabilidade econômica é, presentemente, menor. Por último caberá a esse mesmo grupo, que deverá dispor de especialistas em irrigação, considerar a **ampliação da frente agrícola nas terras potencialmente irrigáveis das margens do São Francisco**. Esta solução implica, evidentemente, maior imobilização de capital e envolve problemas complexos de organização. Sem embargo, convém considerá-la, de imediato, em um confronto com as outras duas soluções sugeridas. A irrigação das margens do São Francisco apresenta o atrativo adicional de poder integrar-se num plano de colonização,

contribuindo para absorver das populações excedentes que deverão ser deslocadas de outras zonas. O grupo de trabalho a que se faz referência neste item deverá apresentar, com urgência, conclusões relativas ao grau de prioridade que se deve emprestar às distintas soluções possíveis do problema do abastecimento da principal zona industrial do Nordeste, indicando, além disso, as medidas para reorganizar a produção em bases mais racionais, garantir preços ao produtor e preservar a etapa comercial da ação de especuladores. É indispensável que se desça à elaboração de um autêntico plano de abastecimento, cuja execução deverá merecer todos os esforços dos governos estaduais e dos órgãos federais de financiamento. Da solução desse problema agrícola e comercial depende o êxito da política de industrialização, ou seja, do plano de desenvolvimento da região.

(...)

## **8. ARTICULAÇÃO GERAL DA EXECUÇÃO DO PLANO**

a) O Objetivo central do presente Plano de Ação é, partindo de um claro diagnóstico do problema econômico nordestino, tentar modificar o curso dos acontecimentos, pelo ataque simultâneo em um **conjunto de frentes** consideradas vitais. **A primeira meta é tornar o Nordeste mais resistente às secas.** Para tanto, torna-se **necessário reorganizar, em bases distintas das atuais, a economia das zonas semi-áridas.** Esta meta só poderá ser alcançada mediante um deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, isto é, pela incorporação à economia regional das terras ainda não ocupadas, ou semi-ocupadas, do *hinterland* maranhense e goiano, e pelo uso mais intensivo dos vales úmidos da região. Com a expansão territorial, na direção das terras úmidas maranhenses, diminuirá o desequilíbrio entre os fatores mão-de-obra e terra, que hoje caracteriza a economia nordestina. A segunda meta consiste em elevar a produtividade média da força de trabalho concentrada

na faixa úmida, o que exige, necessariamente, intensificação dos investimentos industriais. Para alcançar a primeira dessas metas é necessário mobilizar **recursos financeiros não recuperáveis diretamente**, pelo menos na etapa inicial. A segunda meta, entretanto, deverá materializar-se, a curto prazo, num conjunto de projetos perfeitamente enquadrados dentro dos critérios que orientam os órgãos de financiamento governamentais e capazes de atrair recursos de iniciativa privada. Em conjunto, essas duas metas sintetizam uma política que, se efetivamente executada, poderá modificar a estrutura da economia regional. Para levar adiante essa política, sem interferir no cumprimento de outras importantes tarefas que cabem ao Governo Federal, na região, sugere-se a constituição das equipes de especialistas referidas nos itens anteriores e integradas no Grupo Nordeste, dentro de uma estrita unidade de objeto. Essas equipes deverão constituir-se de elementos dos distintos órgãos governamentais. Ainda que não comprometam diretamente esse órgão, as conclusões de tais equipes incorporarão a experiência dos mesmos, o que poderá ser de grande utilidade em casos concretos. Tomemos como exemplo os grupos de trabalho que prepararão os anteprojetos industriais: contando com técnicos do Banco Nacional do Desenvolvimento econômico e do Banco do Nordeste do Brasil S.A., espera-se que as recomendações que os mesmos venham a fazer possam ser atendidas em curto prazo por esses órgãos de financiamento. Trata-se, portanto, de uma tentativa de coordenação administrativa baseada na unidade de propósitos.

b) O Grupo de Nordeste, a quem caberá a supervisão de todos os trabalhos e o controle de execução do plano, deverá ter sua sede permanente numa capital nordestina, de preferência em Recife. Esse Grupo manterá, demais, um núcleo permanente no Rio, ao qual caberá executar tarefas administrativas junto ao Conselho Nacional do Desenvolvimento, bem como a elaboração de pesquisas de longo prazo, dependentes de informação só disponíveis nos órgãos sediados na Capital da República e

necessárias a uma permanente atualização e reformulação da política geral de desenvolvimento econômico do Nordeste.