

UMA NOVA DINÂMICA ECONÔMICA PARA O NORDESTE

Otamar de Carvalho *

1 — INTRODUÇÃO

São discutidas aqui 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 na Região e, conseqüentemente, abordar os seus determinantes, com suas exigências econômicas, sociais e políticas.

O tratamento do tema também requer a devida articulação entre as dimensões histórica e lógica 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 a natureza dos 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 atenção para essas contradições, Marx diz 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 socie-

* Ex-Secretário de Agricultura e Abastecimento do Ceará.

dade. 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 introduzir questões como modernização e modernidade. A modernização e a modernidade não ocorrem por acaso. Ou bruscamente. Elas passam por específicos e gerais 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 a de Gilberto Freyre, inicialmente desenvolvida em 1941, no Seminário sobre **Modernismo e Modernidade**, realizado em Olinda-PE,² e aprofundada em 1959, quando escreveu seu **Ordem e Progresso**.³

Em segundo lugar, refiro a de 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-à-vis** da do Centro-Sul, de forma similar ao setor artesanal de uma econo-

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

2. Ver, a respeito: MODERNISMO E MODERNIDADE — GILBERTO FREYRE JÁ FALAVA NISSO HÁ 50 ANOS. **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. 3. ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1974. 2 v. V. 2, p. 307.

mia em processo de industrialização em face das novas manufaturas. (...) Não podendo concorrer, traumatiza-se ou desagrega-se".¹

Embora eu não queira cair na tentação de desenvolver este importante tema, não posso deixar de chamar atenção para a abordagem feita 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".²

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 possam avançar sem intercâmbio com o exterior. O crítico é que nesse mundo começaram a escassear as fontes de 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 com base apenas em programas de apoio a pequenos produtores.

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

- i) expansão econômica recente do Nordeste;
- ii) novas fontes de dinamismo econômico e estratégia global para sua concretização;
- iii) a irrigação como instrumento central da nova estratégia;
- iv) exigências para ampliar a irrigação no Nordeste;
- v) novos pólos de desenvolvimento baseados na irrigação.

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

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

2 — 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 a 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 1960-89. 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%. Tais resultados podem ser considerados bons, porque a economia brasileira também apresentou bons índices de desempenho em vários momentos desse período.¹

O estudo realizado por Gustavo Maia Gomes para o BNB informa 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”.²

1. GOMES, Gustavo Maia. *Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste*. Recife: UFPE; Fortaleza: BNB, 1991, p. 76. Mimeogr.

2. *Idem*, p. 77.

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 passou de 47,9% em 1960 para 57,2% em 1989. A contribuição de cada um desses setores para o crescimento do PIB foi de, respectivamente, 14%, 25% e 61%.¹

Em termos espaciais, o crescimento econômico observado foi mais intenso nos Estados da Bahia, de Pernambuco e do 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 (8,5%).²

As evidências empíricas mostram que o desempenho da economia do Nordeste foi mais favorável nos anos 70 do que na década seguinte. O agravamento dos aspectos sociais resultou da forma extremamente concentrada e desigual que caracterizou o processo de crescimento. Mostram ainda que a pobreza aumentou no Nordeste e no Brasil, especialmente após os anos 80. Os indicadores sociais 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 para dizer que a situação poderia estar bem pior.

Outras tivessem sido as estratégias e os programas de desenvolvimento rural, executados nos anos 70 e 80, a exemplo das constantes de iniciativas como o POLONORDESTE e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste — PAPP, os problemas sociais e econômicos poderiam ter ti-

1. Idem, p. 79.

2. Idem, pp. 81-2.

do melhor encaminhamento e solução. Mas essas estratégias foram pouco adequadas como solução para aqueles problemas (analfabetismo, fome e desemprego). Isto porque se basearam em diagnósticos sustentados em concepções de forte sabor ideológico, assentadas na linha 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.¹

Os estudos coordenados por Maia Gomes, 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. Neste caso, os "resultados são preocupantes". Mas a situação mostra-se bem melhor se os indicadores forem lidos atentando-se para a sua evolução, em especial depois dos anos 60. Com base nessa leitura, podem-se verificar mudanças expressivas em indicadores como esperança de vida ao nascer (que passou de 43,5 anos em 1960 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).²

O desempenho da economia do Nordeste pode ser melhorado aumentando-se seu nível de atividade econômica. Os desníveis sociais constatados podem chegar a ser minimizados por esse caminho, em particular, pela adoção de políticas explícitas e mais efetivas de desenvolvimento social.

Em estudo sobre o assunto, Leonardo Guimarães Neto reconhece que este seria um encaminhamento adequado para as políticas públicas postas em prática com essa dupla finalidade. Do que Leonardo diz, destaco o seguinte: "as regiões brasileiras são extremamente desiguais não só do ponto de vista de rendimento médio, como na sua estrutura econômica e social". Neste sentido, não daria para esperar um crescimento econômico com igual intensidade para o conjunto das regiões, incapaz de provocar impactos sociais e de aumentar as desigualdades regionais existentes.³ Em outras palavras,

1. Cf. 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.

2. GOMES, Gustavo Maia. Op. cit., p. 101.

3. GOMES, Gustavo Maia. Op. cit., p. 109. APUD: GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Aspectos sociais da questão regional nas décadas de 70 e 80*. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1990. Xerox.

com base no processo de crescimento observado e até em outro de conteúdo mais humanista os impactos sociais derivados também tenderiam a ser diferenciados.

3 — NOVAS FONTES DE DINAMISMO ECONÔMICO E ESTRATÉGIA GLOBAL 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.¹

A irrigação pode ser a principal fonte da dinamização exigida e possível, mas requer complementações, particularmente com a indústria. É neste sentido que 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**:

i) 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;

ii) implantação de **novos tipos de indústria**, a partir da transformação de matérias-primas locais, produzidas com base na **expansão da agricultura irrigada**, ligados a gêneros industriais como os seguintes: produtos alimentares, metalúrgica, mecânica, material elétrico e de comunicações, minerais não metálicos e química, como vem acontecendo em pólos como o de Petrolina e Juazeiro e pode vir a ter lugar em muitas outras áreas do semi-árido nordestino;

iii) execução de programas de reforma agrária em articulação com os programas de irrigação, pública e privada, nas áreas do semi-árido beneficiadas com esse tipo de investimento. Os poucos recursos naturais desse vasto espaço re-

1. ARAÚJO, Tânia Bacelar de. O traço-de-união que ainda falta. **Rumos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, ABDE, 14(84):4-11, jul./ago., 1990.

gional têm escassas possibilidades de aproveitamento agrícola, em condições de **sequeiro**, sendo ainda mais limitadas as possibilidades da reforma agrária. Daí a necessidade de articular os dois tipos de iniciativa;

iv) apoio do Estado à integração dos novos tipos de indústria (compreendendo gêneros industriais como os referidos) e destes com os das indústrias mais dinâmicas já instaladas ou que vierem a se instalar na Região, de sorte a viabilizar uma melhor articulação entre as atividades agrícolas e não-agrícolas nas áreas tornadas dinâmicas a partir, principalmente, dos investimentos realizados em agricultura irrigada.¹

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-chaves 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 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 às demandas sociais mais urgentes e imediatas. Uma **nova orientação**, a tal respeito, **exigirá uma dupla estratégia: a de transformação e a de sobrevivência**.²

1. OLIVEIRA, Augusto César de. Coord. **Impactos econômicos da irrigação sobre o pólo Petrolina-Juazeiro**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1991. (Veja-se, em particular, o Cap. 3.)

2. Essa concepção foi delineada por mim, Jairo Simões e Rômulo Almeida, sob a orientação deste. Ela consta do seguinte texto: INSTITUTO JOÃO MANGABEIRA. **O Nordeste e a mudança**; proposta do PMDB sobre política nacional para o Nordeste. (Coleção Jaime Guimarães. V. II.) (Documento síntese do Simpósio realizado pelo PMDB, em Salvador-BA, nos dias 19 e 20 de outubro de 1984.)

A **estratégia de transformação** deve compreender programas de desenvolvimento para a agricultura, com ênfase na irrigação, definidos e postos em prática em estreita articulação com os de reforma agrária, e os demais setores produtivos, considerando as complementaridades com os segmentos modernos das regiões mais desenvolvidas do País. Deve contemplar também, prioritariamente, programas de educação.

A **estratégia de sobrevivência** trata dos problemas do **aqui** e do **agora**, dos muitos pobres que vivem no campo e nas cidades do Nordeste. Cuida de programas emergenciais, de caráter produtivo, voltados para a geração de empregos, 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. Incluem-se nessa situação projetos de construção de estradas que façam parte da programação de rodovias de um determinado município ou Estado, bem como a construção de açudes e projetos de irrigação integrantes de planos ou programas ainda não iniciados.

4 — 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. Pensam assim muitos **planejadores** governamentais e certos segmentos da sociedade civil, como os ligados aos sindicatos dos trabalhadores rurais e até mesmo técnicos com visão progressista, que atribuem aos programas de apoio à pequena produção rural, baseada na agricultura de sequeiro, papel central na estratégia de transformação do meio rural do Nordeste, em particular de suas áreas semi-áridas.

Daí a necessidade de discutir a afirmativa de que a **irrigação constitui não mais do que um instrumento para o desenvolvimento da agricultura**. Pode-se aceitar essa generalização, se ela se referir 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, onde as condições são completamente distintas, em matéria de recursos naturais, tecnologia

e disponibilidade de recursos humanos capacitados. Por isso, há que pensar a irrigação no Nordeste **como um instrumento de desenvolvimento regional**, capaz de garantir o desenvolvimento global, desde que se promova uma estreita articulação das atividades agrícolas, lastreadas na agricultura irrigada, com as atividades urbano-industriais. Neste sentido, a irrigação segue a linha de programas de desenvolvimento regional assentados na teoria da base de exportação, facilmente observável no estágio atual de desenvolvimento da Região, mormente em suas áreas semi-áridas.

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.¹

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 de reforma agrária, especialmente nas áreas semi-áridas da região**, onde a agricultura de sequeiro constitui um permanente risco. É por isso que 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 problemas de reforma agrária com os de irrigação no Nordeste, em particular no semi-árido, **garantirá eficácia à reforma agrária, viabilizando seu triplice sen-**

1. Consulte-se, sobre o assunto: i) MAFFEI, Eugenio, IRMÃO, José Ferreira & SOUZA, Hermínio Ramos de. *Irrigação e emprego no sertão do São Francisco*. Recife, SUDENE, 1986; e ii) OLIVEIRA, Augusto César de. *Coord. Impactos econômicos da irrigação sobre o pólo Petrolina-Juazeiro*. Op. cit.

tido: 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).¹ Tal articulação é importante, porque a reforma agrária praticada no semi-árido nordestino, tendo como base econômica atividades agrícolas de sequeiro, não tem se mostrado sustentável, por conta das restrições impostas pelo clima e pela base física dessa zona geoeconômica. O mesmo não ocorre quando se faz uso da irrigação.

Nessa linha de idéias, 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. A questão é saber tirar partido das múltiplas possibilidades engendradas pela articulação entre atividades agrícolas e atividades urbano-industriais, em áreas cuja economia esteja sendo impulsionada pela agricultura irrigada.

5 — EXIGÊNCIAS PARA AMPLIAR A IRRIGAÇÃO NO NORDESTE

A expansão da agricultura irrigada no Nordeste impõe o atendimento de **quatro exigências**. A **primeira** 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**. Precisarà trabalhar de sol a sol, madrugando muitas vezes, para obter nas horas de temperatura mais amena, uma **melhor eficiência no uso da água**. É por

1. Essa formulação eu a ouvi ser feita por Leonardo Gulmarães Neto, em 1986, durante discussão técnica promovida pela Coordenação de Planejamento Regional do IPLAN/IPEA, da qual eu era titular, a respeito da elaboração do capítulo regional do I PND da Nova República (1986-88).

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 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 rurais vinculados a esse subsetor são praticamente os únicos que vêm tendo seus direitos respeitados. As greves por eles desencadeadas têm sido vitoriosas em várias ocasiões. Tal sucesso depende não apenas do fato de eles constituírem um expressivo contingente de assalariados e sindicalizados (cerca de 1,5 milhão de trabalhadores em terras da Zona da Mata dos Estados de Pernambuco e Paraíba), mas de poderem — se necessário — levar prejuízo às atividades a que estão vinculados, se resolverem paralisar o trabalho. Ou seja, a organização desses trabalhadores tem mais peso por estar ligada a atividades que, além de economicamente importantes, são espacialmente concentradas.

O mesmo não ocorre com os trabalhadores do semi-árido nordestino, dada a dispersão geográfica das unidades agrícolas de produção ali localizadas e a natureza das relações de trabalho a que estão submetidos, pouco expressivas em matéria de assalariamento. Por isso, eles não têm conseguido atuar como fator determinante de mudanças, notadamente no que diz respeito a alterações na estrutura agrária compatíveis com seus interesses e necessidades mais imediatas. Ainda vinculados ao complexo algodão-pecuária-lavouras alimentares, esses trabalhadores 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 e a concretização prática de suas lutas trabalhistas. A lógica desse complexo continua, pois, sendo favorável aos grandes donos de terra, que, muitas vezes, também são comerciantes, industriais, políticos e, não raro, funcionários do Estado, todos eles com posições fortalecidas às custas de incentivos governamentais.

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 privadas. Os custos dessas obras no Nordeste são dados como altos, embora eles não difiram dos observados em países com tradição no domínio da agricultura irrigada. Este ponto requer alguns comentários.

Primeiro, é preciso compreender que os custos da irrigação no Nordeste são determinados pelas particulares condições do clima predominante na Região. Diante desse tipo de condicionante são exigidas obras de infra-estrutura hidráulica de vulto para que as escassas águas provenientes das **chuvas irregulares e mal distribuídas** possam se tornar disponíveis não apenas para a irrigação como para o consumo humano.

Segundo, o custo do investimento de um hectare irrigado no Nordeste segue um padrão, semelhante ao observado nos Estados Unidos, na Espanha ou em Israel. Nos projetos de irrigação da Califórnia ou do Arizona, o valor médio do custo do investimento de um hectare irrigado gira em torno de US\$ 10.000. Os custos médios da irrigação, pública e privada, no Nordeste, em projetos de maior escala, variam de US\$ 7.000 a US\$ 11.000 ou US\$ 12.000 para a implantação da infra-estrutura de um hectare de terra irrigada.¹

No caso da **irrigação pontual**, praticada em pequena escala, podem ser observados valores menores. Mas as áreas onde é possível pôr em prática esse tipo de irrigação são espacialmente restritas. A irrigação pontual circunscreve-se a situações muito particulares de produtores que dispõem de poucos recursos, tanto físicos (solo e água) como financeiros. Embora importantes para a sobrevivência dos pequenos produtores, as atividades baseadas nesse tipo de irrigação podem não ultrapassar os limites de uma safra anual. As chances de convivência com as secas de duração mais longa oferecidas pela irrigação pontual, dada a reduzida disponibilidade

1. Veja-se, a respeito: i) AGUIRRE, Basília. Coord. **Projetos de irrigação: o custo da transformação social**. São Paulo, FIPE/USP, 1989, especialmente o Cap. 9 (Série Relatórios de Pesquisa, 45.) (Trabalho realizado pela FIPE em convênio com o Programa Nacional de Irrigação — PRONI.); e ii) CARVALHO, Otamar de, PEREIRA, Paulo Poggi & CAVALCANTE, Carlos Alcebíades. **A irrigação nos Estados da Califórnia, Arizona e Nevada**. **Revista ITEM**. Brasília, ABID, 37:21-9, jun., 1989.

de de água com que contam os agricultores que dispõem de um pequeno açude ou de um poço amazonas, não são muito diferentes das propiciadas pelos que vivem exclusivamente da agricultura de sequeiro. A eliminação do risco climático representado pela ocorrência de secas, que a prática da agricultura irrigada em geral é capaz de garantir, só se torna, pois, efetiva em condições de disponibilidade de água armazenada suficiente para a irrigação por períodos superiores a um ano, pelo menos. Do contrário, verificada uma seca, o agricultor irrigante estará submetido, praticamente, às mesmas restrições impostas ao agricultor de sequeiro pela escassez e má distribuição das chuvas.

Terceiro, os **custos da infra-estrutura de irrigação** no Nordeste tornam-se às vezes mais elevados por causa dos atrasos do governo no pagamento das obras executadas pelas empresas construtoras. Os custos finais poderiam diminuir se os trabalhos de planejamento, a nível de bacias, sub-bacias ou projetos, fossem realizados com mais eficiência. A idéia, que pode ocorrer a um observador desse quadro, de transferir a responsabilidade direta pela construção das obras de infra-estrutura hidráulica a órgãos dos governos federal e estaduais, a exemplo do que ocorria até meados dos anos 60, como mecanismo de redução de custos, é de difícil aplicabilidade. O Estado no Brasil já delegou essa competência à iniciativa privada há mais de um quarto de século. A recriação de tal prática é, pois, muito pouco provável, até porque não se dispõe de evidências para confirmar a oportunidade de alterar os procedimentos em voga.

Quarto, deve-se atentar agora 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. O Decreto n.º 89.496, de 29.03.84, que regulamentou a Lei de Irrigação, estabelece que 80% da área de um projeto público devem ser explorados por colonos e até 20% por empresários. O Decreto n.º 90.309, de 16.10.84, ampliou a possibilidade de elevar esses limites para 50 e 50%, respectivamente.

A esse respeito é importante referir o que trata a política de irrigação em curso, concebida no bojo da **Resenha Setorial de Irrigação**, elaborada, no período 1987/89, com a colaboração técnica e financeira do Banco Mundial. Este ponto também requer comentários, para se compreender que dita orientação está voltada essencialmente para a irrigação de natureza empresarial. Ou seja, a participação dos colonos

passa a ser cada vez menor, à proporção em que é atribuída menor importância à irrigação pública.

Os **princípios** que lastreiam a política de irrigação no Brasil, segundo a Resenha, são os seguintes:

i) o desenvolvimento da irrigação deve ser comandado pela demanda (princípio da “demand driven”);

ii) a irrigação deve constituir uma atividade econômica auto-sustentada;

iii) os projetos de irrigação baseados no processo de colonização (projetos do tipo E) devem ser reconhecidos como característicos de programas de natureza social.¹

De acordo com a Resenha, o Banco Mundial não concede mais financiamento a projetos desse tipo, os quais só serão implantados com recursos financeiros nacionais.

1. A Resenha Setorial de Irrigação estabelece a seguinte tipologia para os projetos de irrigação: i) **tipo A**: projetos privados, explorados por produtores que recebem do governo apenas assistência creditícia; ii) **tipo B**: projetos privados, explorados por produtores que podem contar, além do crédito, com apoio para a construção de obras de infra-estrutura (linhas de transmissão e/ou de distribuição de energia, assim como redes elétricas, e obras de macrodrenagem e estradas de acesso); iii) **tipo C**: projetos privados conduzidos sob forma cooperativa ou individual. Os produtores podem ter acesso ao crédito rural necessário para a construção de obras de infra-estrutura hidráulica, fora da parcela; iv) **tipo D**: projetos mistos, compreendendo três categorias: **D. 1** (projeto D em terras privadas), **D. 2** (projeto D em terras vendidas pelo governo) e **D. 3** (projeto D em terras públicas, obtidas mediante compra, desapropriação, doação em pagamento por infra-estrutura de irrigação feita pelas agências federais, como o DNOCS e a CODEVASF); e v) **tipo E**: projetos públicos, nos quais 80% das áreas irrigadas são exploradas exclusivamente por colonos/irrigantes. Veja-se, sobre o assunto: i) BANCO MUNDIAL. Divisão de Operações Agrícolas para o Brasil, América Latina e Caribe. **Revisão do sub-setor de irrigação** Brasília; 1990. Washington, 1990. Xerox. (Essa versão, divulgada em Brasília, pela Secretaria Nacional de Irrigação — SENIR, reflete as posições do governo brasileiro e do Banco Mundial sobre a política de irrigação em curso no Brasil); e ii) CARVALHO, Otamar de. Novas linhas de ação política no domínio da irrigação: elementos básicos da resenha setorial de irrigação. **Revista ITEM**. Brasília, ABID, 46:5-9, set., 1991.

A adoção desses princípios significa que o governo brasileiro passou a privilegiar o avanço da irrigação de sentido e lógica preferencialmente econômicos. Tal orientação não leva na devida conta o quadro no qual se insere o desenvolvimento da irrigação no Nordeste.

Este ponto precisa ser reforçado. A Resenha não aprofunda suficientemente a questão de que sem apoio governamental para a construção das obras de captação, armazenamento e distribuição de água, requeridas pela irrigação, a agricultura irrigada no Nordeste tem suas possibilidades de expansão consideravelmente limitadas. Na realidade, os resultados obtidos por colonos/irrigantes e por empresários devem-se e muito a esse tipo de apoio. É fundamental, a respeito, ter em conta que as decisões de investimento privado em agricultura irrigada no Nordeste continuam dependentes de decisões de investimento público, direta e indiretamente ligadas à irrigação.

A **quarta exigência** para levar adiante o processo de expansão da agricultura irrigada refere-se à mobilização de recursos financeiros para investimento. Neste sentido, os resultados alcançados até hoje, em matéria de ampliação das áreas irrigadas 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 financeiros 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 bem inferiores aos programados. 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. O DNOCS (ex-IOCS e ex-IFOCS), a CODEVASF (ex-Comissão do Vale do São Francisco — CVSF e ex-SUVALE), a SUDENE e o DNOS (extinto em 1990) sempre dispuseram de minguados recursos financeiros para promover a expansão da agricultura irrigada no Nordeste.

A situação relativa a uma melhor disponibilidade de recursos financeiros para a irrigação não mudou muito nos anos pós-70, depois de criado o PIN, nem mesmo no período

1985-89, durante o governo da chamada **Nova República**, quando a agricultura irrigada foi incluída na categoria de programa prioritário no âmbito da administração federal. Mesmo assim, nesse período, a prioridade ultrapassou em pouco os limites do discurso político. Na prática, o Programa de Irrigação do Nordeste — PROINE, instituído em janeiro de 1986, como uma das mais importantes peças do Governo Sarney para promover o desenvolvimento do Nordeste, também teve sua execução marcada por sensíveis limitações financeiras. A relação média entre recursos financeiros programados/liberados anualmente para o PROINE, nesse período, foi da ordem de 25%. Comparada com as médias observadas em outros períodos dos anos pós-70, as condições que prevaleceram no período 1985-89 não foram muito melhores. No Governo Collor, esse quadro também não foi alterado positivamente.

As áreas irrigadas implantadas não poderiam, em tais condições, corresponder às metas programadas. Por isso, os resultados alcançados ficaram, quase sempre, limitados a valores próximos de 20% das metas projetadas.¹

As restrições financeiras estendem-se também ao crédito rural, cujas disponibilidades têm sido extremamente limitadas, 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 a agricultura de sequeiro.²

Apesar das dificuldades mencionadas, os resultados obtidos até hoje indicam que há boas possibilidades de expansão da agricultura irrigada no Nordeste. **As áreas irrigadas na Região** (incluindo o Norte de Minas Gerais) pelas ini-

1. Cf. PR-PRONI. **Programa de ação governamental para o período 1987-91: O Programa de Irrigação do Nordeste**. Brasília, PROINE, maio, 1987, pp. 7-8. Xerox.

2. A instituição, em 1989, do Fundo Constitucional do Nordeste — FNE, administrado pelo BNB, contribuiu para mudar esse quadro. Com o FNE foi ampliada a oferta de recursos para investimentos especificamente destinados à irrigação, utilizados principalmente em empreendimentos de irrigação privada. Veja-se, a respeito: BNB. **Informações básicas sobre o FNE**. Fortaleza, BNB, 1992.

ciativas pública e privada, correspondiam, em fins de 1991, a 635.000ha. Desse total, cerca de 100.000ha foram implantados pela CODEVASF e DNOCS —, ou seja, 16% correspondem a projetos de irrigação pública federal. A implantação dos 84% restantes esteve a cargo da iniciativa privada e dos governos estaduais.¹ Para esse esforço, o governo federal contribuiu com crédito, assistência técnica e serviços de pesquisa.

6 — NOVOS PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO BASEADOS NA IRRIGAÇÃO

Em que pesem os problemas já referidos, os investimentos diretos realizados na implantação e operação dessas áreas irrigadas, assim como os investimentos complementares em infra-estrutura (econômica e social), têm apresentado efeitos econômicos sobre as atividades urbano-industriais de grande magnitude. Os exemplos mais expressivos podem ser constatados em áreas como o Vale do Jaguaribe, no Ceará, o Submédio São Francisco, mormente nos Municípios de Petrolina-PE e Juazeiro-BA, o oeste da Bahia e a Área Mineira do Polígono das Secas, onde estão localizados os principais pólos de desenvolvimento do Nordeste alicerçados na irrigação.

Estudos realizados sobre o assunto indicam que a contribuição da irrigação para o desenvolvimento do Nordeste segue a linha de um modelo de crescimento do tipo equilibrado. Em particular, o estudo do PIMES/UFPE, sobre o pólo Petrolina-Juazeiro, salienta que, primeiro, veio a agricultura irrigada, “gerando excedentes de produção. Segundo, viabilizando técnica e economicamente esse excedente, a partir do setor agrícola, veio a indústria processadora, trazendo novas técnicas que ampliam ainda mais a produção agrícola. Em terceiro, surgiram as indústrias processadoras de insumos para uso agrícola. Por último, já na década de 80, estão surgindo as unidades industriais produtoras de insumos para as indústrias processadoras, como, por exemplo, material de embalagem, etc.”²

1. Essas informações constam de documento elaborado pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, SENIR, CODEVASF, DNOCS e SDR-PR, para apoiar as discussões realizadas, em 27.05.92, com o Exmo. Sr. Presidente da República, a respeito do desenvolvimento da irrigação no País como um todo e no Nordeste em particular.

2. OLIVEIRA, Augusto César de, Coord. Op. cit., p. 40.

Nessa linha, os pólos de desenvolvimento, formados a partir da expansão da **agricultura irrigada**, vêm propiciando significativos efeitos sobre a economia do Nordeste. Os investimentos públicos e privados aplicados nas atividades deste subsetor estão criando economias externas e efeitos multiplicadores que têm permitido a localização de um crescente número de agroindústrias processadoras de matérias-primas locais, nas áreas semi-áridas da Região. O resultado é a criação de atividades econômicas dotadas de capacidade de auto-propagação e de efeitos positivos sobre o emprego, tanto em relação às atividades agrícolas como às urbano-industriais.¹

De conformidade com o raciocínio desenvolvido nos itens 3 e 4 anteriores, é lícito supor que o dinamismo econômico neste sentido observado é muito mais expressivo do que o pretendido segundo estratégias de desenvolvimento baseadas na pequena produção rural assentada na **agricultura de sequeiro**, mormente no semi-árido nordestino.

Há indicações de que a viabilidade da irrigação no Nordeste depende, em grande medida, da existência de estímulos e incentivos ao desenvolvimento da agroindústria. A este respeito, merece destaque a ampla pesquisa realizada pelo Programa Nacional de Irrigação — PRONI, juntamente com o BNB, sobre as possibilidades e as exigências de desenvolvimento agroindustrial para a Região, tendo como suporte a produção de alimentos e matérias-primas provenientes de áreas irrigadas.²

O BNB estudou as perspectivas de expansão da agroindústria, como suporte para o desenvolvimento da agricultura irrigada na Região, tomando por base a operação dos pro-

1. A associação dos produtores em cooperativas de irrigação, principalmente dos responsáveis por empreendimentos de pequeno e médio portes, integrantes ou não de projetos públicos de irrigação, pode ampliar os efeitos positivos sobre o emprego e a renda, contribuir para aumentar as possibilidades de sucesso das atividades por eles exploradas. Veja-se, a respeito: SANTOS, José Ailton Nogueira dos. **As cooperativas e associações de irrigantes no contexto da agroindústria**. In: Estudos sobre a agroindústria do Nordeste. V. 7. Fortaleza, SENIR, BNB. ETENE, V. 7. (BNB. Estudos Econômicos e Sociais, 52.)

2. SENIR & BNB/ETENE. **Estudos sobre a agroindústria do Nordeste**. Fortaleza, SENIR, BNB. ETENE, 1991. 7 v. (O BNB concluiu essa pesquisa com o apoio da SENIR, que substituiu o PRONI em março de 1990.)

jetos de irrigação em funcionamento e a implantação de novos empreendimentos, públicos e privados. De acordo com os resultados da pesquisa, foram selecionados 14 pólos agroindustriais, especificados a seguir:

- i) Norte de Minas (MG);
- ii) Petrolina/Juazeiro (BA/PE);
- iii) Açu (RN);
- iv) Baixo Médio Jaguaribe (CE);
- v) Gurguéia (PI)
- vi) Baixo São Francisco (SE/AL);
- vii) Acaraú/Curu (CE);
- viii) Moxotó/Pajeú (PE);
- ix) Baixo Parnaíba (MA/PI);
- x) Guanambi (BA);
- xi) Alto Piranhas (PB);
- xii) Barreiras (BA);
- xiii) Formoso (BA);
- xiv) Baixada Ocidental Maranhense (MA).

Em 1987 havia 95 agroindústrias funcionando nesses pólos. Essas agroindústrias processavam frutas, legumes e hortaliças, derivados de leite, derivados de arroz, derivados de milho, óleos vegetais, rações, e sementes selecionadas. A capacidade instalada das 95 agroindústrias totalizava 1.242.057 t. Seu índice de utilização variava de um para outro grupo agroindustrial e de pólo para pólo. A produção agroindustrial observada nesse mesmo ano foi de 546.303,8 t, dos quais 42,2% correspondiam a óleos vegetais, 23,6% a frutas, legumes e hortaliças, 14,4% a derivados de leite, 13% a derivados de arroz, 4,8% a rações, 1,3% a sementes selecionadas e

0,7% a derivados de milho.¹ A relação entre a capacidade instalada e a capacidade utilizada, nesse ano, mostra um índice de ociosidade da ordem de 66%.²

O Nordeste constitui o principal mercado das agroindústrias instaladas nesses pólos. 83% delas vendiam sua produção, preponderantemente, para o próprio Nordeste. Do total das 95 empresas, 65 obtinham mais de 80% de seu faturamento no Nordeste. O segundo mercado mais importante era o Sudeste, para onde 18 empresas escoavam parte de sua produção. Em terceiro lugar, vinha o mercado externo, para o qual cinco empresas enviavam parte de seus produtos. As outras empresas vendiam total ou parcialmente suas mercadorias para as regiões Norte, Centro-Oeste e Sul.³

Quanto às perspectivas futuras, o estudo mostra que das 95 empresas existentes nos 14 pólos selecionados 34 planejavam "se modernizar, ampliar suas atividades industriais, ou lançar no mercado novos produtos nos próximos anos. Desse total, 56% estavam com estudos parciais realizados, 20% com estudos concluídos e 24% se encontravam já na fase de implantação de seus projetos".⁴ Com os novos projetos, há perspectiva de adicionar mais 125.128 t de capacidade instalada, o que representa cerca de 10% da capacidade existente em 1987, para derivados de tomate, sucos, derivados de milho, derivados de leite, beneficiamento de arroz e produção de sementes de feijão, arroz e cebola.⁵

1. OLIVEIRA, José Dantas de & LEITE, Pedro Sisnando. **A agroindústria de produtos alimentares.** In: Estudos sobre a agroindústria do Nordeste. Fortaleza, SENIR, BNB. ETENE, 1991, V. 6, pp. 57-63 e 147-53. (BNB. Estudos Econômicos e Sociais, 51.)

2. Esse excesso de capacidade parece resultar de redução da produção de 1987, devido à seca então ocorrida. Com efeito, as agroindústrias instaladas nos 14 pólos processam matérias-primas produzidas principalmente em condições de agricultura de sequeiro. 42,2% da produção observada em 1987 eram oriundos da agroindústria de óleos vegetais, que tem nos cultivos de algodão, mamona e soja, produzidos no sequeiro, suas principais matérias-primas. Enquanto isso, as agroindústrias que processam matérias-primas preferencialmente produzidas em áreas irrigadas, como a de frutas, legumes e hortaliças, menos infensas à seca, responderam, em 1987, por 23,6% da produção agroindustrial dos 14 pólos selecionados.

3. SILVEIRA, José Dantas da & LEITE, Pedro Sisnando. *Op. cit.*, p. 97.

4. *Idem*, p. 139.

5. *Idem*, p. 143.

7 — CONSIDERAÇÕES FINAIS

A modernização que a agricultura irrigada está promovendo no Nordeste semi-árido, especialmente quando associada à agroindústria, implica mudanças nos processos de produção agrícola, agroindustrial e de serviços, porque é comandada por crescentes aumentos de produtividade do trabalho. Esse processo pode não estar determinando efeitos diretos sobre os serviços de saúde, educação e saneamento básico, mas deve vir exercendo pressões capazes de promover o desenvolvimento de ações positivas nessa direção. Mais será feito se se souber promover uma efetiva articulação entre os programas de irrigação e os de reforma agrária.

Do que aqui foi tratado podem ser derivadas as conclusões que se seguem, algumas das quais podem ser qualificadas como recomendações:

i) a política de desenvolvimento regional para o Nordeste continua sendo compensatória. Nossa história registra que nos momentos de crise da economia nacional “sobra muito pouco”, em matéria de recursos financeiros, para continuar investindo no processo de crescimento das regiões periféricas. Com as perspectivas de redução dos investimentos governamentais, observadas desde 1991, fica difícil pensar sobre como imprimir novo ritmo ao desenvolvimento do Nordeste;

ii) a irrigação só não desempenhará papel de destaque na retomada do processo de desenvolvimento regional se as forças sociais continuarem defendendo estratégias assentadas em soluções de cunho ideológico, como as que, de uma certa forma, orientaram os programas de desenvolvimento rural postos em prática na Região nos anos 70/80;

iii) a criação de uma frente de expansão econômica com base na irrigação alterará o perfil econômico da Região, conferindo impulso às atividades agrícolas e urbano-industriais. Essa é uma das poucas saídas para promover a ampliação da oferta de empregos e, conseqüentemente, reduzir os efeitos sociais adversos determinados pela ocorrência de secas. A irrigação constituiu, junto com a indústria, um dos poucos programas a apresentar resultados positivos em relação ao desenvolvimento da Região no período pós-SUDENE;

iv) a articulação entre irrigação e reforma agrária tem como propósito central evitar a ampliação do processo de concentração de renda e poder, em bases de acumulação contrária aos interesses dos trabalhadores das áreas beneficiadas com investimentos em projetos de irrigação e atividades urbano-industriais derivadas, já observado em alguns pólos de desenvolvimento;

v) para que a expansão da agricultura irrigada não sofra solução de continuidade, é fundamental adotar medidas orientadas para a melhoria do processo de planejamento e utilização das áreas irrigáveis da Região, nele incluídas formas de específica articulação entre a implantação, operação e manutenção de projetos públicos e privados de irrigação. Nessa mesma linha é fundamental conceder prioridade a investimentos em ciência e tecnologia de irrigação, enfatizando a capacitação dos produtores e de profissionais de nível médio e superior;

vi) o que particulariza a estratégia cujos contornos foram aqui apresentados é sua dupla natureza, qual seja a de ser a um só tempo de transformação e de sobrevivência. De articular 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.

