



CDU 354.106.077.1 "1969/73"

MINISTÉRIO DO INTERIOR
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
S U D E N E

IV PLANO DIRETOR

DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO NORDESTE

1969 — 1973

R E C I P E

SUDENE — DIV. DOCUMENTAÇÃO

1968

Brasil. SUDENE

Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste IV. 1969/1973. 1.^a ed. Recife, Divisão de Documentação, 1968.

360 p. tab., graf. 23 cm (Série Planejamento)



CDU 354.106.077.1 "1969/73"
338.984.3 (812/814.2)

A QUARTA ETAPA DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO NORDESTE

Esses quase dois lustros de atuação da SUDENE permitem ao Governo Federal apreender os grandes lineamentos da política de desenvolvimento regional que o Ministério do Interior se propõe estender a todas as grandes regiões brasileiras, para alcance do objetivo que se impôs de promover a integração econômica do país.

A SUDENE vem obtendo um êxito incontestável na aplicação da moderna técnica do planejamento econômico regional. Quando, na década de 1950, o problema de desenvolvimento nordestino transcendia a fronteira do econômico e do social para transformar-se num complexo dado de segurança e pôr em risco a própria integridade nacional, o Governo Federal concentrou esforços na criação e implantação de uma agência regional de planejamento a fim de encaminhar as soluções requeridas. Por outro lado, a estagnação econômica em que se debatia o Nordeste constituía em si mesmo um sério entrave ao desenvolvimento nacional. Em que pesem as dificuldades de implantação de uma agência regional num país em que o próprio Governo Central não dispunha de instrumentos eficazes de planejamento, a SUDENE conseguiu, graças ao espírito empreendedor de sua equipe pioneira, impôr-se no quadro da administração brasileira, vindo, de êxito em êxito, transformar-se no que hoje é: a mais eficiente e conceituada agência de planejamento do continente americano. Seu conceito advém do magnífico resultado dos seus quase dez anos de atuação: o Nordeste caminha a passo célere e firme na senda do desenvolvimento, tendo encontrado o caminho seguro do progresso, não havendo hoje a ameaça de desvios no emprego da energia criadora do seu povo.

O êxito da SUDENE não lhe pertence, contudo,

por exclusividade. Seu mérito maior consiste em ter sido sua criação o primeiro passo no sentido de prevenir contra os riscos que põem em jogo a realização do destino histórico de uma grande nação. No contexto da moderna civilização industrial, esse risco apresentou-se primeiramente, sob a forma de grande disparidade inter-regional de níveis de desenvolvimento.

A experiência da SUDENE, fórmula de encaminhamento de uma solução para o problema, viria constituir-se, dentro de uma perspectiva histórica, numa resposta que serviria também para outros desafios, de igual ou maior importância, mas que vêm encontrando a aceitação decidida do povo brasileiro. A integração das vastas áreas do Norte no espaço econômico que hoje compreende os polos dinâmicos do Centro Sul e da Economia Nordestina constitui um desafio à manutenção de nossa soberania e afirmação da Nacionalidade. Sem esta integração, põe-se em jogo o próprio significado do desenvolvimento que se pretende, pois, ainda que alcançado, estaria o mesmo restringido e amesquinçado pela desigualdade social e econômica, e, quiçá, mutilado pela submissão de nossas riquezas a outros interesses.

Os resultados do planejamento regional no Nordeste credenciam o Ministério do Interior na execução de sua estratégia de integração, levando-o a estender às macro-regiões do Norte, Centro-Oeste e Sul, a implantação de políticas regionais de desenvolvimento. Com base na criação de um processo auto-sustentável de desenvolvimento em cada grande região, apoiado nas características de diferenciação econômica que lhe são inerentes, e na inserção desse processo numa linha de integração econômica, visando a formação de um mercado integrado, o Ministério do Interior conta em atender às exigências de todas as áreas problemáticas, sejam elas o preenchimento de claros populacionais, a adaptação do homem ao meio ou a dinamização de setores capazes de impulsioná-las.

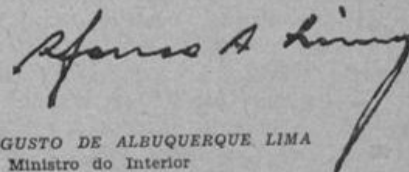
Para a execução dessa política já se acham configurados os instrumentos adequados e que consistem, dentro da sistemática do Plano Estratégico do Governo, na concentração das atividades governamentais no planejamento e pesquisa, implantação e expansão da infra-estrutura econômica e social, qua-

lificação dos recursos humanos mediante programação especial de investimentos em saúde e educação, e criação de incentivos dinamizadores da iniciativa privada.

Na ocasião em que a SUDENE inicia a execução do IV PLANO DIRETOR do Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, coincidentemente com o ingresso no seu décimo ano de atuação, não seria demais esperar de um organismo que já prestou tantos serviços à Nação a realização de mais uma obra pioneira, também de magna importância, no vencimento de obstáculos que, de outro modo, se interpõem ao desenvolvimento brasileiro. A retomada do desenvolvimento que se prenuncia na elevação dos índices da renda global dos últimos anos deve ser urgentemente acelerada pela realização das reformas de estrutura que conduzam ao fortalecimento do nosso mercado interno. Dentre estas, destaca-se a Reforma Agrária que, no Nordeste, adquire conotações sociais mais agressivas em face dos resultados de uma estrutura fundiária arcaica e opressiva. A ampliação das responsabilidades funcionais do GERAN, órgão vinculado à SUDENE pelo IV PLANO DIRETOR, e seu fortalecimento institucional, deixam o Governo Revolucionário confiante em que este problema seja imediatamente atacado no Nordeste, abrindo caminho para uma solução em outras áreas do País.

O cometimento de mais uma grave responsabilidade aos que fazem um órgão como a SUDENE constitui demonstração inequívoca da gratidão de um povo que se confia em aplicar as alegrias de suas vitórias nos embates pela construção de um futuro que, certamente, o há de gratificar com novas e maiores vitórias.

Rio de Janeiro, dezembro de 1968



AFONSO AUGUSTO DE ALBUQUERQUE LIMA
Ministro do Interior

APRESENTAÇÃO

Inspira a presente edição do IV Plano Diretor do Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, a necessidade de informar ao público brasileiro e, particularmente, o Nordeste sobre os passos a serem dados pelo Governo, durante os próximos cinco anos, na promoção do desenvolvimento da Região, de modo a que ele venha contar, a cada passo, com a indispensável colaboração de todos, sem a qual não serão atingidos os objetivos do Plano.

O Plano indicará, a todos os que o analisem, os seus objetivos, bem como as diretrizes de política econômica, as linhas de ação e os instrumentos que permitam alcançá-los. A aprovação de uma nova etapa do Plano Diretor oferece, contudo, o ensejo de uma referência às grandes preocupações que nortearam a sua elaboração e as condições em que esta se produziu.

O processo de desenvolvimento do Nordeste caracteriza-se em sua etapa atual, por um elevado grau de dinamismo, muito embora apresente algumas distorções. Assegurar a continuidade do processo e corrigir essas distorções constitui a preocupação básica do IV Plano Diretor. Na primeira linha de considerações, além da manutenção do ritmo de investimentos públicos e privados, busca-se garantir a realização daquelas mudanças que tornem mais eficientes os instrumentos utilizados pelo Governo Federal na Região, e propiciem a criação de novos instrumentos, administrativos e financeiros, que concorram para tornar mais eficaz a ação programada da SUDENE. Isto implica no fortalecimento do sistema regional de planejamento, com a consequente ampliação das atividades de coordenação dos organismos federais pela SUDENE. Também dentro desse escopo, se incluem a criação da Fundação para Pesquisa dos Recursos Naturais do Nordeste e do Fundo de Pesquisa e de

Recursos Naturais do Nordeste (FURENE), destinados a dinamizarem as atividades relacionadas com o máximo aproveitamento dos recursos naturais da Região, o que, mediante as vantagens locacionais que esta oferecer, constituirá elemento fundamental na continuidade do processo de industrialização. Relacionado com o mesmo objetivo, opera-se o fortalecimento do Grupo Especial de Racionalização da Agro-indústria Canavieira do Nordeste (GERAN), a fim de que se dê início imediato à realização da Reforma Agrária na Zona da Mata — componente essencial da estratégia de desenvolvimento da SUDENE — e, simultaneamente, se promova a recuperação desse importante setor da atividade econômica nordestina, com importantes reflexos no plano social.

No que se refere às distorções apresentadas pelo desenvolvimento, o IV Plano demonstra uma tripla preocupação: aumentar o conteúdo social do processo de desenvolvimento através de uma mais justa distribuição da renda, o que além de refletir no índice geral da atividade econômica se insere na política de humanização do Governo Federal; atenuar o desnível de aumento de produtividade entre os setores agrícola e industrial, sobretudo através da implantação de 100 mil hectares de terras irrigadas; e, finalmente, uma melhor distribuição entre os Estados nordestinos dos diversos incentivos econômicos administrados pela SUDENE.

Estamos certos de que tal política contará, para sua execução, com o apoio de todos os nordestinos e dos brasileiros bem intencionados, que não negarão fidelidade aos ditames da vontade nacional, explicitada pela transformação em lei, de modo inédito, das Linhas de Ação, Diretrizes de Execução e Programação do IV Plano Diretor (Art. 1.º da Lei n.º 5.508 de 11.10.1968). Os que acompanham a atuação da SUDENE puderam sentir sua preocupação, quando da elaboração do presente Plano, em que o mesmo consubstanciase as aspirações da população nordestina, resguardando os interesses de um desenvolvimento nacional harmônico. Para isto, pela primeira vez na sua programática de elaboração de planos, a SUDENE, além de mobilizar os órgãos públicos que atuam na Região e todas as entidades representadas no Conselho Deliberativo, se fez ouvir pelos Arcebispos, Federações de Indústria e Associações Comerciais de

todo o Nordeste, aos quais pediu informações, propôs discussões e entendimentos.

Tais fatos, na ausência de outras razões, já nos levariam a crer que o próximo quinquênio, período de execução do IV Plano Diretor, constituirá a fase de consolidação definitiva da SUDENE e do processo de desenvolvimento que ela desencadeou na região nordestina.

Recife, dezembro de 1968

Euler Bentes Monteiro

EULER BENTES MONTEIRO
Superintendente da SUDENE

RESOLUÇÃO N.º 3.748

A SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (SUDENE), usando da atribuição que lhe confere o artigo 32 do Regulamento Interno e na forma da resolução do Conselho Deliberativo, em sessão do dia 25 de abril de 1968,

RESOLVE aprovar o Anteprojeto do IV Plano Diretor do Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, para os anos de 1969, 1970, 1971, 1972 e 1973, que passa a fazer parte integrante desta Resolução.

Recife, 25 de abril de 1968

Euler Bentes Monteiro

EULER BENTES MONTEIRO
Superintendente da SUDENE

SUMARIO

PRIMEIRA PARTE

1 — INTRODUÇÃO	17
2 — ANTECEDENTES	23
3 — A ECONOMIA NORDESTINA	27
3.1 — Apreciação Global	27
3.1.1 — Produto	27
3.1.2 — Investimentos	30
3.1.3 — Demanda Externa	32
3.1.4 — Renda	34
3.1.5 — População	36
3.1.6 — Emprego	37
3.2 — Apreciação Setorial	41
3.2.1 — Setor Agropecuário	41
3.2.2 — Setor Indústria	58
3.2.3 — Setor dos Serviços	63
3.3 — Apreciação Espacial	71
3.3.1 — A ocupação Humana do Espaço	71
3.3.2 — Sistema de Regiões	73
3.3.3 — Áreas-Problema	73
3.3.4 — Hipertrofia Urbana e Fluxos Migratórios	78
3.3.5 — Repartição dos Novos Empreendimentos Industriais	79
4 — A EXECUÇÃO DA POLÍTICA DO GOVERNO FEDERAL NO NORDESTE	81
4.1 — Considerações Gerais	81
4.2 — Infra-Estrutura Econômica	83
4.2.1 — Energia	83
4.2.2 — Transportes e Comunicações	86
4.2.3 — Saneamento Básico	87
4.3 — Agricultura e Abastecimento	89
4.4 — Indústria	91
4.5 — Recursos Naturais	95
4.5.1 — Cartografia	95
4.5.2 — Recursos Minerais	96
4.5.3 — Recursos Hídricos	97
4.5.4 — Solos	98
4.5.5 — Recursos Pesqueiros	98
4.6 — Recursos Humanos	101
4.6.1 — Educação	101
4.6.2 — Treinamento	102
4.6.3 — Saúde	102
4.6.4 — Habitação	103
4.6.5 — Ação Comunitária	103

5 — AS LINHAS DE AÇÃO	105
5.1 — Linhas Gerais de Ação	105
5.2 — Linhas de Ação Setorial	111
5.2.1 — Setor Agropecuário	111
5.2.2 — Setor Industrial	117
5.2.3 — Setor dos Serviços	119
5.3 — Linhas de Ação de Natureza Espacial	123
5.3.1 — Ação Concentrada sobre Áreas Seleccionadas	123
5.3.2 — Ação no Domínio Urbano	125
5.3.3 — Considerações Finais	127
6 — DIRETRIZES PARA A EXECUÇÃO DO PLANO	129
6.1 — Considerações Gerais	129
6.2 — Diretrizes	133
7 — PROGRAMAÇÃO DA SUDENE	135
7.1 — Infra-Estrutura Económica — Introdução	135
7.2 — Energia Elétrica	139
7.3 — Transportes e Comunicações	157
7.4 — Saneamento Básico	173
7.5 — Agricultura e Abastecimento — Introdução	185
7.6 — Agricultura	189
7.7 — Abastecimento	205
7.8 — Indústria — Introdução	219
7.9 — Programas de Industrialização	221
7.10 — Recursos Naturais — Introdução	229
7.11 — Programa de Recursos Naturais	231
7.12 — Recursos Humanos — Introdução	253
7.13 — Educação	259
7.14 — Treinamento	262
7.15 — Habitação	265
7.16 — Saúde	269
7.17 — Artesanato	273
7.18 — Ação Comunitária	275
7.19 — Programas Espaciais	277
8 — PROGRAMAÇÃO DOS ORGÃOS EXECUTIVOS REGIONAIS	281
8.1 — Departamento Nacional de Obras Contra Sêcas — Introdução	281
8.2 — Programas do DNOCS	283
8.3 — Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE) — Introdução	297
8.4 — Programas da SUVALE	299

SEGUNDA PARTE

9 — Lei n.º 5.508, de 11 de Outubro de 1968	313
ANEXOS FINANCEIROS	331

1.^A PARTE

1 INTRODUÇÃO

A grande seca ocorrida em 1958 demonstrou que a política adotada pelo Governo com relação ao Nordeste teria que ser reformulada, pois as medidas postas em prática, até então, não tinham sido suficientes para imprimir modificações no quadro da economia regional. As razões do subdesenvolvimento da área não procediam, apenas, da vulnerabilidade da economia das zonas semi-áridas às condições climáticas, mas, sobretudo, de causas de natureza econômico-social, cujos efeitos estavam, principalmente, expressos nos indicadores seguintes: a) grande disparidade de níveis de renda e de vida do nordestino com relação ao habitante do Centro-Sul, com tendência a se agravar; b) uma dependência acentuada ao crescimento econômico para com o setor externo; c) inexistência de um centro industrial dinâmico. Diante desses fatos e da experiência histórica de combate aos efeitos das secas, sem, contudo, alterar os dados fundamentais do problema, reconheceu o Governo a necessidade de seguir novas diretrizes.

Outra dimensão passou a ter a compreensão do problema nordestino, a partir de 1959, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE. Através da nova agência, a intervenção do Governo, no processo de desenvolvimento, seria planejada, e a execução de sua política teria como instrumentos os planos diretores de desenvolvimento.

Ao fim da execução do III Plano Diretor, os resultados alcançados mostram-se animadores, em face do crescimento econômico observado, do aumento do nível de renda per-capita obtido e do início da montagem de um centro dinâmico industrial.

Conquanto permaneçam válidas em sua maioria as linhas mestras dos planos diretores, a experiência acumulada e o conhecimento da realidade nordestina adquirido durante esse período possibilitam agora uma abordagem da problemática regional, com incorporação de outras variáveis ao enfoque estritamente econômico do processo de desenvolvimento. Ao reconhecer que o crescimento econômico da Região deve ocorrer simultaneamente com o progresso social, o Governo Federal estabeleceu os seguintes objetivos básicos da sua atuação no Nordeste, para o período de vigência do IV Plano Diretor:

- a) obtenção de um ritmo de crescimento da economia que possibilite a continuidade do processo, a redução das disparidades inter-regionais e que tenha, como característica principal, um maior grau de independência daquelas variáveis cujo comportamento escape aos centros de decisão do sistema econômico regional;
- b) melhoria do nível de vida da população, sobretudo das camadas de mais baixa renda, pela maior oferta de serviços de natureza social e pela incorporação de populações marginais ao processo de produção,

A distinção destes objetivos, não obstante a estreita relação que há entre eles, decorre do fato de que nem sempre o avanço no sentido da expansão da atividade econômica, nem a elevação de sua eficiência acarretam consequências favoráveis ao bem-estar de toda a população. Isto é válido, principalmente, a curto e a médio prazo. Daí a conveniência de avançar nas duas frentes e de se ter sempre presente a possibilidade de eventuais conflitos.

Deve-se ressaltar, desde logo, que a consecução de tais objetivos pressupõe, antes de tudo, a necessária integração da economia nordestina no sistema econômico brasileiro, para o que é necessário considerar não somente a influência de decisões e instrumentos de nível nacional sobre a Região, como também as situações e obstáculos próprios da Área-Problema. A experiência tem demonstrado a necessidade, cada vez maior, sobretudo depois da criação de um órgão de planejamento de âmbito nacional — o Ministério de Planejamento e Coordenação Geral — de levar-se na devida conta, através das diversas fases da programação regional, os instrumentos e os programas elaborados pela administração central. Neste particular, foram consideradas no Plano as diretrizes do Governo consubstanciadas no "PROGRAMA ESTRATEGICO DE DESENVOLVIMENTO".

Os dois objetivos deverão ser alcançados através do desenvolvimento de ações conjuntas e a utilização de recursos orientados para:

- a) A realização de transformação que visem ao aumento da eficiência do sistema econômico nordestino, através: (1) da elevação da produtividade da agricultura, principalmente com relação àqueles produtos para os quais a concorrência se apresenta mais intensa, (2) da implantação de um centro dinâmico de produção industrial, (3) da modernização da infra-estrutura regional de transportes, comunicação, energia e saneamento básico e, finalmente, (4) através da intensiva utilização dos recursos naturais da Região que garantam, pelo aproveitamento de vantagens locais do Nordeste, maior grau de complementaridade do sistema econômico nacional.
- b) A incorporação ao processo produtivo do contingente humano desempregado e subempregado, o que será perseguido através de um tratamento prioritário dado às atividades mais empregadoras e de garantida eficiência.
- c) A implantação de uma programação social voltada para a melhoria das condições de saúde, educação e habitação.

Os instrumentos principais que o Governo empregará no sentido de desenvolver ações com o fim de atingir os objetivos básicos já definidos, serão: (1) o planejamento e a coordenação, (2) os investimentos públicos e (3) os incentivos fiscais e financeiros ao setor privado. No que se refere ao planejamento, esforços serão realizados para implantação de um integrado e eficaz sistema regional que compatibilize e consolide as ações desenvolvidas pelos órgãos que desempenham as atividades mais estratégicas do ponto de vista da problemática regional. Os investimentos públicos, que deverão ser intensificados, terão por efeito eliminar as distorções setoriais, sociais e espaciais. Finalmente, os incentivos fiscais e financeiros serão empregados, não

somente com o objetivo de induzir o setor privado para o atendimento das metas estabelecidas e de natureza estritamente econômica, mas, também, para o desempenho de funções sociais que o processo de desenvolvimento está a exigir.

O presente Plano, conquanto incorpore as diretrizes válidas da política de desenvolvimento dos Planos anteriores, destes se diferencia pelas seguintes características:

- a) Consideração mais consequente da distribuição espacial do desenvolvimento, com o objetivo de (1) diminuir progressivamente as disparidades entre sub-regiões e entre unidades federadas e, ao mesmo tempo, (2) definir formas e graus de atuação do poder público visando à solução dos problemas e ao aproveitamento das potencialidades de áreas diferenciadas.
- b) Ênfase à coordenação dos órgãos públicos atuantes na Região, através de: (1) inclusão, no Plano, da programação do DNOCS e SUVALE, (2) estabelecimento de responsabilidade e funções vinculadas à execução do Plano, para diversas entidades, entre as quais se destacam, ao lado das anteriormente citadas, o BNB, o GERAN e a própria SUDENE, (3) indicação de diretrizes, programas e recursos para diversos órgãos, como etapa preliminar visando a ampliar a coordenação dos investimentos públicos e, finalmente, (4) consideração de programas destinados a promover reformas administrativas de entidades de importância estratégica na execução do Plano.
- c) Encaminhamento de soluções do problema de estrutura agrária, não apenas considerados os aspectos econômicos das unidades produtoras nele implicadas, mas, simultaneamente, a situação social das pessoas por ele diretamente afetadas.
- d) Democratização das empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais e financeiros do 34/18, através da participação dos operários nos lucros.
- e) Participação da população no esforço de desenvolvimento e nos benefícios gerados pelo crescimento econômico.
- f) Ênfase na execução de pesquisa de recursos naturais, sobretudo, minerais, pela criação de instrumento operacional, com ampla flexibilidade e com a necessária disponibilidade de recursos financeiros.

Um outro aspecto que distingue o IV Plano Diretor é o da ampliação do período de vigência com relação aos demais Planos elaborados e executados sob a orientação da SUDENE. O Estabelecimento da programação para cinco anos, correspondendo ao período 1969/73, prende-se à necessidade de dar cumprimento ao que estatui a Lei Complementar n.º 3, ao determinar que sejam elaborados planos quinquenais que fundamentam os projetos do Executivo e o próprio Orçamento Plurianual de Investimentos, que é a expressão financeira dos programas setoriais e regionais considerados nos planos.

Não obstante as informações detalhadas fornecidas sobre os objetivos, as justificativas, as metas e a localização dos programas, os recursos discriminados nos anexos financeiros deste Plano estão, na maioria dos casos, a nível de programa. Tal fato se deve à existência no processo de programação de dois instrumentos adicionais — o orçamento plurianual de investimentos e o orçamento anual — através dos quais serão feitos os detalhamentos dos citados recursos, a nível de projeto e atividade, para apreciação do Congresso Nacional.

Em consequência da complexidade da atuação das diversas entidades regionais, e pela impossibilidade de ser estabelecida uma hierarquia nas metas, torna-se difícil apresentá-las sumariamente. No entanto, entre as mais tangíveis podem ser relacionadas:

- a) Ampliação da capacidade geradora de Paulo Afonso 660 MW.
- b) Implantação de 3.650 quilômetros e pavimentação de 3.430 quilômetros de rodovias de interesse regional.
- c) Atendimento adicional de cerca de 6.000.000 de pessoas com serviços de água e esgoto.
- d) Modernização de parte da agricultura regional através da irrigação de aproximadamente 100.000 ha; da modificação da estrutura da agroindústria canavieira através da ação fortalecida do GERAN, bem como da melhoria da comercialização mediante o financiamento da produção e da construção de centrais de abastecimento.
- e) Obtenção de uma taxa média anual de crescimento de 9% para o setor secundário, o que representará avanço significativo na implantação de um centro dinâmico de produção manufatureira no Nordeste;
- f) Realização de uma programação social que considere a melhoria das condições de saúde, educação e habitação.

Para que sejam alcançadas estas metas e as demais constantes do IV Plano Diretor, está previsto para o quinquênio o emprego de recursos do Governo Federal, dos Estados e de fontes externas da ordem de 6,9 bilhões de cruzeiros novos, de acordo com o detalhamento apresentado nas partes 7 e 8 deste Plano. A ênfase na infra-estrutura econômica, na programação dos recursos humanos e na agricultura pode ser percebida na Tabela 1 que se segue. É evidente que, se ao lado destes recursos fossem considerados os vinculados aos incentivos dos artigos 34/18, outra seria a composição. O MININTER contribui, praticamente, com a metade dos recursos considerados no presente Plano.

TABELA 1

Recursos Financeiros Considerados no IV Plano Diretor

Segundo os Setores

(Período — 1969/1973)

NCr\$ 1.000.000,00

SETORES	GOVERNO FEDERAL (*) - ESTADOS E RECURSOS EXTERNOS		MININTER (****)		SUDENE	
	VALORES	%	VALORES	%	VALORES	%
1. Energia	1.250	18,1	320	9,3	270	19,7
2. Transportes e Comunicações	1.160	16,7	240	7,0	190	13,8
3. Saneamento Básico	660	9,5	340	9,8	150	11,0
4. Recursos Naturais	210	3,1	180	5,2	120	8,7
5. Recursos Humanos	1.830	26,5	940	27,3	165	12,2
6. Agricultura e Abastecimento	1.100	16,0	860	25,0	240	17,5
7. Indústria (**)	60	0,9	60	1,7	60	4,4
8. Programas Especiais	190	2,7	55	1,6	55	4,0
9. Administração	(***) 450	6,5	450	13,1	120	8,7
T O T A L	6.910	100,0	3.445	100,0	1.370	100,0

(*) — Inclui BNDE, Ministérios do Interior, Transporte, Comunicações, Agricultura, Saúde, Educação e Cultura, Minas e Energia e Indústria e Comércio.

(**) — Computados apenas os gastos de apoio ao programa de industrialização, que exigirá investimentos mínimos da ordem de NCr\$ 3.000.000.000,00, oriundos, principalmente, dos incentivos financeiros (art. 34/18) e BNB.

(***) — Só foram computados os gastos de administração da SUDENE, DNOCS e SUVALE.

(****) — Inclui recursos da SUDENE.

2 ANTECEDENTES

O Nordeste sempre foi objeto de preocupações do Governo Federal, interessado em reduzir as proporções dos danos econômicos e sociais provocados por fenômenos de natureza climática. Estes, contudo, ao mesmo tempo que davam motivo a uma atuação especial do Governo na área, contribuíam para desviar sua atenção das verdadeiras causas da estagnação econômica em que vivia a Região.

A década de 1950, que conheceu duas grandes estiagens, foi marco de uma nova compreensão da realidade nordestina. Comprovada a insuficiência das ações governamentais até então postas em prática, reconheceu-se a necessidade de se lhes imprimir nova diretriz. Este fato, aliado a um inconformismo crescente da Região ante uma situação de pobreza que se tornava ainda mais evidente, em face do crescimento acelerado do Centro-Sul, levou a um reequacionamento da problemática nordestina, em que prevaleceram as metas de desenvolvimento econômico e social sobre os objetivos de mero combate direto aos efeitos das secas. A nova política do Governo Federal foi apresentada no documento elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), publicado em 1959, sob o título: "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste".

Esse documento continha uma análise da economia regional, concentrando sua atenção nas relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul, nos aspectos econômico-sociais do fenômeno das secas e no comportamento dos elementos dinâmicos da economia nordestina.

O Nordeste constituía a mais extensa área de baixo nível de desenvolvimento do continente americano, não chegando a sua renda per capita a alcançar sequer 100 dólares. Comparada sua economia com a do Centro-Sul, logo ressaltava uma grande disparidade de níveis de vida, não atingindo a renda do nordestino um terço da renda do habitante do Centro-Sul. As taxas de crescimento da renda per capita eram de 1,5% no Nordeste e 3,5% no Centro-Sul.

A menor participação da população ativa sobre a população total, quando comparada com a do Centro-Sul, a grande parcela da população ativa ocupada na agricultura e o baixo grau de capitalização dos setores primário e secundário, evidenciavam, também, esse atraso relativo do Nordeste.

Por outro lado, estas diferenças entre os níveis de desenvolvimento das duas regiões tendiam a aumentar, e disto era bastante indicativo o fato de vir diminuindo a participação relativa do Nordeste na renda nacional. A experiência de outros países demonstrava, ainda, que a desigualdade de níveis de vida tende a cristalizar-se, dando origem a barreiras institucionais e enterrando o desenvolvimento. O problema nordestino transcendia assim, os limites do regional para se transformar num problema nacional.

A análise da economia nordestina salientava a existência de um "permanente fluxo de recursos do Nordeste para o Centro-Sul, através do setor privado". Constatava também que o Nordeste, fornecendo divisas ao Centro-Sul, concorria para a eliminação de um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento dessa Região: a reduzida capacidade de importação. Além disso, demonstrava que a política de concessão de empréstimos a longo prazo, as taxas de juros inferiores às de depreciação da moeda, e a política de subsídios cambiais agiam como mecanismos que contribuíam para concentrar os investimentos industriais no Centro-Sul e transferir recursos para esta Região, que, todavia, apresentava melhores condições para atrair os capitais privados e absorver aqueles subsídios.

O Governo Federal, entretanto, atuava de modo a compensar as citadas transferências. É conveniente salientar que essas compensações "se avolumavam nos anos secos, assumido, sobretudo, um caráter assistencial". Existia, portanto, "uma diferença fundamental entre os recursos que saíam da Região pelo setor privado e os que entravam pelo setor público. Os primeiros eram capitais em busca de aplicação rentável e que deixavam a Região por falta de oportunidades de investimento reprodutivo. Os últimos eram recursos que se dissolviam em subsídios de consumo ou eram aplicados em investimentos não reprodutivos".

O GTDN considerava ainda a vulnerabilidade da economia nordestina, caracterizada por sua dependência, em grande escala, do comércio com o exterior. O setor exportador, em épocas anteriores, havia induzido um crescimento acentuado na economia regional; no entanto, submetido a oscilações do mercado internacional e a reduções sistemáticas dos preços de seus produtos, foi perdendo seu dinamismo inicial. Ademais, fatores circunstanciais, como a política cambial, definida sem levar em conta as particularidades da Região, tendiam a diminuir os incentivos à produção destinada ao mercado externo.

O Centro-Sul passou a ser, então, um mercado mais atrativo para os produtos regionais, consequência, também, do seu processo acelerado de desenvolvimento. A demanda de produtos nordestinos pelo Centro-Sul, no entanto, expandia-se num ritmo menos acentuado do que o da economia desta última Região, como indica o confronto entre a evolução de sua renda real e a das exportações do Nordeste.

O fenômeno das secas, por sua vez, era encarado de forma distinta daquela que vinha orientando a ação do Governo Federal na área. As secas não haviam sido, até então, objeto de um diagnóstico completo. As medidas postas em prática para combatê-las, quer as de curto prazo (criação de frentes de trabalho), quer as de longo prazo (construção de açudes, etapa preliminar na execução de uma política de melhor aproveitamento de terra e água), em nada modificaram os dados fundamentais do problema, contribuindo para fixar uma população que, de outra forma, teria emigrado, e não alterando um sistema inadequado de organização da produção, criavam condições para agravar o impacto social de novas secas.

A análise leva à conclusão de que as condições necessárias à ocorrência de um desenvolvimento espontâneo acelerado inexistiam no Nordeste. A disparidade dos níveis do desenvolvimento entre o Nordeste e o Centro-Sul, acentuando-se cada vez mais, agravava o problema nordestino. Com o fim de encaminhar solução adequada, o documento apresentava "um conjunto de recomendações que, levadas à prática, pode-

riam modificar seus dados fundamentais". Essas recomendações consubstanciavam-se em quatro diretrizes básicas:

- a) Intensificação dos investimentos industriais, visando a criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira. Esgotado o dinamismo das exportações, o desenvolvimento só se tornaria possível mediante a criação de um novo centro dinâmico que, no Nordeste, encontraria na industrialização a única saída.

Para tanto, impor-se-iam a reorganização das indústrias tradicionais e a instalação de novas indústrias, consideradas como prioritárias as de alto poder germinativo e as que aproveitassem matérias primas regionais.

- b) Transformação da economia agrícola da faixa úmida com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos aos centros urbanos. A faixa úmida dispõe das melhores terras agricultáveis da Região; uma política de aumento de produtividade nessa área provocaria, portanto, a liberação de terras para produção de alimentos. Esta diretriz está diretamente ligada à primeira, na medida em que a inelasticidade da oferta de alimentos tem efeitos negativos sobre as dimensões do mercado de manufaturas e sobre os custos industriais (mão-de-obra).

- c) Transformação progressiva das zonas semi-áridas, no sentido de elevar sua produtividade e torná-las resistentes ao impacto das secas. Foi sugerida a modificação da forma como estava organizada a produção na área objetivando-se com isto aumentar os rendimentos e obter maior racionalização das unidades produtivas.

- d) Deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, com o fim de incorporar à economia da Região as terras úmidas do "hinterland" maranhense. Esta quarta grande diretriz está diretamente ligada à anterior. A reorganização da economia da zona semi-árida liberaria contingentes de mão-de-obra, parte dos quais seriam absorvidos pelas frentes de colonização. Também estas contribuiriam para aumentar a oferta de alimentos na Região.

Uma vez estabelecidas as diretrizes, a implementação da política de desenvolvimento regional estava a exigir, de imediato, a consideração de programas orientados para a criação de condições necessárias ao seu cumprimento e para aspectos outros de natureza operacional. Admitia o Governo que sua intervenção no processo deveria obedecer a uma ação planejada e que o sucesso dessa intervenção estava estritamente ligado à possibilidade de mobilização dos meios indispensáveis à organização econômico-social da área.

Desde logo se impôs, como providência indeclinável, a criação de um órgão que assumisse o comando da política de desenvolvimento e a pusesse em execução, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — SUDENE, cujos Planos Diretores se constituíram em instrumentos de trabalho para execução das diretrizes estabelecidas.

O I Plano Diretor, para atingi-las, formulou uma série de programas, dando ênfase à criação de capital social básico, para o que destinava cerca de 3/4 de todas as verbas orçamentárias a serem aplicadas no triênio 1961-1963. Por ordem de importância, nesse item figuravam o aumento da capacidade energética, o melhoramento da rede de transportes e os trabalhos para dotar com água e esgotos parte da população urbana do Nordeste. O restante se distribuía de maneira muito desigual nos setores de Recursos Naturais, Agricultura e Abastecimento e Recursos Humanos. Os investimentos vinculados ao setor de Recursos Humanos não atingiam 2% do total previsto no Plano.

O II Plano Diretor já apresentava algumas modificações significativas no que respeita à destinação de recursos. O setor de infra-estrutura continua liderando a distribuição, embora sua participação já não alcance três quartos do total dos recursos previstos, mais de 66%, aproximadamente. Os recursos restantes foram vinculados, em ordem decrescente, a Agricultura e Abastecimento, a Recursos Naturais e a Recursos Humanos.

As modificações introduzidas pelo II Plano Diretor foram aprofundadas no Terceiro, no que se refere à destinação de recursos. Além da diminuição da importância do setor infra-estrutura, prosseguiu a tendência de se atribuir maior significação aos setores de Agricultura e Recursos Humanos, enquanto os outros setores continuaram a absorver somas mais ou menos equivalentes às que lhes foram destinadas pelo II Plano.

Este breve retrospecto permite evidenciar a importância do setor infra-estrutura na efetivação da política de desenvolvimento adotada pela SUDENE. Sua importância decorre do fato de "os investimentos infra-estruturais assumirem, em economias subdesenvolvidas, caráter pioneiro, já que possibilitam a incorporação de recursos e fatores num nível mais alto de produtividade, provocam a ruptura de estruturas arcaicas, mediante abertura de novos mercados", como salientava o I Plano Diretor. Esses investimentos, sujeitos a um critério seletivo e implicando maior coordenação dos gastos públicos na Região, serviam de suporte à industrialização, cuja intensificação seria objeto de um elenco de incentivos coordenados e administrados pela SUDENE, o qual se foi aperfeiçoando e ampliando através dos três Planos Diretores.

3 A ECONOMIA DO NORDESTE

3.1 APRECIACÃO GLOBAL

As informações aqui apresentadas têm por objetivo fornecer uma visão de conjunto da evolução recente do sistema nordestino, através, principalmente, das variações refletidas por alguns indicadores econômicos e demográficos. Na primeira parte examinam-se os índices de produto global e setorial, e são analisados diferentes aspectos da oferta; seguem-se algumas considerações sobre o investimento e a demanda externa, e seus efeitos sobre o nível de atividade; finalmente, são focalizados certos aspectos de natureza social relacionados com a renda, com as características demográficas e com o nível do emprego na Região.

3.1.1 PRODUTO

Na economia nordestina, quer se considere o período 1956/64, quer o período 1960/64, vem-se verificando razoável dinamismo, que se expressa em taxas acumulativas anuais para o produto interno regional de 5.ª e 6.ª, respectivamente (ver Tabelas 2 e 3). Desde que observada a permanência de condições favoráveis e o aparecimento de outras resultantes do aperfeiçoamento da política de desenvolvimento nos últimos três anos, é de crer que a taxa do crescimento do produto interno em 1965/67 tenha sido igual ou superior à verificada no período 1960/64.

Esse comportamento decorre em grande parte do crescimento do setor agropecuário, como pode ser constatado através de sua participação no produto interno (Tabela 4) e do confronto do seu crescimento com o dos demais setores de produção (Tabela 3). A relativa regularidade das condições climáticas ocorridas desde 1959, a disponibilidade de terras e de força de trabalho possibilitaram, em conjunto, um crescimento extensivo e sem aumento significativo da produtividade da mão-de-obra.

TABELA 2
ÍNDICES E VARIAÇÕES ANUAIS DO PRODUTO REAL DO BRASIL E DO NORDESTE 1956/64

ANOS	Índice (1956 = 100)			
	Brasil		Nordeste	
	Índice	Variação (%)	Índice	Variação (%)
1956	100	—	100	—
1957	107	7	103	3
1958	114	7	96	6
1959	122	7	105	9
1960	131	7	114	8
1961	140	7	122	7
1962	148	5	129	6
1963	150	2	138	7
1964	155	3	143	4

FONTE: Brasil: FGV
Nordeste: SUDENE

TABELA 3

ÍNDICE E VARIAÇÕES ANUAIS DO PRODUTO REAL DO NORDESTE POR SETORES

1956/64 — (1956=100)

A N O S	AGROPECUÁRIO		INDUSTRIAL		SERVIÇOS		TOTAL	
	Índice	Varição Anual	Índice	Varição Anual	Índice	Varição Anual	Índice	Varição Anual
1956	100	—	100	—	100	—	100	—
1957	110	10	93	— 7	100	0	103	3
1958	94	— 14	85	— 8	101	1	96	6
1959	112	19	95	11	102	1	105	9
1960	123	10	110	17	107	4	114	8
1961	131	6	119	8	117	9	122	7
1962	138	5	125	4	123	6	129	6
1963	146	6	124	1	136	11	138	7
1964	152	4	130	5	140	2	143	4

FONTE: SUDENE

TABELA 4

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE CADA SETOR NO PRODUTO INTERNO

DO NORDESTE

1956/64

Setores	Participação Percentual								
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Agropecuário	40	42	39	42	43	42	43	42	42
Industrial	13	12	11	12	13	13	12	12	12
Serviços	47	46	50	46	44	45	45	46	46
T O T A L	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FONTE: SUDENE

O setor industrial não foi capaz, até o último ano do período considerado (1956/64), de acompanhar o ritmo de incremento da economia em seu conjunto, nem o dos demais setores. A sua evolução, neste período, mostra-se muito irregular, em virtude, notadamente, das flutuações verificadas nas indústrias tradicionais que têm, ainda, participação significativa no valor da produção industrial. Apesar deste fato, e da reduzida participação do setor secundário no produto interno da economia (12%) provavelmente ocorreu, nos dois últimos anos (1966/67), maior influência do setor no comportamento do sistema econômico, em razão do montante significativo dos investimentos industriais realizados — fruto da política de industrialização adotada — e dos seus efeitos diretos e indiretos sobre os outros setores produtivos.

A contribuição do setor terciário para o dinamismo da economia, só ocorreu nos últimos anos do período 1956/64, pois até 1960 se manteve estagnado. Em grande parte, o dinamismo recente do setor, pode ser atribuído às atividades governamentais.

3.1.2 INVESTIMENTOS

Examinando o comportamento da economia regional, não só do ângulo do produto gerado na atividade econômica, mas através da formação da demanda, constata-se a função de destaque exercida pelos investimentos de alguns setores e subsectores, especialmente indústria e Governo. Na verdade, as informações obtidas mostram que os investimentos públicos orientados, em sua maioria, para as obras de implantação no Nordeste de uma moderna infra-estrutura de energia e transporte, têm apresentado crescimento razoável. A significação desta variável para o comportamento da economia não deve ser procurada apenas no ritmo do seu crescimento e na sua participação no produto interno gerado pela Região. Tem importância fundamental a seleção dos setores contemplados com os investimentos governamentais. No Nordeste, durante o período 1960/66, foram atribuídas prioridades aos setores de transporte rodoviário, energia elétrica e indústrias (extrativa mineral e de transformação), cujos investimentos representam mais de 60% do total. Já no tocante aos subsectores sociais, entendidos como tais os de Saúde e Educação são pouco significativos os investimentos (em torno de 6%), não tendo havido acréscimo considerável na sua participação (ver Tabelas 5 e 6).

No que se refere a transportes, não obstante os esforços desenvolvidos pelo Governo, nas diversas esferas administrativas, alguns fatos estão a exigir atenção especial. É de ressaltar a falta de complementaridade dos diversos sistemas de transportes, a tal ponto que, ao lado de alguns que passaram por modificações e experimentaram avanços tecnológicos, subsistem outros estagnados, antiquados e deficitários. Outro aspecto que deve ser lembrado é o da pouca adequação dos sistemas atuais às exigências de um sistema econômico de maior complexidade, uma vez que, em grande parte, foram implantados em função do fornecimento de serviços a uma economia predominantemente voltada para a atividade de exportação de produtos primários. Este fato responde, em parte, pela concentração no litoral da oferta de transportes e a precariedade de ligações com as zonas situadas a oeste da Região. Outros aspectos também relevantes serão considerados na parte referente à execução da política adotada pelo Governo no Nordeste, desde 1959.

TABELA 5

INVESTIMENTOS DO SETOR PÚBLICO NO NORDESTE POR ATIVIDADE OU SETOR DE USO

1960/66

NCr\$ 1.000

ESPECIFICAÇÃO	A N O S						
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
1. Agricultura, Silvicultura e Pesca	2.206	2.517	3.893	8.175	10.902	20.032	34.129
2. Indústria Extrativa, Mineral e de Transformação	7.160	13.084	20.057	42.990	82.161	139.505	177.518
3. Eletricidade, Água e Saneamento	3.774	5.575	11.955	15.773	53.292	146.689	192.719
3.1. Energia Elétrica	1.059	2.529	7.531	7.975	34.367	111.817	130.939
3.2. Água e Saneamento	2.715	3.046	4.424	7.798	18.925	34.872	61.780
4. Transporte, Comunicação e Armazenagem	9.012	11.926	28.943	36.248	44.624	123.704	243.192
4.1. Transporte	6.013	9.119	24.239	30.191	34.395	105.051	215.196
4.1.1. Estradas	1.447	1.349	1.595	2.003	2.830	6.912	9.053
4.1.2. Ferrovias e Portos	1.435	1.148	2.744	3.301	5.075	9.002	16.362
4.1.3. Outros Investimentos em Transporte	117	310	365	753	2.324	2.739	2.581
4.2. Comunicação e Armazenagem	71	52	98	1.433	2.569	4.506	5.310
5. Intermediários Financeiros	2.558	4.222	9.090	15.463	26.409	43.533	84.838
6. Administração Pública	1.314	2.300	4.083	6.522	16.387	33.036	48.424
7. Serviços	713	1.490	2.628	4.992	13.770	28.300	38.520
7.1. Educação	601	810	1.455	1.530	2.617	4.736	9.904
7.2. Saúde	26.095	39.676	78.119	126.604	236.344	511.005	786.130
T O T A L	26.095	39.676	78.119	126.604	236.344	511.005	786.130

FONTE: SUDENE

TABELA 6

NORDESTE: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS POR SETORES DE ATIVIDADE

1960/66

ESPECIFICAÇÃO	P A R T I C I P A Ç Ã O (%)						
	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
1. Agricultura, Silvicultura e Pesca	8,5	6,3	5,0	6,4	4,6	3,9	4,3
2. Indústria Extrativa Mineral e de Transformação	27,4	33,0	25,7	34,0	34,8	27,3	22,6
3. Eletricidade, Água e Saneamento	14,5	14,1	15,3	12,5	22,5	28,7	24,5
4. Transporte, Comunicação e Armazenagem	34,5	30,1	37,1	28,6	18,9	24,2	30,9
5. Intermediários Financeiros	0,3	0,1	0,1	1,1	1,1	0,9	0,7
6. Administração Pública	9,8	10,6	11,6	12,2	11,2	8,5	10,8
7. Serviços (Educação e Saúde)	5,0	5,8	5,2	5,2	6,9	6,5	6,2
T O T A L	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: SUDENE

Com relação à infra-estrutura de energia elétrica, os esforços desenvolvidos podem ser observados a partir dos investimentos apresentados (Tabela 5) e da própria evolução do consumo que, em termos *per capita*, em relação ao Brasil, passou de 16,6%, em 1961, para 27,8%, em 1966. Não obstante este fato, deve ser considerada a situação de algumas sub-regiões, como é o caso do Nordeste Ocidental, cujo consumo *per capita* apenas alcança 6% do consumo da área da CHESF. Considere-se, além disso, que, no tocante a esta última área, se prevê um déficit de energia elétrica, a partir de 1969.

Ao lado dos investimentos diretamente realizados pelo Governo, têm apresentado destaque especial, sobretudo a partir de 1966, os investimentos no setor industrial, induzidos pelo elenco de incentivos concedidos aos empresários e pelo tratamento preferencial estabelecido para a Região. A fim de que se tenha uma idéia dos resultados, basta referir que, para os projetos industriais aprovados até 1967, com vistas à implantação e modernização, estão previstos investimentos, a preços do mesmo ano, da ordem de 2,6 bilhões de cruzeiros novos, tendo sido liberados, somente em 1967, NCr\$ 157 milhões de recursos dos depósitos vinculados aos artigos 34/18.

3.1.5. DEMANDA EXTERNA

Aspecto a ser considerado para melhor compreensão do sistema nordestino, é o da demanda externa, representada pelas exportações, para o estrangeiro e para as demais regiões do País. A constatação inicial a ser feita é a do declínio significativo do coeficiente total das exportações, definido como a relação entre o valor das exportações, e o da renda interna (ver Tabela 7). Isto significa, antes de tudo, a redução da importância da demanda externa no comportamento da economia, ou em outras palavras, uma maior independência, na sua evolução recente, das flutuações ocorridas nas quantidades e nos preços dos produtos exportados. Tal afirmativa, no entanto, não pode levar à conclusão de que é insignificante para o Nordeste a influência da demanda externa. Na verdade, quando se considera sua importância para a faixa monetizada da economia agrícola da Região e para o nível de emprego, bem como o papel que desempenha em algumas áreas de grande dimensão, especializadas na produção de bens exportáveis, põe-se em destaque o caráter relativo da afirmação anterior.

O exame mais detido das transações com outras regiões do País e com o estrangeiro mostra que, no período considerado, as primeiras vêm declinando, seja em termos absolutos, seja com relação à renda interna; o volume das transações com outros países apresenta expansão, conservando, no entanto, o mesmo grau de instabilidade em relação aos períodos anteriores.

As explicações fundamentais para a referida evolução das transações com outras áreas do País podem ser encontradas nos seguintes fatos: (1) baixa produtividade na produção de grande parte dos bens de exportação, o que possibilitou o aparecimento de concorrentes dotados de maior poder de competição, (2) a desaceleração do crescimento da economia do Centro-Sul, a partir de 1962, e, finalmente, (3) a elevação mais acentuada dos preços em cruzeiros, motivada pela política cambial que possibilitou aos exportadores maior poder de defesa em relação às oscilações dos preços internacionais.

TABELA 7

Nordeste: Estimativa dos Coeficientes das Exportações

1956/64

A N O S	OUTROS PAISES	OUTRAS REGIÕES			TOTAL GERAL
		Cabotagem	Vias Internas	TOTAL	
1 9 5 6	7,7	19,5	3,0	22,5	30,2
1 9 5 7	8,5	11,6	3,7	15,3	23,8
1 9 5 8	9,8	9,1	6,5	15,6	25,4
1 9 5 9	9,5	8,5	5,0	13,5	23,6
1 9 6 0	11,3	9,3	5,8	15,1	26,4
1 9 6 1	—	—	—	—	—
1 9 6 2	8,8	5,7	4,9	10,6	19,4
1 9 6 3	10,5	4,0	6,6	10,6	21,1
1 9 6 4	8,7	4,1	5,0	9,1	17,8

FONTE: FGV — Renda Interna do Nordeste —
Exportação — SEEF e IBGE

NOTA: A renda relativa ao Setor de Serviços foi estimada pela SUDENE, para os anos de 1962/1964

TABELA 8

Índice de Quantum da Exportação do NE

A N O S	Comércio Internacional	Comércio Inter-Regional	T O T A L
1 9 5 6	83,0	110,4	98,6
1 9 5 7	73,9	87,3	81,6
1 9 5 8	84,0	84,6	84,3
1 9 5 9	85,4	75,0	78,6
1 9 6 0	100,0	100,0	100,0
1 9 6 1	119,7	109,5	103,9
1 9 6 2	89,7	97,4	94,1
1 9 6 3	96,6	86,0	91,4
1 9 6 4	106,7	81,0	92,0
1 9 6 5	120,2	97,4	107,1

Fonte dos dados básicos: SEEF IBGE, Obs.: Para cálculo dos índices de quantum usou-se o método Laspeyres.

Nas transações com outros países observa-se o crescimento do quantum exportado (Tabela 8). Por outro lado, o valor das exportações em dólares apresenta uma relativa estagnação em virtude da queda contínua dos preços médios dos produtos nordestinos no mercado internacional (Tabela 9). Cabe ressaltar que a referida ascendência do quantum exportado, com apreciáveis flutuações anuais, torna evidente a tendência de compensar a redução dos preços no comércio com outros países, através da venda de quantidades cada vez maiores.

Um ponto que deve ser ressaltado com relação às transações com o exterior é o da sua pequena diversificação, quer se considere o destino dos produtos, quer o número de componentes de importância na pauta de exportação. Se bem que, deliberadamente ou não, ações tenham sido desenvolvidas no sentido de diversificação das exportações, nos dois sentidos aqui considerados, os resultados obtidos não foram significativos. Realmente, se em 1962 o Nordeste exportou 132 produtos, e em 1966, cerca de 189, nenhum dos novos conseguiu lugar de destaque na pauta de exportação, continuando o predomínio absoluto dos sete principais. O mesmo ocorreu com relação aos mercados importadores: o aumento de novos mercados no quinquênio (1962/66), não modificou a participação dos mercados tradicionais dos Estados Unidos, Alemanha Ocidental, França, Holanda e Inglaterra, que participam com mais de 70% do valor das exportações regionais.

Os efeitos negativos, já assinalados, da baixa produtividade, com relação ao nível das transações com outras regiões do País, são igualmente válidos para explicar as flutuações no valor das transações com o estrangeiro.

Outros fatores de importância similar têm concorrido para aumentar os efeitos negativos das transações com o exterior. Os acordos de natureza político-econômico têm criado barreiras, praticamente intransponíveis, para alguns produtos nordestinos, entre os quais ressalta o cacau. As inovações tecnológicas — que têm possibilitado, além do aparecimento dos sintéticos, a redução de unidade de insumos primários por unidade de bem produzido — assim como a pouca uniformidade do produto, têm dificultado o aumento do valor e preço das exportações para o estrangeiro, sobretudo no que se refere ao algodão, principalmente o de mais baixa qualidade, ao sisal e à cera de carnaúba. A existência de excedente estrutural de produção para o açúcar tem, igualmente, grande importância neste particular.

Quanto aos fatos assinalados, deve-se enfatizar com relação ao Nordeste, os aspectos negativos resultantes da baixa produtividade, que não permite ao exportador de produtos primários alcançar, tanto no mercado inter-regional, como no mercado internacional, as faixas mais nobres da demanda externa, com maior estabilidade e nível de preço mais compensatório.

3.1.4. RENDA

Os efeitos de todos estes fatos sobre o conjunto da economia nordestina mostram que, em confronto com a evolução do Centro-Sul, e do País, como um todo, houve uma redução das diferenças do nível de renda entre o Nordeste e as regiões mais desenvolvidas. Deve ser lembrado que, não obstante a redução das diferenças do nível de desenvolvimento, a renda da Região apenas alcança 20% da renda do País, e que, em termos per capita, a do nordestino representa pouco mais de 60% da do brasileiro.

Circunstância a ser anotada é a de que, no Nordeste, a renda se apresenta muito concentrada, quer se considerem os grupos sociais, quer as unidades federadas.

TABELA 9
ÍNDICES DO QUANTUM E PREÇOS MÉDIOS (US\$) DOS 7 PRINCIPAIS PRODUTOS DE
EXPORTAÇÃO DO NORDESTE PARA OUTROS PAÍSES

ANOS	CACAU		AÇÚCAR		ALGODÃO		SISAL		FUMO		MAMONA		CERA DE CARNAÚBA	
	Q.	P. M.	Q.	P. M.	Q.	P. M.	Q.	P. M.	Q.	P. M.	Q.	P. M.	Q.	P. M.
1956	84,4	95,6	3,7	125,7	26,6	144,2	98,6	89,7	89,2	111,2	112,9	80,2	106,6	89,9
1957	76,6	119,5	61,8	153,5	23,0	257,2	92,6	63,5	80,0	103,2	167,8	118,0	108,0	97,7
1958	76,5	149,2	78,5	109,4	21,0	269,0	89,6	62,9	86,6	87,5	179,4	89,8	87,5	99,6
1959	72,4	123,8	67,7	101,3	58,8	83,5	105,2	80,3	79,8	97,1	132,1	71,1	88,2	99,7
1960	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1961	74,4	81,2	80,9	114,2	206,3	184,9	119,2	94,6	140,5	96,0	202,6	106,2	93,9	64,6
1962	44,5	92,3	79,3	131,3	75,0	184,2	127,0	89,6	118,8	100,9	114,0	105,3	86,5	65,6
1963	49,2	100,8	91,1	194,9	127,5	184,9	110,4	137,3	108,3	100,3	138,8	105,1	103,1	56,3
1964	51,6	87,9	50,6	191,2	151,1	150,7	125,6	137,2	157,5	78,6	167,0	96,2	100,3	58,0
1965	61,9	64,4	128,6	104,2	90,1	199,9	139,2	81,3	152,6	80,4	307,2	74,6	111,5	55,7
1966	80,0	89,6	132,5	133,6	101,6	188,3	141,3	75,3	126,2	82,1	234,4	91,5	124,8	44,6

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: SEEP

OBS.: Q=quantum; PM=preços médios.

Com relação ao primeiro caso, o fato se explica pelo processo de acumulação apoiado na concentração da propriedade fundiária, com vista ao atendimento do mercado externo, e como base da pecuária extensiva. A consequência foi a formação de uma estrutura social caracterizada pela existência de um reduzido número de pessoas detentoras de grande parcela da renda e do patrimônio. Para que se tenha uma idéia deste problema basta referir dois aspectos atuais. Em primeiro lugar, o da distribuição dos estabelecimentos rurais — o que será apreciado com mais vagar no exame do setor agropecuário — de acordo com sua dimensão e segundo informações do censo agrícola de 1960: os estabelecimentos de menos de 10 ha., representando 61% do total, ocupavam 4% da área, enquanto os de mais de 500 ha., representando 1,5% do total, ocupavam 43% da área. Em segundo lugar, alguns resultados de pesquisa recente (1967) realizada pela SUDENE e pela Universidade de Michigan (EE.UU.), relacionados com a distribuição da renda proveniente dos salários no Recife mostravam que 50% dos chefes de família recebiam 6% da renda e que 13% situados no nível mais alto, 60% dos salários pagos. O relatório preliminar chamava a atenção para o fato de que outros tipos de renda, particularmente de aluguéis e lucros, aumentavam a renda das classes mais altas.

Relativamente à distribuição da renda por unidade da Federação, é suficiente lembrar que a renda per capita, no Piauí, o Estado de nível mais baixo neste particular, alcança, apenas, metade da mesma renda em Pernambuco, que, por sua vez, representa 2/3 da verificada em outras áreas do País.

Não obstante os esforços até agora desenvolvidos e os resultados obtidos nos anos recentes, o nível de renda ainda baixo apresentado pelo Nordeste, bem como sua concentração, não tem possibilitado a elevação a um nível satisfatório das condições de alimentação, saúde, educação e habitação da população nordestina.

3.1.5 POPULAÇÃO

Com base nas informações dos censos demográficos, observa-se que a população nordestina, atualmente estimada em 27 milhões, apresenta uma taxa geométrica acumulativa anual de crescimento, de aproximadamente 2,2% (1950/60), menor, portanto, do que as apresentadas por outras regiões (Norte, Sudeste, Sul, Centro-Oeste) e para o total do País. Disso resulta dizer que o Nordeste, no decorrer dos anos, vem reduzindo sua participação na população total do Brasil: em 1900 a participação era 39% do total do País, em 1920 de 37%, em 1940, cerca de 35%, em 1950 e 1960, respectivamente, 34% e 32%. Estimativa do IBGE para 1967 demonstra que esta participação reduziu-se para 31%.

Conquanto o ritmo de crescimento seja bem maior do que o verificado nos países de mais alta renda per capita, e a população nordestina maior que a de grande parte dos países europeus e latino-americanos, sua densidade é muito reduzida (14,6 hab/km²), mesmo se comparada com a de outras regiões do País, principalmente o Sudeste (33,6 hab/km²) e Sul (21,1 hab/km²). Deve-se considerar, no entanto, que os dados apresentados escondem a desigual distribuição da população no Nordeste, situada em grande parte na faixa litorânea (como se verá posteriormente com detalhes), do que resultam grandes vazios para serem povoados, notadamente no oeste do Maranhão, Piauí e Bahia. Estados que, em 1960, apresentaram densidade de, respectivamente 7,7 hab/km², 5 hab/km² e 10,7 hab/km².

No tocante à distribuição etária da população, os censos demográficos, inclusive as informações preliminares existentes para o censo de 1960, mostram ser a população nordestina bastante jovem, apresentando sempre mais de 54% do total entre zero e dezenove anos. Convém ressaltar que em todos os levantamentos censitários realizados, a participação dessa faixa mais jovem da população nordestina é sempre maior que a apresentada em relação ao País, conjuntamente. São óbvias as implicações de uma tal estrutura na programação social, notadamente na Educação, Saúde e Habitação.

Um aspecto a considerar, pois diferencia a Região Nordeste das demais regiões do País, é o dos saldos migratórios negativos apresentados pelo Nordeste. A análise dos censos demográficos de 1940, 1950 e 1960 mostra que a Região foi a única onde o fluxo emigratório foi maior que o imigratório. Note-se, ademais, que os saldos verificados tendem a aumentar no decorrer dos anos: em 1940, esse saldo representou 4,3% da população total da Região, em 1950 alcançou 5,2%, para, em 1960, atingir 8,3%. É de esperar que esta última percentagem tenha sido muito influenciada pelas duas grandes secas ocorridas na década de cinquenta. Como se verá no capítulo sobre a distribuição espacial da atividade econômica, informações recentes confirmam para os últimos anos esta tendência, identificando, na Região, as áreas de onde provêm os emigrantes. No referido capítulo serão examinados, também com detalhes, os movimentos da população das áreas rurais para os centros urbanos.

3.1.6 EMPREGO

A economia do Nordeste, pelo que se pode depreender das informações existentes, não se tem mostrado capaz de absorver satisfatoriamente a força de trabalho existente no sistema. Na verdade, como se verá a seguir, se no setor agrícola a absorção ocorre em grande parte sob a forma de subemprego, os contingentes que saem do meio rural já encontram nos grandes centros urbanos proporção significativa da força de trabalho em estado de desocupação ou subocupação.

O exame da utilização da mão-de-obra no setor agropecuário será feito, oportunamente, no setor específico. Convém aqui ressaltar alguns aspectos relacionados com as categorias mais importantes por sua significação numérica: a) dos assalariados, b) dos trabalhadores sem renda própria (membro não remunerado da família dos responsáveis pelos estabelecimentos).

Quanto à primeira delas, observa-se que, além de perder importância relativa no total da mão-de-obra ocupada, vem tendo maior participação, dentre os assalariados rurais, os temporários, cujo número aumentou de 76% sobre o total da categoria, em 1950, para 81%, em 1960. Isto implica, em termos relativos, significativa redução dos assalariados permanentes, que representam uma situação mais estável, em termos de renda e trabalho, em favor da subcategoria dos temporários, mais próximos da situação de subempregados.

Com relação ao trabalhador sem renda própria, as informações disponíveis e estimativas feitas na base dos dados conhecidos, mostram grande participação (aproximadamente 40%) desta categoria no total da mão-de-obra ocupada, aliada a um incremento de 70% no período 1950/60. Este fato é relevante, principalmente quando se tem em conta que as pessoas sob esta denominação, na maioria dos casos, podem ser enquadradas como subocupadas. Note-se que, dado o tipo de relação de produção estabelecida, esta categoria não participa diretamente do mercado.

O exame do aumento da ocupação, de acordo com o tamanho do estabelecimento, mostra que a absorção se está efetuando, principalmente, por intermédio dos pequenos estabelecimentos e que, ademais, nas grandes propriedades, há uma redução da mão-de-obra ocupada. A Tabela 10, que segue, confirma claramente este fato, que revela a pressão exercida sobre a terra no Nordeste.

TABELA 10
CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO OCUPADA NA AGRICULTURA
SEGUNDO O TAMANHO DO ESTABELECIMENTO

1950/1960

Tamanho do Estabelecimento	Crescimento da população ocupada (%)
Menos de 5 ha.	121
de 5 a 10 ha.	54
de 10 a 20 ha.	45
de 20 a 50 ha.	45
de 50 a 500 ha.	27
de 500 a 1.000 ha.	5
1.000 e mais	(—) 21

Fonte: Censos Agrícolas de 1950 e 1960.

É muito reduzida, com relação ao total da força do trabalho, a absorção da mão-de-obra nordestina pelas atividades industriais. Ademais, seu crescimento é muito lento (quando se consideram as informações do "Registro Industrial" ou da "Produção Industrial") ou inexistente (quando se estabelecem comparações com as informações fornecidas pelos Censos Industriais). Com relação aos dados existentes sobre os resultados prováveis da política de industrialização recente e em fase de consolidação, é de esperar (de acordo com o que será apresentado no exame do setor industrial), uma vez implantados os projetos industriais, modificações significativas na estrutura de ocupações. Deve-se lembrar, no entanto, que o setor industrial moderno que está sendo montado, consoante a política de industrialização em curso, tem adotado tecnologia de alta densidade de capital, com efeitos diretos de pouca significação sobre a absorção da força de Trabalho desocupado e subocupado disponível nos centros urbanos. Na verdade, os projetos aprovados até fins de 1967 prevêem a criação de, aproximadamente, 46.000 empregos diretos, sem contar os que serão mantidos e constam dos projetos de reequipamento, modernização e ampliação.

O artesanato, por sua vez, que ocupa algumas centenas de milhares de pessoas na Região, utiliza a mão-de-obra, em geral, com baixa produtividade, em face dos problemas de organização do processo produtivo e da comercialização do produto. Tendo-se em vista o caráter de renda complementar ao orçamento familiar, a atividade artesanal deve ser considerada como uma das alternativas no sentido de atenuar o problema do emprego.

Também no setor terciário, sobretudo nas grandes capitais nordestinas, ocorre a ocupação de mão-de-obra de baixa produtividade. Para que se tenha uma idéia da magnitude que o problema do desemprego oferece atualmente em alguns centros urbanos, vale referir as informações constantes de recente levantamento realizado no Recife.

A mencionada pesquisa (1) revelou que 26% dos chefes de família entrevistados estavam desempregados não obtendo a família qualquer espécie de renda. Além deste fato, mostrou que 23% dos que recebiam salários tinham nível de remuneração inferior ao mínimo legalmente estabelecido. Esta situação deve ser semelhante à de outras grandes capitais nordestinas: Salvador e Fortaleza.

(1) Pesquisa sobre comercialização realizada pela SUDENE e a Universidade de Michigan (1967).

3.2 — APRECIACÃO SETORIAL

3.2.1 — SETOR AGROPECUARIO

a) Caracterização Geral

A observação inicial sobre o conjunto de atividades do setor agropecuário da economia nordestina terá de referir-se à importância de sua participação na vida econômica regional. Essa participação tem oscilado em torno de 42% no produto interno.

A elevada participação das atividades rurais na vida econômica do Nordeste possui significação relativa como indicador do subdesenvolvimento regional. O que efetivamente assume maior significação é o conjunto de elementos que caracterizam os sistemas de uso da terra e os sistemas de organização agrária da Região. Uma classificação desses sistemas poderá distinguir, pelo menos, três tipos ou padrões sub-regionais bem individualizados: os de monocultura sob organização de "plantation", os de policultura e os da combinação "gado — algodão — pequenas lavouras".

O sistema de monocultura sob organização de "plantation" apresenta outros caracteres além da não diversificação ou da pequena diversificação de atividades. Trata-se, como se sabe, de tipo de organização agrária apoiada fundamentalmente: quanto à terra, em grandes domínios fundiários frequentemente subutilizados; quanto à força de trabalho, em grande massa de assalariados; e, quanto a mercado, em áreas extra-regionais. As áreas ocupadas pela cana-de-açúcar e pelo cacau são as suas zonas principais. Trata-se, em ambos os casos, de áreas-problema especiais como se verá no item 3.3. deste Plano.

Quanto ao sistema de policultura, existem traços diferenciadores a serem registrados, além do uso diversificado do solo. As estruturas fundiárias caracterizam-se pela sua grande heterogeneidade, com propriedades das mais diferentes categorias dimensionais, coexistindo o latifúndio e o minifúndio. O regime de trabalho de assalariado é pouco generalizado. Os pequenos agricultores — minifundiários, arrendatários e parceiros — constituem parcela ponderável da massa rural. A criação do gado, atividade principal dos grandes estabelecimentos, é importante nas combinações agrícolas e de grande influência sobre as relações de trabalho e de produção. As regiões agrestinas e as manchas úmidas das regiões semi-áridas constituem as suas áreas principais. Aos seus caracteres e problemas também se refere o capítulo destinado a uma abordagem espacial.

As características principais do sistema "gado — algodão — pequenas lavouras", além do que essa combinação exprime, residem fundamentalmente em uma estrutura fundiária com predominância da grande propriedade, na relativa escassez de culturas alimentares e na baixa densidade de ocupação humana da terra. Seus domínios são, de todos, os mais amplos e correspondem, grosso modo, às grandes extensões de terras de clima

semi-árido. Esses espaços são também os de maior incidência das irregularidades climáticas, não existindo ainda uma infra-estrutura e uma estrutura de produção capazes de minimizar os seus efeitos.

Outros sistemas de uso da terra podem ser distinguidos no Nordeste. Subdivisões dos grandes padrões mencionados correspondem a diferenciações espaciais sob a forma de sub-regiões ou subunidades agrárias. Aparecem também, em determinadas áreas, produtos capazes de alterar combinações típicas, conferindo-lhes individualidade bem marcante. É o caso da agave em regiões da Paraíba, da Bahia e do Rio Grande do Norte, ou do arroz no baixo São Francisco. É também o caso do extrativismo vegetal (babaçu, carnaúba, oiticica) nos Estados mais setentrionais.

Característico comum a esses tipos de organização agrária e de sistemas agrícolas reside, na generalidade dos casos, na sua natureza extensiva. As diferenciações entre eles derivam apenas em pequena escala de diversidades de grau de evolução tecnológica e se manifestam em adaptações mais ou menos passivas a condições mesológicas variáveis.

Não sendo possível aqui tentar um exame minucioso das atividades rurais do Nordeste, com base nas unidades regionais de tipo agrário, a análise terá de utilizar dados globais. Entre estes, os de interesse mais geral são os que indicam, nos últimos anos, um crescimento do produto real do setor em escala maior do que a do incremento demográfico ocorrido na Região. A taxa anual do aumento, no período 1950-1960, é de 6,1% contra um crescimento de população estimado em 2,2%. Tomando-se um período mais recente, o de 1956-1965, e verificando-se a evolução dos subsetores, nota-se que a pecuária apresenta a menor taxa geométrica de crescimento anual (4,6%) e às atividades extrativas a maior (7,6%), enquanto a da lavoura (5,6%) quase equivale à taxa setorial (5,5%). Todavia, os dados concernentes ao subperíodo de 1960-1965 revelam uma significativa expansão da pecuária, expressa em um aumento de 65% no seu produto, bruto (Tabela n.º 11).

O fato revela uma tendência de mudança na estrutura de produção do setor. A instabilidade dos mercados de matérias-primas vegetais, especialmente os externos conforme consta de outro capítulo, e as condições favoráveis do mercado de produtos de origem animal, sobretudo a carne bovina, contribuem para explicar essa tendência. Para isso também tem influído um conjunto de medidas governamentais, especialmente no domínio do crédito. Por motivos conhecidos, a assistência creditícia alcança muito mais facilmente o criador do que o agricultor.

Quanto aos anos mais recentes, não incluídos na série estatística, afigura-se crescente, por força dos mesmos fatores, o dinamismo da pecuária. Sinal disso é o movimento de utilização de crédito para investimento no subsetor, proporcionado principalmente pelo Banco do Nordeste. Significação análoga tem o número de projetos a ele referentes, visando à utilização de recursos dos artigos 34/18 da legislação da SUDENE. Permanece ou se acentua, portanto, a tendência aludida de modificação estrutural do setor agropecuário.

A vantagem desse processo reside, como é fácil perceber, em contribuir para o aumento da oferta de alimentos protéicos. Entretanto, deve-se lembrar que o chamado fenômeno de pecuarização (alargamento do criatório, como atividade de substituição em antigas terras de lavoura), liberando mão-de-obra, tende a agravar um dos mais sérios problemas do Nordeste.

TABELA 11
SETOR AGRÍCOLA DO NORDESTE — PRODUTO BRUTO

ESPECIFICAÇÃO	VALOR A PREÇOS DE 1960 (NCR\$ 1.000)									
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
1. AGRICULTURA	68.745	75.050	61.062	79.732	88.090	92.397	96.545	104.445	103.624	112.760
1.1 Prod./aliment.	28.368	31.985	24.079	32.540	35.564	39.057	42.643	45.955	46.336	50.282
1.2 Matérias Primas	40.377	43.065	36.983	47.192	52.526	53.340	52.902	58.490	57.288	62.478
2. PECUÁRIA	28.600	20.032	25.662	26.453	26.165	29.073	32.383	30.423	37.625	43.025
2.1 Bovinocultura, Suinocultura, Caprinocultura e Ovinocultura	20.492	20.515	18.039	18.238	17.078	19.615	22.386	19.816	25.475	30.258
2.2 Avicultura	153	140	66	163	217	276	337	291	738	465
2.3 Derivados da Prod. Animal	7.956	8.377	7.557	8.052	8.870	9.182	9.660	10.316	11.412	12.302
3. EXTRAÇÃO VEGETAL	4.238	4.726	4.816	5.308	5.773	6.494	7.100	7.193	7.735	8.208
TOTAL	101.583	108.808	91.540	111.493	190.028	127.964	136.028	142.061	148.984	163.993
ÍNDICE	84,6	90,7	76,3	92,9	100,0	107,0	113,0	118,0	124,0	137,0
ESPECIFICAÇÃO	DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL									
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
1. AGRICULTURA	67,6	69,0	66,7	71,5	73,4	72,3	71,0	73,5	69,6	68,8
1.1 Produtos Alimentícios	27,9	29,4	26,3	29,2	29,6	30,5	31,3	32,3	31,1	30,7
1.2 Matérias Primas	39,7	39,6	40,4	42,3	43,8	41,8	39,7	41,2	38,5	38,1
2. PECUÁRIA	28,2	26,7	28,0	23,7	21,8	22,7	23,8	21,4	25,2	26,2
2.1 Bovinocultura, Suinocultura, Caprinocultura e Ovinocultura	20,2	18,9	19,7	16,4	14,2	15,3	16,5	14,0	17,0	18,4
2.2 Avicultura	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,3
2.3 Derivados da Prod. Animal	7,8	7,7	8,3	7,2	7,4	7,2	7,1	7,2	7,7	7,5
3. EXTRAÇÃO VEGETAL	4,2	4,3	5,3	4,8	4,8	5,0	5,2	5,1	5,2	5,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

OBS.: Ver observações e Fonte na Tabela 6, referente a Setor Agrícola, a preços correntes e reais.

b) Aspectos do Crescimento da Lavoura

No subsetor lavoura, o cotejo do comportamento das culturas alimentares com o das culturas industriais, no período 1956-1965, mostra um crescimento anual mais acentuado das primeiras: 6,6% contra 5,0% (Tabela 11). No subperíodo 1960-1965, a tendência se acentua, tendo havido, então, quanto ao produto bruto, um aumento de 41%, no primeiro caso, e de 19% no segundo.

Esse crescimento significativo da produção alimentar constitui fenômeno auspicioso em uma região onde a insuficiência da oferta de alimentos está na base dos problemas, não somente em relação aos níveis de vida das populações, mas também considerado o desenvolvimento geral. E, porém, relevante salientar que o aumento registrado pelas estatísticas está longe de ser correspondido por uma disponibilidade maior de produtos alimentícios nos grandes centros consumidores. A evolução dos preços por atacado bem o indica. Também constitui sinal expressivo da escassez relativa das referidas disponibilidades a elevação mais acentuada do custo da alimentação do que a do custo de vida em geral nas capitais nordestinas (Tabela 12).

Duas circunstâncias principais estarão contribuindo para o desencontro entre o aumento da produção e o aumento das disponibilidades de alimentos. A primeira é a reconhecidamente defeituosa estrutura de comercialização que neutraliza, em parte, os efeitos, para o consumidor, de um crescimento da oferta ao nível do produtor. A celeridade dos aumentos nominais de preços, própria dos períodos inflacionários, acentua naturalmente o caráter especulativo da intermediação.

A segunda circunstância é a absorção, no próprio meio rural, de fração ponderável das parcelas anuais de aumento da produção. Esse fato, à primeira vista, não se harmoniza com o relativamente baixo índice de aumento da população do campo. Mas isso perde significação quando se tem em vista o crescimento do número de consumidores nas categorias de estabelecimentos de onde procedem predominantemente os produtos alimentares. Sinal inequívoco está nos índices de aumento da população ocupada nas unidades produtoras rurais de baixa categoria dimensional. Nas de menos de 10 hectares concentravam-se 46% da população rural ativa em 1960.

Interessa examinar, a seguir, até que ponto o aumento da produção do subsetor lavoura (culturas alimentares e culturas industriais conjuntamente) pode ter decorrido de melhoria da produtividade dos fatores. A verificação, em termos gerais, é simples e sumária. Dos quinze principais produtos agrícolas da Região, onze apresentaram, no período 1948-1963 (médias móveis quinzenais), rendimentos agrícolas sensivelmente constantes (referidos à unidade de área) e um, o cacau, sofreu decréscimo acentuado (Tabela 13). Tudo indica, portanto, que o crescimento da lavoura teve caráter extensivo. Decorreu, em geral, não da adoção de práticas e técnicas incrementadoras da produtividade, mas da ampliação das áreas de cultivo e do aumento do contingente de força de trabalho.

As disponibilidades desses dois fatores da produção propiciaram condições para isso. Mas, quanto as terras, é mister ter em vista que os limites da faixa ainda utilizável estão condicionados: a) pela quantidade susceptível de ser somada às áreas atualmente cultivadas, o que, ao nível da unidade produtora, depende de condições de solo, do sistema de exploração e, o que muito pesa, de questões institucionais; b) pela extensão das regiões com aptidões naturais para a policultura, a qual, no Nordeste, é, infelizmente, restrita, como se verá em outro capítulo.

TABELA 12

ÍNDICES DO CUSTO DE VIDA NOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS DO NORDESTE — 1950/1960

A N O	A L I M E N T A Ç Ã O										C U S T O D E V I D A E M G E R A L								
	São Luís	Teresina	Fortaleza	Natal	Jolo Pessoa	Recife	Maceió	Araçájo	Salvador	São Luís	Teresina	Fortaleza	Natal	Jolo Pessoa	Recife	Maceió	Araçájo	Salvador	
	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	
1950	141	110	123	128	140	144	126	133	143	155	111	140	135	143	141	135	123	149	
1951	167	156	161	145	163	169	156	142	160	174	142	165	146	165	166	156	131	168	
1952	167	165	187	169	179	192	182	168	183	174	149	185	168	179	188	182	153	184	
1953	180	168	207	194	198	220	195	190	207	194	156	203	193	199	204	194	178	201	
1954	240	220	244	232	243	256	223	219	232	245	199	233	223	249	239	217	213	246	
1955	289	227	280	264	287	319	258	280	294	291	216	270	251	289	278	250	272	319	
1956	353	305	357	342	357	383	343	348	371	361	290	333	311	372	324	313	345	404	
1957	449	368	438	444	453	510	422	402	443	484	356	396	397	460	421	382	414	482	
1958	550	473	556	501	560	615	521	498	527	618	464	482	458	556	484	494	500	589	
1959	694	602	734	686	698	749	687	621	683	764	588	642	577	711	631	607	663	763	
1960	913	721	808	881	864	954	846	812	907	997	717	705	738	870	820	783	824	1.059	
1961	1.260	995	1.085	1.154	1.198	1.260	1.086	1.147	1.294	1.356	996	931	921	1.221	1.058	1.050	1.193	1.461	
1962	1.874	1.645	1.928	1.975	2.047	2.130	2.018	2.035	2.276	1.902	1.486	1.483	1.386	1.949	1.644	1.715	1.840	2.344	
1963	3.532	2.789	3.216	3.101	3.213	3.518	3.304	3.400	3.514	3.248	2.495	2.427	2.185	3.141	2.528	2.875	3.078	3.615	
1964	5.604	4.732	5.207	5.247	5.555	6.303	6.029	5.827	5.818	5.272	4.215	3.952	3.671	5.279	4.600	5.089	5.236	6.029	
1965	20.162	8.285	9.057	9.071	10.319	10.238	9.626	8.884	9.453	9.573	7.805	7.057	7.408	9.627	7.934	8.958	8.571	10.507	
1966	13.246	10.726	11.314	14.048	14.162	13.668	12.598	13.028	13.012	12.451	10.599	9.242	9.970	12.963	10.808	11.660	12.891	14.384	

1.º sem.

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil (Diversos Anos) — IBGE

TABELA 13
EVOLUÇÃO DO RENDIMENTO MÉDIO DOS 15 PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS DO NORDESTE (1) — 1948/63

P R O D U T O S	N Ú M E R O S R E L A T I V O S (1948=100)															
	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
1. ALIMENTARES																
Arroz	100	90	91	89	89	89	99	95	95	97	86	99	103	107	106	109
Batata Doce	100	107	114	120	122	126	129	133	133	133	133	136	140	143	143	145
Banana	100	100	100	100	98	97	97	96	95	98	100	101	103	106	107	107
Feijão	100	99	93	90	88	85	84	90	89	90	94	97	97	99	96	94
Laranja	100	104	105	105	106	106	107	108	105	101	97	94	91	91	91	94
Mandioca	100	96	94	91	90	90	91	93	92	91	91	91	92	94	94	95
Milho	100	97	91	86	85	82	82	86	87	87	90	94	95	97	97	97
2. INDUSTRIAIS																
Algodão	100	92	89	84	84	82	88	91	88	88	91	94	94	101	99	97
Cana	100	99	99	98	97	96	98	98	98	99	100	101	102	103	104	104
Cacau	100	88	85	86	84	80	80	81	78	75	72	68	64	62	60	59
Café	100	93	86	81	81	80	84	88	86	93	101	104	107	112	108	104
Côco	100	102	102	101	101	103	103	104	107	113	118	121	123	126	126	127
Fumo	100	98	96	94	94	94	94	97	97	97	93	89	89	89	88	91
Mamona	100	97	93	87	87	86	85	88	88	86	88	86	85	85	90	90
Sisal	100	98	103	109	109	108	115	120	124	127	130	127	142

Fonte dos Dados Básicos: Anuário Estatístico do Brasil — IBGE (Diversos Anos)
(1) Compreendendo a área de atuação da SUDENE, excluídos os municípios de Minas Gerais
(2) Dados sujeitos a retificação.

Quanto à possibilidade de ter sido o aumento em causa obtido com força de trabalho adicionada às atividades da lavoura, poderá parecer estranho que isso tenha acontecido, conforme se observa do confronto da expansão da produção do subsetor (5,5% ao ano no período 1956-1965) com a taxa de crescimento anual da população rural (1,1% ao ano). A discordância é, porém, neutralizada pelo fato de verificar-se o crescimento da população ocupada em atividades rurais, como foi antes referido, nos estabelecimentos de tamanho pequeno e submédio, exatamente as classes dimensionais de onde procedem, predominantemente, os produtos agrícolas.

c) Aspectos do Crescimento da Pecuária

A participação da pecuária no setor a que pertence (26,0% em 1965) oferece idéia incompleta sobre a sua importância na Região. Trata-se do tipo de atividade mais difundida no Nordeste e, seguramente, a principal na maior parte dos espaços regionais. Essa predominância ocorre notadamente nas enormes extensões sertanejas e nas áreas norte-ocidentais e ocidentais de transição para a Amazônia e o Brasil Central. Segundo já foi dito, o gado em particular o bovino, figura como elemento principal na combinação agrária clássica das áreas de caatinga (gado-algodão-pequenas lavouras) e em variações sub-regionais dessa combinação. No caso do Piauí, a participação da pecuária (59,0%) na produção do setor supera a da lavoura. No Maranhão (40,0%) é também bastante significativa.

Tome-se, para exame, o ramo mais importante, o da bovinocultura.

O conhecimento das características fundamentais desse tipo de atividade reclama sejam feitas algumas distinções dentro dos amplos domínios espaciais do criatório nordestino. Nas regiões agrestinas, onde o gado participa de combinações agrárias diversas no contexto dos sistemas de policultura, o uso generalizado de cercas e de culturas forrageiras, especialmente a palma, confere ao criatório caráter menos extensivo do que o existente nas regiões sertanejas, com reflexos nos índices de produtividade. E também nos agrestes que se localizam as subáreas especializadas na produção de leite (bacias leiteiras).

Uma terceira distinção a ser assinalada refere-se à questão genética. Destaca-se, neste particular, embora com limites imprecisos, a zona de influência da chamada "pecuária baiana adiantada", que compreende, além da Bahia, o Estado de Sergipe, onde prevalece o sangue indiano. Além do esforço de aprimoramento genético, há que registrar, nesses Estados, a existência, em maior escala, de áreas de pastagens melhoradas. Nas terras setentrionais do Nordeste, a partir dos sertões de Pernambuco, o prevalecimento do gado crioulo responde, ao lado de outros fatores, por uma menor produtividade. A transformação paulatina da mentalidade do criador, os incentivos governamentais e os estímulos do mercado vão, entretanto, contribuindo para a melhoria genética.

Em média, a densidade bovina é ainda muito baixa. Dados de 1950 e 1960 mostram que houve, no decênio, aumento proporcional das áreas de pastos artificiais, tendo permanecido a proporção de 82% de pastagens nativas. Nestas, a baixa capacidade de suporte exige sejam destinados comumente cinco a dez hectares para cada bovino. Em certos tipos de caatinga, o espaço por unidade animal ultrapassa mesmo a casa dos 20 hectares. O aumento da área considerada de pastagens corresponde, no período, ao incremento do rebanho, não tendo havido, praticamente, melhoria de densidade. Tudo indica, entretanto, que, na presente década, o mencionado dinamismo do subsector já esteja acarretando aumento da capacidade de suporte.

A escassez de alimento e a de água durante a estação seca são os dois grandes obstáculos ao aumento de densidade bovina nas regiões semi-áridas. Para que se tenha uma ideia a respeito, basta mencionar que, na quadra seca do ano, a capacidade de suporte de uma unidade produtora de condições médias reduz-se a cerca da quarta parte da existente na estação das chuvas. Isso mostra a proporção em que, independentemente de outros fatores, poderão crescer os rebanhos, à medida que se solucionem o problema da escassez de forragem na quadra seca do ano e do suprimento da água nas fazendas de criação.

Devem-se considerar, por outro lado, as possibilidades amplas de elevação da produtividade com referência à unidade animal. O peso médio da carcaça pode aumentar até de duas vezes, quando se passa do gado comum para o azebuado. Essa melhoria já começou a se fazer sentir. Estudo do Banco do Nordeste e SUDENE constatou que o peso médio da carcaça passou de 144 quilos, em 1946, para 185 quilos em 1964. E tudo indica que o processo de substituição de raça vem melhorando o desfrute. Segundo registra o relatório do mencionado estudo, as taxas de natalidade oscilaram de 40 a 55% nas áreas de gado crioulo e de 50 a 65% naquelas em que já prevalece o mestiço de gado indiano.

Motivos há, em suma, para se admitir que, se forem vencidos os estrangulamentos ocorrentes no campo genético, no campo alimentar e no de suprimento de água, a pecuária nordestina poderá, não apenas atender às necessidades totais do abastecimento da Região, mas também, através da exportação de produtos de origem animal, tornar-se um centro dinâmico de economia regional.

Uma política de fomento da produção deverá, entretanto, ter em vista as diversidades de condições regionais. A expansão pecuarista nas zonas agrárias de elevada densidade demográfica agrava o problema dos excedentes da força de trabalho. Nas regiões de policultura, além desta implicação, afeta as culturas alimentares e industriais. Todavia, se a dinamização e racionalização da atividade se verificar nas zonas de população rarefeita e de aptidões não estimuladoras do uso agrícola dos solos, os citados inconvenientes serão evitados e se estará contribuindo para um aproveitamento econômico dos espaços, em correspondência com as condições e variações do meio natural.

d) Distribuição e Utilização das Terras

Os padrões médios da estrutura dos estabelecimentos rurais no Nordeste variam segundo os tipos de regiões agrárias. Praticamente, segundo investigações realizadas, não existem áreas sub-regionais em que a maior parte da superfície total dos estabelecimentos seja ocupada por unidades produtoras do tamanho pequeno ou de até 10

hectares. Os tipos de estrutura mais comuns são: (a) o de grandes unidades, (b) o de unidades médias e (c) o misto ou heterogêneo.

Os dados do Censo de 1960 indicam que, no Nordeste, 72% da área total dos estabelecimentos rurais é ocupada por unidades produtoras com mais de 100 hectares, enquanto as de dimensões inferiores a 10 hectares ocupam apenas 43% da referida área total (Tabela 14).

Tei-se-ia, então, de constatar, em certas sub-regiões, a existência de uma forma superconcentrada de distribuição de terras. Por outro lado, o exame da repartição da área total pelas categorias de unidades de menos de 10 hectares, especialmente nas regiões de policultura, identifica a existência de um contingente elevadíssimo de agricultores estabelecidos em áreas pequenas. Nessa faixa dimensional de estabelecimentos, o minifúndio constitui problema conhecido. Em 1960, no Nordeste inteiro, o número de unidades produtoras rurais com menos de 10 hectares representava 61,7% do total. Em contraposição, o número dos estabelecimentos de mais de 100 hectares equivalia apenas a 8,0% do mesmo total (Tabela 14).

Parece insusceptível de dúvida que a concentração de terras, assim expressa, constitui não somente um elemento desfavorável ao desenvolvimento do setor rural, mas também um dos freios ou um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento da economia nordestina.

— Em primeiro lugar, porque acarreta uma extrema desigualdade na distribuição da renda, ao que deriva (a) uma implicação social traduzida em baixos níveis de vida das maiores parcelas da população do campo e (b) uma implicação econômica expressa em baixa capacidade aquisitiva, dificultando a formação de um mercado regional capaz de servir de suporte à expansão das atividades industriais.

— Em segundo lugar, porque constitui uma limitação à utilização de terras. Enquanto nos estabelecimentos com menos de 10 hectares, a proporção de terras incultas era, em 1960, de 10,5%, nos de áreas superiores a 100 hectares, essa proporção variava de 21,9% a 23,2% (Tabela 15).

— Em terceiro lugar, pela baixa capacidade de absorção de mão-de-obra que tem, em média, a grande unidade produtora, como se verá mais adiante. O contraste é expressivo: nos grandes estabelecimentos há terras ociosas, nos pequenos, excesso de mão-de-obra.

Ao lado da utilização de terras e do emprego de força de trabalho, também se relaciona com o tamanho das unidades produtoras o tipo de produção. Em geral, os grandes estabelecimentos são monoprodutores. Na faixa úmida, o elemento base da monocultura é uma planta industrial (cana-de-açúcar, cacau, agave); nas áreas sub-úmidas e semi-áridas, o bovino. Os dados do Censo de 1960 registram uma participação das áreas de pastagens, acompanhando as classes dimensionais dos estabelecimentos; 18,4% nas de menos de 10 hectares, até 40,1% nas de mais de 1.000 hectares. Quanto à área ocupada pelas lavouras, não obstante a inclusão das culturas industriais há pouco citadas, acontece, o contrário; a participação decresce à medida que aumenta o tamanho das unidades produtoras, indo de 66,8% nas de menos de 10 hectares, até 4,5% nas de mais de 1.000 hectares.

TABELA 14

NORDESTE — NÚMERO E ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS AGRÍCOLAS — 1940 — 1950 — 1960

GRUPOS DE ÁREA (ha)	1940			1950			1960		
	Nº de estabelecimentos	%	Área em propriedades	Nº de estabelecimentos	%	Área em propriedades	Nº de estabelecimentos	%	Área em propriedades
Menos de 10 ha	369.141	50,0	1.441.391	449.680	53,2	1.643.928	869.332	61,7	2.735.420
De 10 a menos de 20	109.850	14,9	1.555.361	109.005	13,0	1.535.438	154.134	10,0	2.128.970
De 20 a menos de 50	118.632	16,1	3.723.214	124.735	14,7	3.905.718	178.966	12,7	5.529.545
De 50 a menos de 100	59.730	8,1	4.164.046	66.097	7,8	4.590.059	88.395	6,3	6.093.684
De 100 a menos de 500	65.261	8,8	13.562.349	75.472	8,9	15.780.695	92.550	6,6	18.912.193
De 500 a menos de 1.000	8.108	1,1	5.531.512	11.450	1,4	7.866.516	12.820	0,9	8.648.988
De 1.000 a mais	5.029	0,7	12.909.725	8.000	1,0	23.019.103	7.713	0,5	19.522.352
T O T A L	737.604	100,0	42.887.598	844.510	100,0	58.341.459	1.409.740	100,0	63.571.152

(1)

(2)

(3)

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Censo Agrícola e Sinopse preliminar do Censo Agrícola

(1) — Inclusive estabelecimentos sem declaração de área (1853)

(2) — Inclusive estabelecimentos sem declaração de área (71)

(3) — Inclusive estabelecimentos sem declaração de área (5820)

TABELA 15

NORDESTE — UTILIZAÇÃO DAS TERRAS SEGUNDO GRUPOS DE ÁREA 1950 — 1960 (EM HA.)

GRUPOS DE ÁREAS (ha)	1950 (1000 hectares)					1960 (1000 hectares)				
	TOTAL	LAVOURA	%	PASTAGEM	%	TERRAS INC.	TOTAL	LAVOURA	%	TERRAS INC.
Menos de 10	1.534	873	56,8	240	15,7	84	5,5	538	22,0	2.660
De 10 a menos de 20	1.413	453	32,1	344	24,3	163	11,6	452	32,0	2.024
De 20 a menos de 50	3.566	783	22,0	955	26,8	641	18,0	1.187	33,2	5.192
De 50 a menos de 100	4.167	640	15,3	1.173	28,1	957	23,0	1.399	33,6	5.686
De 100 a menos de 500	14.354	1.425	9,9	4.447	31,0	3.936	27,0	4.547	31,7	11.576
De 500 a menos de 1000	7.096	465	6,5	2.405	33,9	2.123	29,9	2.103	29,7	7.977
De 1.000 e mais	20.691	695	3,4	7.422	35,9	7.247	35,0	5.326	25,7	17.172
T O T A L	52.821	5.334	10,1	16.986	32,1	15.151	28,7	15.152	29,1	58.287

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Censo Agrícola — SNE —
(Diversos Estados) — 1950 e 1960

Porém mencionados números indicadores de uma proporção menor de terras incultas nas classes dimensionais inferiores de estabelecimentos. E preciso acrescentar que existe uma tendência no sentido da diminuição dessa proporção. Em 1950, a área ociosa na classe de até 10 hectares era de 22%, caindo para 10,5% em 1960; na classe de 10 a 20 hectares, caiu de 32,0% para 18,0%, atenuando-se nas categorias superiores até declinar de 25,7% para 23,2%, na de mais de 1.000 hectares.

Parece evidente, por conseguinte, existir um processo de saturação da área dos estabelecimentos dos escalões mais baixos. E como, segundo se viu, dêles é que procede, em grande parte, a produção alimentar, e são eles os que mais oferecem oportunidade de ocupação, esse processo tende a gerar dificuldades crescentes para a solução de dois dos maiores problemas da Região: o do abastecimento alimentar e o da absorção de força de trabalho. Salvo, é claro, se modificações institucionais e/ou tecnológicas se contrapuserem.

e) Mão-de-obra e Capital

A observação de natureza mais geral sobre o problema da força de trabalho no setor agropecuario da economia nordestina já foi feita anteriormente: é a de que o seu crescimento se realiza em proporção superior à sua absorção. As intensas migrações oriundas do campo valem por um resultado e uma comprovação.

Segundo o critério adotado pelos Recenseamentos, a estrutura do pessoal ocupado nas atividades rurais compreende os "Responsáveis e os Membros não Remunerados da Família", os "Empregados" e os "Parceiros". Em 1960, o primeiro desses grupos tinha uma participação de 64,4%, sendo de 29,7 o do segundo (Tabela 16). Essa predominância da mão-de-obra familiar sobre o trabalho assalariado é um fato cuja relevância não precisa ser enfatizada. Ressalvem-se, porém, as variações regionais. Os algarismos seriam outros se se referissem apenas a regiões agrárias sob organização do tipo "plantation", onde o regime de salariado é quase exclusivo. Também é certo que a predominância do trabalho familiar se exprimiria de forma ainda mais acentuada se os dados abrangessem apenas as regiões policultoras.

A participação do grupo "Responsáveis e Membros não Remunerados da Família" exprime-se, em 1940, por 54,1% e, em 1950, por 56,8%. O fato de ter passado para 64,4% em 1960 confirma e acentua uma tendência (Tabelas 16 e 17). O grupo "Empregados" participa, respectivamente, com 45,9%; 35,7% e 29,7%. Constata-se, portanto, a existência, nos dois decênios, de um processo de modificação da estrutura ocupacional (segundo a forma de remuneração) nas atividades rurais, caracterizado pela expansão do regime familiar de trabalho e pela diminuição correlativa da mão-de-obra assalariada.

Dado esse fato, e considerando-se, segundo tem sido mencionado, que o crescimento da população ocupada, no período 1950-1960, se encontra, sobretudo, nas categorias de estabelecimentos de menores dimensões, infere-se que essas unidades produtoras estão recebendo uma sobrecarga de força de trabalho. Sinal expressivo é o crescimento da participação do subgrupo "Membros da Família não Remunerados": 31,2% em 1940, 37,3% em 1950 e 43,0% em 1960.

TABELA 16

NORDESTE — PESSOAL OCUPADO NO SETOR AGROPECUARIO — 1950 — 1960

ESPECIFICAÇÃO	1950		1960		ACRÉSCIMO PERCENTUAL
	Números Absolutos	%	Números Absolutos	%	
1. RESPONSÁVEIS E MEMBROS NÃO REMUNERADOS DA FAMÍLIA	2.460.658	56,8	4.228.682	64,4	71,8
a) PROPRIETÁRIOS E ADMINISTRADORES	664.199	15,3	959.775	14,6	44,5
I) Proprietários	609.853	14,1	884.482	13,5	45,0
II) Administradores	54.346	1,3	75.293	1,1	38,5
b) ARRENDATÁRIOS	84.333	1,9	272.497	4,2	223,1
c) OCUPANTES	96.167	2,2	175.708	2,7	82,7
d) TRABALHADORES SEM RENDA PRÓPRIA (MEMBROS NÃO REMUNERADOS)	1.615.959	37,3	2.820.702	43,0	74,5
2. EMPREGADOS	1.541.636	35,7	1.950.457	29,7	26,0
a) PERMANENTES	374.993	8,7	378.548	5,8	1,0
b) TEMPORÁRIOS	1.172.643	27,1	1.571.909	23,9	34,0
3. PARCEIROS (*)	326.642	7,5	388.794	5,9	19,0
4. TOTAL (População Agrícola Ativa) (1+2+3)	4.334.936	100,0	6.567.933	100,0	53,6

FONTE: CENSO AGRÍCOLA — SNR — IBGE — 1950 — 1960

(*) E DE OUTRA CONDIÇÃO

TABELA 17
NORDESTE — PESSOAL OCUPADO NO SETOR AGROPECUARIO (*) — 1940

E S P E C I F I C A Ç Ã O	NÚMEROS ABSOLUTOS		%
	1940		
1. RESPONSÁVEL E MEMBROS DA FAMÍLIA			
a) Proprietários e Administradores	1.739.977		54,1
I) Proprietários	607.978		18,9
II) Administradores	527.379		16,4
b) Arrendatários	80.599		2,5
c) Ocupantes	65.710		2,0
d) Outra qualidade e qualidade não declarada	48.820		1,5
e) Membros da Família	15.096		0,5
2. TRABALHADORES CONTRATADOS	1.002.373		31,2
a) Colonos e Empregados	1.479.801		45,9
b) Pessoal Temporário	970.315		30,1
3. T O T A L	509.486		15,8
	3.219.778		100,0

FONTE: — Censo Agrícola — SNR — IBGE — 1940

(*) Os critérios adotados para caracterização do pessoal ocupado em 1940, foram diferentes daqueles dos dois últimos censos. Este quadro representa uma tentativa de aproximação da realidade, em que se procurou fazer uma adaptação das categorias consideradas em 1940. Assim, dos "membros da família do responsável pelo estabelecimento", 46 foram considerados aqui os homens com mais de 15 anos, com o objetivo de tornar esta categoria comparável com a de "membros não remunerados da família", mas que trabalham diretamente na exploração, adotada nos dois últimos censos; dos "colonos e empregados" só foram tomados, igualmente, homens com mais de 15 anos, a fim de compará-los com os trabalhadores permanentes dos dois últimos censos. Ainda, no Censo de 1940, os parceiros foram incluídos na categoria dos arrendatários.

A primeira consequência dessa mudança de estrutura e da forma como se processa é a subocupação da força de trabalho nos estabelecimentos de classes dimensionais menores, devido a sua capacidade relativa de absorver contingentes adicionais de mão-de-obra. A designação de "Membros da Família" indica a influência de relações de natureza familiar. Não se trata apenas da mulher e dos filhos menores do pequeno agricultor, mas também dos que chegam à idade de trabalhar e não encontram emprego. Seria difícil o aumento da produtividade do fator trabalho sob essas condições. No decênio 1950-1960, a área média por pessoa ocupada na lavoura permaneceu praticamente a mesma nos estabelecimentos de pequeno tamanho (Tabela 18).

A modificação de estrutura com os caracteres aludidos não pode, por outro lado, deixar de estar relacionada com as migrações. O fator primeiro dos dois fenômenos é o mesmo: — a incapacidade, várias vezes aludida, que tem o setor de absorver, na faixa de emprego produtivo, a mão-de-obra resultante do incremento populacional, o que também contribui para a concentração dos novos contingentes nos pequenos estabelecimentos. Isso se verifica, porém, pelos motivos já vistos, em situação de semi-ociosidade ou de subocupação. A alternativa para o indivíduo é, nessas condições, o deslocamento à procura de trabalho em cidades da Região ou em outras regiões do País. Portanto, mudança de estrutura ocupacional e migrações são fenômenos interligados. Além de partirem os dois de uma motivação comum, o primeiro contribui para intensificar o segundo. Isso explica a inclusão das regiões policultoras — que possuem geralmente forte densidade demográfica e estrutura agrária caracterizada por grande número de pequenos estabelecimentos — entre as principais áreas de origem das migrações nordestinas, como se verá em outro capítulo.

A forma por que se processa a mutação da estrutura em causa, acentua, outrossim, o caráter de "subsistência" de parcela ainda muito elevada da economia rural do Nordeste. Os fatores que explicam a mudança confundem-se, em grande parte, com os que dificultam a marcha para o estágio de uma verdadeira economia de mercado. Dentro da faixa correspondente a esse estágio, estão as regiões de predominância do regime de trabalho assalariado, mas com amplitude limitada em termos de capacidade aquisitiva, pelos níveis de remuneração que só excepcionalmente correspondem aos mínimos disciplinados pela legislação do trabalho.

TABELA 18
NORDESTE — RELAÇÃO ÁREA DE LAVOURA/POPULAÇÃO ATIVA (*)

GRUPOS DE ÁREA (ha)	ÁREA DE LAVOURA/POPULAÇÃO ATIVA (HA/PESSOA)		
	1940	1950	1960
De menos de 10	...	0,6	0,6
De 10 a menos de 20	...	0,9	1,0
De 20 a menos de 50	...	1,1	1,3
De 50 a menos de 100	...	1,4	1,8
De 100 a menos de 500	...	1,8	2,5
De 500 a menos de 1.000	...	2,3	3,4
De 1.000 e mais	...	3,3	4,7
T O T A L	1,3	1,2	1,3

FONTE dos Dados Básicos: Censo Agrícola (1940, 1950, 1960)

(*) A população ativa, evidentemente, não está ocupada apenas na lavoura.

Esta relação é utilizada aqui em face da inexistência de dados do pessoal ocupado por atividade.

Uma estrutura econômico-social com a tendência e os caracteres expostos teria de constituir, juntamente com o problema da terra a que está ligada, o principal obstáculo aos esforços visando a conferir à tão numerosa população rural do Nordeste a condição de mercado consumidor, requisito indispensável ao desenvolvimento regional.

Várias das observações acima estão a indicar, ao mesmo tempo, uma participação muito reduzida do fator capital no processo produtivo das atividades agropecuárias. Os dados já citados, referentes à baixa produtividade da terra e do trabalho no sub-setor lavoura, revelam a ausência de uma tecnologia evoluída, propiciada por um maior emprego de capital na combinação dos fatores de produção. Trata-se do problema econômico mais generalizado do setor. Ele decorre de fatores vários, em cuja lista terá de figurar, em primeiro lugar, a baixa rentabilidade. Desde que esta, a seu turno, depende em grande parte da produtividade, surge o círculo vicioso. Mas a baixa rentabilidade também deriva do sistema de comercialização, como adiante se apreciará.

Tudo isso, somado ao que se disse sobre a distribuição e utilização da terra, parece demonstrar que o setor agropecuário da economia nordestina está ainda muito longe de possuir condições para desempenhar a sua missão no processo de desenvolvimento econômico. Funciona, antes, como elemento frenador desse processo, o que a sua estrutura.

f) Aspectos da Comercialização

Relativamente ao problema da baixa rentabilidade do agricultor, como elemento que se opõe à melhoria dos processos produtivos, mediante maior aplicação de capital, faz-se indispensável examinar, mais detidamente, os efeitos da estrutura defetiva de comercialização. Esses defeitos decorrem principalmente:

- do caráter atomizado da produção e, portanto, da oferta, ao nível do produtor. Como foi dito, quando se tratou da repartição e utilização das terras, os produtos oriundos das atividades de lavoura são obtidos em um número assaz elevado de estabelecimentos pequenos e submédios;
- do caráter oligopsônico da demanda, ao nível do primeiro elo de cadeia de intermediários. E relativamente pequeno o número dos que adquirem os produtos agrícolas para levá-los aos centros consumidores. O fato acentua-se quando se trata de matérias-primas, especialmente o algodão, caso em que o intermediário precisa estar equipado para realizar as operações de beneficiamento. E o algodão, como se sabe, é a lavoura mais difundida da Região;
- da existência, como resultado, de baixo poder de barganha do agricultor. Para isso também influi o seu insuficiente nível de informações sobre as condições do mercado;
- dos padrões sócio-culturais da grande maioria dos agricultores, que constituem obstáculo a que se organizem em entidades locais centralizadoras das vendas dos seus produtos;
- do não funcionamento satisfatório de um mecanismo oficial de preços-suporte, a exemplo do existente comumente nas regiões desenvolvidas.

TABELA 19
NORDESTE: PRODUTOS AGRÍCOLAS SELECIONADOS
PREÇOS AO PRODUTOR E AO CONSUMIDOR — 1962/66 — EM NCr\$

PRODUTOS	1962		1963		1964		1965		1966	
	ABS.	REL.	ABS.	REL.	ABS.	REL.	ABS.	REL.	ABS.	REL.
Far. Mandioca (kg)	20,00	100	25,00	125	35,00	175	60,00	300	100,00	500
Prod. Cons.	123,00	100	122,00	99,2	113,00	91,9	259,00	211	431,00	350
Arroz (kg)	24,00	100	34,00	142	49,00	204	69,00	288	128,00	533
Prod. Cons.	89,00	100	198,00	222	261,00	293	343,00	385	509,00	572
Feijão (kg)	58,00	100	61,00	105	93,00	160	203,00	350	308,00	531
Prod. Cons.	120,00	100	127,00	106	219,00	183	475,00	396	645,00	538
Banana (kg)	15,00	100	24,00	160	43,00	287	61,00	407	78,00	520
Prod. Cons.	35,00	100	68,00	194	75,00	214	165,00	471	238,00	680
Laranja (kg)	24,00	100	34,00	142	58,00	242	73,00	304	135,00	563
Prod. Cons.	51,00	100	67,00	131	112,00	220	167,00	327	295,00	578
Algodão (kg)	65,00	100	79,00	122	194,00	298	266,00	409	288,00	443
Prod. Cons.	209,00	100	347,00	166	642,00	307	897,00	429	1.075,00	514
Sisal (kg)	60,00	100	112,00	187	107,00	278	165,00	275	168,00	280
Prod. Cons.	115,00	100	182,00	158	333,00	290	276,00	240	375,00	326

(1) — Beneficiamento = 40% do preço ao produtor

(2) — Beneficiamento = 25% do preço ao produtor

FONTE: SUDENE/BNB

Em consequência desses fatos, a diferença entre os preços obtidos pelo produtor e os pagos pelo consumidor representa, quase sempre, uma margem maior do que a justificada pelo custo e pela remuneração dos serviços de comercialização, o que acarreta efeitos danosos em duas direções: a do consumidor e a do produtor, ou, o que vale dizer, a dos centros consumidores e a das áreas produtoras. São bastantes expressivos os dados da Tabela 19.

A título de exemplo, quanto às distorções ocasionadas pela estrutura defeituosa em causa, basta mencionar duas práticas tradicionais: a) é comum o agricultor realizar a venda antecipada da sua safra pendente, mediante pagamento adiantado. Nessa operação denominada de "venda na folha", os preços naturalmente são os que consultam mais os interesses do comprador, dada a baixa capacidade de barganha do vendedor acima referida; b) também é usual que a intermediação especulativa se oriente pelo calendário agrícola. Na fase anual de colheita e, portanto, de super-oferta sazonal, adquire a produção, a preços vis, para vendê-la nos meses de escassez, a cotações elevadas.

Nada mais seria preciso acrescentar para caracterizar, sumariamente, os efeitos das distorções do sistema de comercialização. Tais distorções explicam, em grande parte, as irregularidades no campo do abastecimento. Quanto ao consumidor, afetam as condições de bem-estar das comunidades numerosas que habitam os grandes centros. E, quanto ao produtor rural, subtraem permanentemente parcela substancial dos valores que, em condições normais, deveriam constituir renda agrícola, dificultando a racionalização do processo produtivo.

3.2.2 — SETOR INDUSTRIA

Até a criação da SUDENE o setor secundário nordestino carecia de eficiência e dinamismo, o que era atestado por um coeficiente de produtividade setorial inferior em 40% ao nacional, e por uma relação produto-capital inferior em cerca de 10% à alcançada pelo Brasil. Se se considera que em 1960 a taxa de investimento na indústria nordestina era em 30% inferior à taxa de investimento da indústria nacional, quando a dos lucros era superior em 23%, em termos de participação no valor da produção, ao do setor no conjunto do País, é de crer que outros problemas, e não uma baixa taxa de poupança, fossem os reais motivos da ausência de progresso industrial na Região, que vinha, a esse tempo sofrendo um processo de descapitalização em favor do Centro-Sul, já em ampla expansão.

A taxa de poupança do Nordeste mantinha o mesmo nível relativo observado no Centro-Sul. A expansão industrial que se verifica naquela Região, com base num mercado de muito maior amplitude, facilitava condições de investimento aos capitais nordestinos, que, então, emigravam. Agravava o processo a drenagem efetuada pela rede bancária em operação no Nordeste, pelo comércio triangular que retirava da Região a possibilidade de utilização de suas divisas em investimentos industriais, e por esses dados, o da ausência de uma infra-estrutura que integrasse o mercado regional, vez por outra retraído pelas crises decorrentes de condições climáticas adversas, terrestres. A Região era, assim, levada a importar a maior parte das manufaturas que consumia.

A política de desenvolvimento adotada pela SUDENE vê na industrialização o meio mais válido para promover o desenvolvimento regional. A industrialização polariza as diretrizes da política econômica de seus Planos Diretores, o que se patenteia, sobretudo, em amplos investimentos no setor de infra-estrutura e na criação e administração de um mecanismo de incentivos que se tem revelado capaz de carrear para a Região poupanças geradas fora de sua área, acelerando as inversões no setor.

O processo de industrialização que se observa no Nordeste, tem implicações que a planificação não pode ignorar. Entre estas destaca-se a de que, sendo um processo com base na substituição de importações, atingirá um ponto de esgotamento ao final de um período menos longo que o observado para o Centro-Sul, em face da estreiteza e pouco dinamismo do mercado interno regional. O exame de algumas das características da economia nordestina mostra o reduzido tamanho do mercado regional de manufaturas, não obstante a população nordestina somar, atualmente, 27 milhões de habitantes. A renda per capita é aproximadamente, de 140 dólares. Além de baixa, sua distribuição é extremamente assimétrica, de tal modo que parte considerável da população não tem nenhuma expressão como consumidora de bens industriais. Isso tem maior validade para o amplo setor de subsistência dos meios rurais e para as populações marginalizadas dos centros urbanos. Acrescente-se ainda que as classes assalariadas e de baixa renda têm reduzida, no seu orçamento familiar, a parcela de renda destinada a manufaturados, em decorrência do alto preço dos alimentos providos da agro-pecuária. De igual sentido, sendo pequena a participação dos salários no valor agregado da indústria nova do Nordeste, os próprios investimentos industriais pouco contribuem para alargar a faixa dos consumidores dos bens produzidos em grau suficiente para garantir uma expansão auto-sustentável. Todos esses dados demonstram, claramente, como é relativamente reduzida a faixa dos consumidores de produtos de origem industrial no Nordeste, impondo-se a necessidade de ampliá-la, a todo custo. Algumas das características, já observadas, do parque industrial em funcionamento e em montagem, deixam entrever que pode evoluir num sentido de reduzir e até mesmo superar os efeitos da estagnação que se prevê para o final da presente etapa. Entre estas, ressalta a existência de indústrias cuja produção, voltada inicialmente para o mercado regional, está encontrando condições de ser colocada em mercados externos, principalmente noutras regiões do País. A produção para exportação começa a insinuar-se como um caminho, entre outros possíveis, para a expansão da indústria regional. De forma idêntica, a produção em termos de integração e complementaridade com a indústria nacional, a produção, para a indústria do Centro-Sul, de insumos importados do exterior, o reforço de sua capacidade competitiva, etc., seriam outros meios de que poderia servir-se a indústria nordestina para aumentar sua eficiência e expandir-se.

O pleno aproveitamento dessas possibilidades estaria, em grande parte, condicionado pelo grau de interferência do setor público no processo. A política de industrialização em vigor — cujo principal esteio é o mecanismo de incentivos fiscais e financeiros — vem, na presente fase, revelando-se bastante eficaz na promoção do crescimento industrial, e, possivelmente, tenderá a modificar-se no sentido de conferir maior

importância à orientação e assistência à classe empresarial, tanto no que respeita ao conhecimento de mercados, utilização de novas tecnologias, etc., quanto a tornar possível (mediante estudos, pesquisas e levantamentos a seu cargo) uma utilização mais ampla dos recursos naturais da Região. Do conhecimento das vantagens locais, a partir da existência de matérias-primas minerais e agrícolas dependerá, em grande parte, o êxito ou o insucesso da política que venha a ser adotada.

No período 1956/1964, conservou-se praticamente constante a participação da indústria no produto interno real do Nordeste; cerca de 13%. Como se vê, muito pouco significativa. Esse dado implica uma modificação substancial desse percentual, que exigiria investimentos maciços e por um prazo relativamente longo, ainda que fôssem elevadas as taxas de crescimento do setor.

Conquanto a legislação que assegura os incentivos à industrialização vigore desde o início da atuação da SUDENE (I Plano Diretor), só nos últimos três anos (em parte pelos sucessivos aperfeiçoamentos de que foi objeto aquela legislação) é que se passou a recorrer com maior intensidade a esses benefícios. Em 1967, os recursos do 34/18 liberados para imediata aplicação, chegaram a triplicar o total dos recursos liberados em todos os anos anteriores. Isto dá uma idéia de como se estão intensificando no Nordeste os investimentos industriais induzidos pela SUDENE.

A análise do setor industrial nordestino é difícil, portanto só foi possível a avaliação dos agregados regionais até o ano de 1964. Dêse modo, os efeitos da política de industrialização da SUDENE na composição do produto não podem ser estimados. No entanto, pode-se admitir que o setor industrial haja aumentado sua participação relativa nos últimos anos, levando-se em consideração o vulto dos investimentos neste setor no período 1965/1967. O crescimento do setor processou-se de maneira bastante irregular e a um ritmo menor que o dos outros setores, afetado que foi pelas crises sofridas pelos ramos têxtil e açucareiro, que alcançam, em conjunto, 40% da produção industrial do Nordeste.

A indústria têxtil regional, além de apresentar grandes oscilações, mostra nos últimos anos do período 1956/1964, uma tendência declinante, a tal ponto que, no último ano, revela um decréscimo de 13% na sua produção, em relação ao primeiro (Tabela 20).

A crise que vinha afetando esse ramo industrial e que já fora observada pelo GTDN no período 1948/1956, prolonga-se com menor intensidade até os dias atuais, não obstante o programa de reequipamento pôsto em execução pela SUDENE.

A não modernização do seu equipamento levou-a à incapacidade de competir com a indústria têxtil do Centro-Sul, beneficiada com a modernização generalizada do seu equipamento no período de pós-guerra. Além disso, a produção do Centro-Sul começava a ter acesso no mercado nordestino devido à melhoria dos meios de transporte. Finalmente, a indústria têxtil regional começava a perder as vantagens locais relativas ao fator trabalho, devido ao maior crescimento relativo dos preços dos alários da Região em ritmo superior ao do Centro-Sul. Contribuíram ainda mais para o agravamento do problema: a não aplicação de modernas técnicas de organização do trabalho, o que importou em má distribuição do equipamento e excesso de mão-de-obra.

TABELA 20
ÍNDICES REAIS DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL DO NORDESTE
1956/64

ESPECIFICAÇÃO	ÍNDICES 1960 = 100									
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	
Indústria Extrat. Mineral	22	39	68	81	100	114	115	120	108	
Indústria de Transformação	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
— Minerais não Metálicos	87	88	93	88	100	104	108	107	110	
— Couros e Peles	89	94	104	92	100	101	113	115	117	
— Química	45	50	63	57	100	125	132	135	140	
— Têxtil	109	100	79	91	100	108	118	99	96	
— Produtos Alimentares	87	79	70	88	100	101	97	104	120	
Ind. Extrativa Mineral e de Trans- formação	84	81	73	83	100	109	113	111	117	
Ind. de Construção Civil (1)	102	101	94	97	100	102	113	121	123	
Indústria de Energia Elét.	40	52	69	86	100	118	135	157	186	
TOTAL	91	85	77	86	100	108	113	112	118	

FONTE: Estimativa Preliminar da SUDENE.
OBS.: (1) Em 1956/1959 apenas edificações.

No que se refere à indústria do açúcar, as informações disponíveis mostram que não houve nenhum aumento significativo da produção. Por outro lado, quando se considera o principal Estado produtor — no caso, Pernambuco, que participa com 55% do total e produz duas vezes mais que o segundo — verifica-se que tem havido uma queda significativa de produtividade industrial (sobretudo quando se leva em conta a relação de quilos de açúcar/tonelada de cana) (1), que oscila de 10 a 17% nos anos da década de sessenta, com relação a 1952. Foi a partir do reduzido grau de competitividade da indústria do açúcar, decorrente em grande parte do baixo rendimento agrícola, como se verá adiante, que a região em grande parte do baixo rendimento outras áreas, limitando-se atualmente ao mercado externo, instável, e ao mercado do Norte-Nordeste, muito limitado. A explicação para a crise em que se vem debatendo a agroindústria canavieira da Região, deve ser procurada em um conjunto de fatores, entre os quais avultam o crescimento da produção em áreas próximas dos grandes mercados consumidores do Centro-Sul, a instabilidade dos mercados externos e uma certa estagnação da tecnologia agrícola em áreas onde a topografia se opõe ao uso generalizado da motomecanização, os quais têm tido influência significativa. Mas, além disso, muito vem contribuindo para a grave problemática do setor canavieiro a própria organização agrária das regiões produtoras nordestinas, onde a estrutura fundiária responde, em grau variável, pela existência de terras ociosas e pelo excedente da força de trabalho, manifestos no problema social de desemprego e subemprego. A alta proporção das imobilizações em terras e a resistência das empresas produtoras às modificações de natureza estrutural são dificuldades que se vêm opondo ao encaminhamento das soluções apontadas. A isto se deve acrescentar, também, a política inadequada seguida por entidades governamentais no estabelecimento de preços e quanto ao financiamento e quotas.

A indústria nordestina, apesar do comportamento observado dos ramos considerados acima, manteve uma taxa positiva de crescimento, tendo alguns subsetores revelado um dinamismo considerável. Entre estes destaca-se o da indústria extrativa mineral, graças, sobretudo ao progresso observado na produção do petróleo, que participa, atualmente, com 73% da produção desse ramo, e que teve a sua produção multiplicada por cinco no período 1956/1964, e a indústria química, que quadruplicou a sua produção, no mesmo período. Mais importante que a evolução observada por estes dois ramos industriais, são as modificações na estrutura de produção industrial que se denunciam nos investimentos aprovados pela SUDENE, pelas extensas repercussões que podem ter sobre o sistema. Verifica-se, por exemplo, a predominância dos totais aprovados, o que contribuirá, sem dúvida, para uma mudança em toda a estrutura do setor secundário da Região. Num segundo plano, e concentrando mais de 25% das inversões aprovadas até 31.12.67, aparecem a indústria têxtil (algodoeira e de fios sintéticos) e a de minerais não metálicos. Os produtos alimentares, bebidas e fumo absorvem apenas um pouco mais de 9% do total de investimentos aprovados, o que é um dado assaz significativo.

(1) GERAN: Programa Estadual de Pernambuco — Figura 3

Modificações estruturais são igualmente previstas, quando se considera a mudança que provocará na estrutura ocupacional da indústria nordestina a distribuição da mão-de-obra nos projetos aprovados pela SUDENE.

De acordo com o Registro Industrial de 1962, o setor secundário nordestino ocupava, naquele ano, 220.000 pessoas, assim distribuídas: 10% nas indústrias de bens de capital, 11% nas indústrias de bens intermediários e 79% nas indústrias de bens de consumo. Considerando o número de empregos novos gerados pelos projetos industriais que a SUDENE aprovou até 1967, evidencia-se a predominância numérica de indústrias que produzirão bens a serem incorporados ao processo produtivo, podendo, assim, ser classificadas como de bens de capital. Quando implantados esses projetos, a mudança que se verificará na estrutura ocupacional do setor será expressa pela seguinte participação relativa dos três tipos de indústria referidas: 15% para a indústria de bens de capital, 12% para a indústria de bens intermediários e 73% para a de bens de consumo.

Significativas, também, são as cifras que expressam os investimentos previstos e o número de projetos aprovados pela SUDENE, até fins de 1967. Na Tabela 21 observa-se que o montante de recursos aprovados alcança 2,6 bilhões de cruzeiros novos, correspondendo a 497 empresas.

3.2.3 — SETOR DE SERVIÇOS

A importância do setor terciário na economia Nordeste pode ser avaliada ao se considerar sua contribuição à formação do produto interno. Como se observa na tabela 4, durante o período 1956/64, sua participação relativa se manteve entre 45% e 46%, excetuando-se o ano de 1958, quando atingiu 50% (Tabela 4).

Entre os componentes deste setor merecem destaque especial o Comércio, com 30% de participação, e o Governo, com 20% (ver Tabela 22). A respeito deste último vale destacar que a sua participação na composição do setor aumentou em cerca de 50%, durante o período considerado, o que se explica, sobretudo, pelas taxas de crescimento observadas nos últimos anos do período, em correspondência com o reforço da atuação do Governo Federal em favor do desenvolvimento da Região e o desempenho de sua nova política na área.

Não obstante a precariedade das informações, pode-se afirmar que a produtividade do setor dos Serviços na Região se apresenta muito reduzida. Entre outras razões, contribui para isso a absorção pelo setor de grande parte do excedente da força de trabalho nos centros urbanos, sob a forma de subemprego. As pressões exercidas sobre o mercado de trabalho incidem, também, de modo considerável sobre as atividades governamentais.

No que se refere a Transportes, Energia, Sistema de Comercialização e subsetor Governo, a apreciação sobre o que lhes é essencial, com relação ao funcionamento do sistema econômico nordestino, figura noutras partes deste documento. Somente serão aqui abordados os setores de Educação, Saúde e Habitação, seja pela importância que assumem num processo de desenvolvimento econômico e social seja pela ação que a SUDENE vem desenvolvendo nesses campos.

TABELA 2.3
Índices Sanitários do Nordeste

ESTADOS E REGIÕES	Mortal. Geral	Mortal. Infantil	Mortal. Princ. 50a	Mortal. Prop. Menor a	Mortal. p/centa transm.	Médicos	Médicos p/1000 hab.	HOSPITAIS		Posto de Saúde	Leitos Hosp.	Leitos 10.000 hab.
								Privados	Públicas			
MARANHAO												
01 a) Capital	12,4	127	28,0	33,0	—	265	0,8	—	—	—	—	—
b) Interior	10,1	211	28,8	27,0	—	—	0,1	—	—	—	—	—
PIAUÍ												
02 a) Capital	11,7	243	—	—	—	316	1,2	—	—	—	—	—
b) Interior	16,5	247	18,0	42,8	14,8	—	10	—	—	—	—	—
CEARA												
03 a) Capital	21,1	167	—	—	—	630	1	—	—	—	—	—
b) Interior	—	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—
R. G. DO NORTE												
04 a) Capital	—	224	—	—	—	266	1	—	—	—	—	—
b) Interior	24,0	409	15,0	61,4	2,9	—	10	—	—	—	—	—
PARAIBA												
05 a) Capital	—	—	47,4	49,4	47,0	560	5	—	—	—	—	—
b) Interior	—	145	24,4	41,4	—	—	10	—	—	—	—	—
PERNAMBUCO												
06 a) Capital	11,5	124	27,5	47,2	20,4	1431	2,8	—	—	—	—	—
b) Interior	18,8	317	—	48,9	—	—	10	—	—	—	—	—
ALAGOAS												
07 a) Capital	9,5	123	—	—	—	246	2	—	—	—	—	—
b) Interior	24,1	177	—	—	—	—	10	—	—	—	—	—
SERGIPE												
08 a) Capital	21	—	24,5	49,2	49	166	2,5	—	—	—	—	—
b) Interior	—	195	—	—	—	—	10,0	—	—	—	—	—
BAHIA												
09 a) Capital	11	—	27,5	—	—	1299	3	—	—	—	—	—
b) Interior	—	81	—	—	—	—	20	—	—	—	—	—
NORDESTE												
10 a) Capital	—	176	—	—	40,0	5204	2	146	335	465	32032	12,0
b) Interior	—	—	—	—	—	—	10	—	—	—	—	—

FONTES: 1) Áreas mínimas de registro da FBSP-1963. 2) Secretaria Estadual de Saúde — 1963. 3) Censo Médico-Hospitalar — 1963. 4) Pesquisa sobre nível e estrutura dos serviços de saúde — SUDENE/DRH/SID-1967. 5) Anuário Estatístico do Brasil — 1968. 6) Censos Demográficos — 1950, 1960, 1970. 7) Mortalidade — 1968.

a) Educação

O sistema educacional do Nordeste está longe, quantitativamente e qualitativamente, de fornecer os serviços de educação exigidos pela Região.

Estima-se que cerca de 20% da população nordestina se encontra em idade escolar (7 a 14 anos). Segundo o Censo Escolar de 1964, e as conclusões de uma pesquisa feita pelo Instituto de Ciências do Homem da U.F.Pe., os Estados nordestinos dispõem de uma rede de ensino primário que atende deficitariamente a essa população (MA — 43%; PI — 44%; CE — 52%; RN — 63%; PB — 59%; PE — 64%; AL — 52%; SE — 64%; e BA — 51%). Este atendimento deficitário relaciona-se, por um lado, com a insuficiência de prédios escolares, de professores e de equipamento; e por outro, com a pouca racionalidade na implantação e operação do sistema, resultante principalmente, da inadequada distribuição espacial.

Constatou-se, ainda, que mais da metade dos alunos do nível primário cursam a primeira série, havendo uma queda de matrícula (30% a 78%, conforme o Estado) ao passarem para a segunda. Quanto aos professores, a participação de leigos varia de 50% a 75% (somente nos Estados de Pernambuco e Bahia há entre os docentes mais de 50% de titulados). A relação aluno/professor oscila entre 25 e 35, nos diversos Estados.

A inadequada formação de professores e o não encaminhamento de grande parte desse pessoal para as atividades educativas concorrem para manter baixos os níveis pedagógicos do ensino primário. A mobilização de leigos, a falta de material didático e de recursos pedagógicos adequados às peculiaridades regionais contribuem, também, para a permanência dessa situação.

Na escola média, a que só têm acesso cerca de 50% dos concluintes do ensino primário, o curso secundário absorve a maioria dos egressos dos cursos primários (60% a 80%); no 2.º ciclo, os cursos mais procurados são o Normal e o Comercial. As escolas normais, entretanto, não formam o número de professores necessários, e as Universidades deixam de receber grande número de concluintes do curso secundário (propedêutico). Nos Estados de Sergipe e Rio Grande do Norte, enquanto a matrícula no 2.º ciclo do ramo industrial perfaz 10% e 11% do total, respectivamente, em toda a Região o ensino agrícola não absorve mais de 2% ou 3% das matrículas (dados de 1966). Tendo-se em vista a necessária adequação do sistema educacional com a realidade, é evidente que o ensino médio não vem satisfazendo às exigências do processo de desenvolvimento, que pede, cada vez mais, técnicos de nível médio, pelo que urge dar maior ênfase aos programas de treinamento profissional.

Além disso, esses programas são indispensáveis à desejada racionalização do setor agrícola, desde que é na zona rural onde se localiza a maior parcela da população economicamente ativa.

As Universidades do Nordeste não conseguiram ainda acabar com o isolamento de suas unidades escolares; entretanto, reformas já têm sido promovidas, no sentido da unificação, com a criação e/ou reforço dos Institutos Centrais. Têm acesso ao ensino superior apenas 5% dos que iniciaram o curso primário.

O exame vestibular vem representando, ultimamente, sérios entraves a inúmeros candidatos aos Cursos Superiores; de um lado, porque as Universidades não têm condições em preencher a totalidade das vagas; e, de outro, porque se tem revelado, de modo geral, muito baixo o nível no ensino médio, sobretudo no campo das ciências básicas. O exame vestibular elimina cerca da metade dos candidatos à Universidade, atingindo as reprovações, em alguns casos, as altas taxas de 81% em Medicina e 64% em Engenharia.

Dados para o Nordeste indicam que, o período 1960/66, os Cursos de Filosofia e Direito apresentavam altas percentagens de alunos, tendo havido, no entanto, maior incremento nas matrículas dos cursos de Administração, Economia e Engenharia. Saliente-se ainda que os currículos e os cursos, de maneira geral, estão desvinculados da realidade nacional e regional e não têm o nível técnico e científico que seria desejável.

Por essas deficiências quantitativas e qualitativas do sistema educacional, é que se deve cuidar com vivo empenho de programas de treinamento para a qualificação especializada de mão-de-obra de diversos tipos e níveis, de acordo com os diferentes setores da economia.

b) Saúde

Não mais otimista é o quadro das condições de saúde. (ver Tabela 23). A população do Nordeste continua apresentando baixos padrões de higiene e elevadas taxas de morbi-letalidade, em íntima correlação com a baixa renda *per capita* (ver Tabela 23). A produção de serviços de saúde é realizada com grande desperdício de recursos comumente escassos, circunstância esta agravada pela falta de procedimentos técnicos adequados e pela insuficiência das estruturas técnico-administrativas do setor na Região. Acrescente-se aos aspectos já mencionados uma completa falta de definição de responsabilidades, em termos de funções, objetivos e atribuições, no atendimento à população. Os serviços de saúde ofertados estão, portanto, longe de corresponder à importância dos recursos utilizados na sua produção. As necessidades da população vêm sendo satisfeitas em proporções reduzidas, neste setor, estimando-se que, das pessoas que pleiteiam assistência, apenas 10% são atendidas.

Vários fatores concorrem para que os serviços de saúde, geralmente instalados nos centros urbanos, sejam inacessíveis às populações rurais. Em certas áreas urbanas encontram-se serviços de assistência médica de custos sociais elevados só acessíveis a uma parcela diminuta da coletividade, enquanto extensas áreas rurais carecem de uma estrutura de serviços elementares imprescindíveis, e cuja produção poderia realisar-se a baixos custos unitários.

O quadro nosológico do Nordeste evidencia que as necessidades de melhoria dos níveis de saúde atuais são, prioritariamente, de natureza preventiva. Dentre as doenças de maior incidência para parte considerável da população, para as quais está comprovada a existência de técnicas eficientes e capazes de reduzir a morbiidade e mortalidade atuais, em nosso meio, está o grupo das doenças infecciosas e parasitárias, de modo geral, destacando-se as de localização gastro-intestinal. Para a redução de prevalência deste subgrupo, a medida de prevenção mais eficiente é a ampliação da atual rede de esgotos sanitários e do suprimento de água potável, pelo menos nas áreas mais densamente povoadas. Para as demais doenças incluídas no grupo, tais

como a varíola, a tuberculose, a malária e outras, existem medidas de prevenção e recuperação que apresentam baixos custos de oportunidade, permitindo a ampliação da atual cobertura.

Também devem ser referidas, pela elevada frequência com que ocorrem, as avitaminoses e outras doenças nutricionais. Os fatores de que decorrem as enfermidades deste grupo são, na maioria dos casos, de natureza econômica, muito embora haja um condicionamento cultural de menor relevância para o problema.

As medidas capazes de alterar o quadro nosológico da Região, no que se refere a esses casos, são as que conduzem à ampliação do consumo de alimentos, principalmente dos mais ricos em proteínas de origem animal.

Finalmente, a estrutura de serviços de assistência médico-hospitalar em funcionamento está a exigir medidas de racionalização, capazes de propiciar a melhoria qualitativa e quantitativa dessas atividades.

c) Habitação

O déficit habitacional do Nordeste é estimado atualmente em 2,3 milhões de unidades. No período de 1940/1950 para o incremento populacional da ordem de 25% teve o Nordeste um incremento do número de habitações da ordem de 22% e, no período 1950/1960, para um crescimento populacional de 25%, o número de habitações cresceu 18%. Em consequência, a densidade residencial acentuou-se na Região, passando de 4,9 para 5,3 pessoas por domicílio, nos períodos indicados. Juntam-se a isso os problemas resultante da baixa qualidade das habitações e precariedade de suas condições sanitárias. As instalações de água, luz e esgotos sanitários estão concentradas nas capitais nordestinas. Entretanto, apenas 50% das habitações aí localizadas são construídas de materiais duráveis, sendo as demais, cuja precariedade permite qualificá-las como verdadeiras sub-habitações, caracterizadas por suas dimensões e condições insatisfatórias.

Com referência a esses agrupamentos de sub-habitações devem-se ressaltar as dificuldades decorrentes da falta de planejamento físico, agravadas pela forte migração rural urbana. O fenômeno da urbanização crescente (a população urbana na década dos 50 cresceu a uma taxa de 4,2% a.a. contra 1,1% a.a. para a população rural, e na dos 60, estima-se um crescimento urbano de 4,5% a.a., diminuindo o incremento da população rural para 0,7% a.a.) complica ainda os problemas existentes nas cidades e recrudescer as tensões sociais. O setor habitacional, nos últimos anos, vem recebendo do Governo Federal um tratamento de importância crescente, desde a criação do Banco Nacional de Habitação, em setembro de 1964.

3.3 -- APRECIACAO ESPACIAL

3.3.1 -- A OCUPACAO HUMANA DO ESPACO

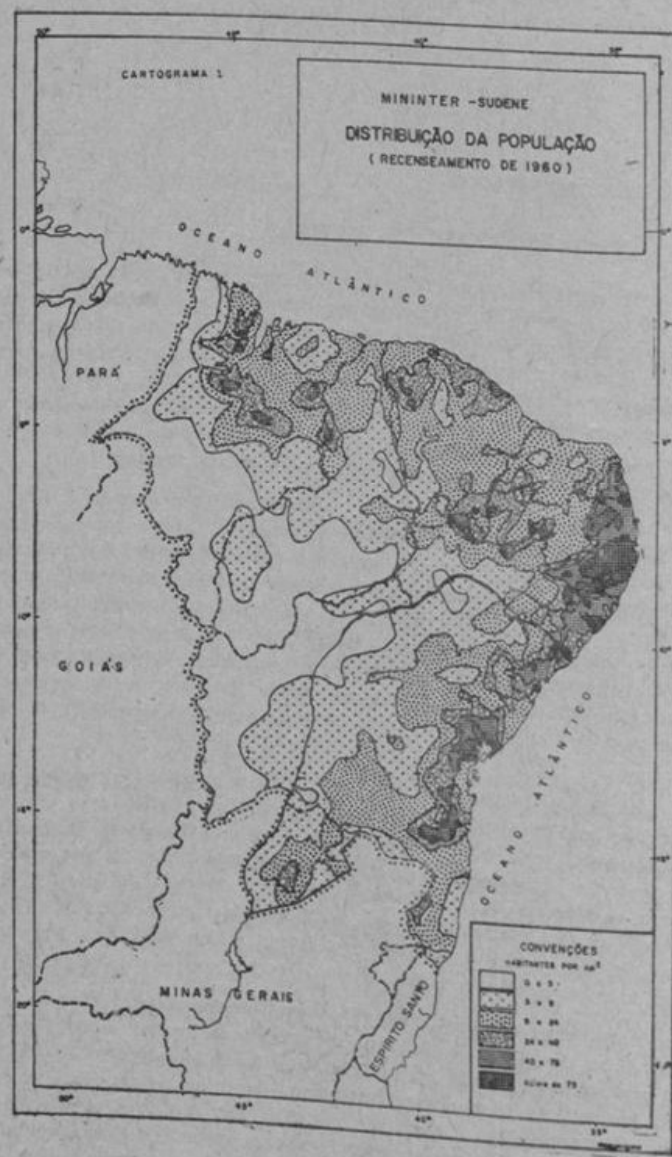
Em capitulos anteriores, tentou-se, em abordagem setorial, uma análise dos problemas da região, a partir dos elementos que compõem o quadro geral da sua economia. As variações desse quadro representam, por si, fundamento válido e consistente para uma visualização e tratamento dos problemas regionais, também a partir dos seus condicionamentos espaciais.

Esse tratamento exige, antes do mais, uma focalização global do modo como se repartem os contingentes humanos sobre o grande potencial de espaço do Nordeste. Observem-se a seguir os grandes traços dessa repartição (Cartograma 1).

a) Uma área de fortes adensamentos populacionais corresponde à faixa litorânea e sublitorânea paralela à costa leste. Aí se concentra grande parte da população nordestina. Fatores naturais, inclusive o posicional e fatores ligados aos tipos de atividades possibilitadas pelas condições naturais respondem, dentro dessa faixa, pelas altas densidades de povoamento. A especialização de uso da terra, processada em correspondência com as variações do meio natural, realiza-se através de atividades sustentadoras de populações numerosas. Desse modo, as áreas canavieiras, a região cacaueteira e as regiões subúmidas policultoras situadas à retaguarda da faixa úmida formam, praticamente, um grande tipo de região populacional no tocante à densidade de ocupação humana.

b) Em posição oposta à dessa área da periferia oriental densamente povoada, estende-se a faixa periférica ocidental de vazio demográfico relativo, com grandes alargamentos nas porções mais adversas ou menos acessíveis das zonas semi-áridas. São espaços de dimensões algumas vezes superiores aos da faixa oriental, mas que abrigam parcela pouco significativa das populações da Região. Trata-se de grandes extensões onde as terras, ou são totalmente incultas e desabitadas, ou mantêm populações extremamente rarefeitas, apoiadas no pastoreio extensivo, em atividades recoletoras ou em lavouras de minúsculas proporções.

c) Entre essas áreas de densidades de ocupação humana contrastantes, situam-se extensas superfícies de baixas densidades, correspondendo, grosso modo, às áreas da hinterlândia regional e do litoral norte. O sistema "gado — algodão — pequenas lavouras", sob formas primitivas de aproveitamento de recursos, em um meio natural adverso pela pobreza em solos e em águas, constitui um tipo de atividade em correspondência com a rarefação do povoamento. O mesmo se poderia dizer quanto ao sistema em que se combina o extrativismo vegetal com a pecuária extensiva e com pequenas lavouras em certas zonas desse domínio da ocupação humana nordestina.



d) Dentro das grandes extensões de terras baixamente ocupadas encontram-se manchas descontínuas de elevados adensamentos. A maior parte dessas manchas, ou ilhas de densidades demográficas relativamente altas, encontram-se no meio das terras de condições climáticas adversas e correspondem a abrandamentos dessas condições ou ao surgimento de fatores naturais favoráveis em escala sub-regional e micror-regional. É o caso: a) das fimbrias ribeirinhas dos dois grandes rios permanentes, o São Francisco e o Parnaíba; b) das áreas beneficiadas pelos recursos em água derivados de influências do relevo ou da estrutura geológica ocorrendo, algumas vezes, em grandes manchas (Ibiapaba, Cariri Cearense, Baturité) e, numerosas vezes, em pequenas manchas serranas das zonas sertanejas ou agrestinas (brejos); c) das várzeas de alguns baixos vales onde a umidade do solo permite atividades de lavoura com certa estabilidade.

3.3.2 — SISTEMA DE REGIÕES

Vê-se que a diversidade de grau de povoamento relaciona-se com a existência de variadas formas de atividades e de estruturas econômicas, as quais, em geral, se explicam principalmente pelos condicionamentos do meio natural, por vezes favoráveis e não raro limitativos. Isso caracteriza bem um caso de adaptação humana passiva às condições do meio natural, peculiaridade das sociedades subdesenvolvidas. Sob essa feição geral, são múltiplas, no Nordeste, as combinações de fatores naturais e humanos, cada uma no seu espaço geográfico diferenciado.

As variações no espaço das realidades regionais e da sua problemática traduzem-se assim, em grande diversidade de condições e fatores e de combinações de fatores. Envolvem entre outros os aspectos climáticos, edafológicos, de ocupação humana, de acessibilidade, de infra-estrutura e estrutura econômica, de organização agrária e de padrões sócio-culturais. Trata-se, portanto, não apenas de uma região, mas de um verdadeiro complexo ou sistema de regiões.

Não se pode deixar de ter em vista, além de tudo isso, as limitações das condições naturais do Nordeste ligadas às atividades de exploração dos recursos dos solos. Ao nível atual do conhecimento desses recursos e no estágio presente da evolução tecnológica, essas limitações exprimem-se principalmente: (a) na grande extensão de terras de clima semi-árido, onde as irregularidades das estações emprestam à economia agrícola um caráter instável, (b) na escassez e relativa difusão das áreas de solos férteis e (c) na escassez ainda maior das áreas onde se reúnem condições favoráveis de clima, solos e topografia. Somente em determinadas zonas, faixas e manchas do vasto espaço da região, o potencial de recursos e condições naturais se apresenta, por isso, amplamente capaz de oferecer reposta satisfatória a um esforço de desenvolvimento em dimensões compatíveis com os meios mobilizáveis para esse fim.

3.3.3 — ÁREAS — PROBLEMA

As faixas e manchas descontínuas de condições naturais mais favoráveis, antes mencionadas, correspondem a áreas em favor das quais se realizou um processo seletivo de espaços pelo povoamento, nelas ocorrendo adensamentos humanos.

Nesse caso encontra-se a faixa da periferia oriental da Região, onde vive grande parcela da população nordestina, mantida em função da monocultura canavieira, da monocultura cacaueteira e da policultura dos Agrestes. Do mesmo modo, as manchas e ilhas de umidade ou de melhores recursos em água da hinterlândia a que se fez alusão. Um mapa da repartição do contingente humano no Nordeste indica que porções muito elevadas da população se concentram em frações pequenas do espaço nordestino, correspondentes a esses tipos da região (ver Cartograma 1).

A observação se robustece quando se consideram as populações das aludidas áreas somadas às que se aglomeram nas três grandes (Recife, Salvador e Fortaleza) e nas capitais e cidades de segunda grandeza. Aquelas áreas e esses núcleos de concentração humana são exatamente as suas principais áreas-problema e cidades-problema dentro da grande região-problema.

Posteriormente, serão examinadas as questões ligadas à hipertrofia urbana. Quanto às manchas e faixas densamente povoadas, faz-se mister considerar fundamentalmente o que se segue quanto à sua caracterização e quanto aos motivos que as con-figuram como áreas críticas.

a) Trata-se, na sua maior parte e em primeiro lugar, de áreas de policultura, que se destacam no interior ou na periferia das extensões dominadas pelo sistema "gado — algodão — pequenas lavouras de substâncias". O uso da terra se caracteriza por uma importância maior das atividades da lavoura, existindo mesmo alguns exemplos de ausência da pecuária. Compreendem: (a) a faixa agrestina à retaguarda da zona úmida e (b) as manchas de condições naturais favoráveis disseminadas na zona semi-árida. No seu conjunto, essas terras desempenham papel regional muito relevante. Exercendo funções de celeiro, delas é que procede, em grande parte, a produção alimentar do Nordeste.

b) Contendo adensamentos humanos e de atividades de utilizações dos recursos do solo, essas áreas, além de possuírem seus caracteres peculiares, exibem, de forma adensada, os problemas econômicos e sociais mais generalizados no domínio rural da Região, referidos páginas atrás em análise setorial. O baixo nível de renda da massa de pequenos agricultores e trabalhadores rurais implica precárias condições de vida. Esse fato decorre:

- do tipo de sistema agrícola existente, que é primitivo e extensivo, com baixa produtividade;
- do tipo de estrutura fundiária, que é geralmente heterogênea, ocorrendo, nas mesmas regiões, os malefícios do latifúndio e do minifúndio, dando lugar a que:
 - parcela considerável da receita da grande massa de agricultores seja subtraída para pagamento em bases excessivas, pela utilização da terra através dos sistemas de parceria e arrendamento;
- 2 — se cultivem glebas de tamanho insuficiente para a manutenção de uma família;
- dos vícios e distorções do sistema de comercialização, impedindo que o agricultor obtenha preços estáveis e compensadores pelas suas colheitas;

- da insuficiência e baixa eficácia da estrutura de assistência creditícia ao pequeno agricultor que, em grande parte, ou ainda não recebe tal assistência ou a recebe pagando preços altos em termos de juros e dificuldades;
- dos baixos padrões sócio-culturais da massa rural, o que constitui obstáculo à melhoria dos processos de trabalho e à organização das comunidades.

c) Em consequência desses fatos e do crescimento populacional, as regiões policultoras são, não apenas densamente povoadas, mas também áreas de pressão demográfica. Delas principalmente é que partem os fluxos migratórios permanentes com destino ao Sul do país ou às grandes cidades do próprio Nordeste, contribuindo para gerar nelas o fenômeno da concentração urbana de que adiante se tratará.

d) Ao lado das áreas densamente povoadas e de policultura estão as de monocultura, principalmente as da cana-de-açúcar e do cacau. Embora os dois casos se diferenciem em vários aspectos, são da mesma natureza os fatores responsáveis pela maior parte das distorções de natureza econômica e social que caracterizam essas regiões. Trata-se de zonas, em ambos os casos, com organização agrária do tipo "plantation", em que as desigualdades sociais e a subordinação a mercados extra-regionais figuram entre as peculiaridades do próprio sistema.

e) As regiões canavieiras encerram uma problemática de tal natureza que já se tornou tranqüilo merecerem um tratamento a parte como área-problema especial. Isso porque:

- a produção nelas localizada (cana e açúcar) participa com proporção muito expressiva na economia nordestina, tanto agrícola como industrial;
- a estagnação em que tem vivido o setor agroindustrial canavieiro está sendo um freio ou um elemento de desaceleração do crescimento econômico do Nordeste;
- a densidade populacional, o desemprego e subemprego, a monocultura, a existência de terras ociosas e a proletarianização e desruralização do trabalhador têm acarretado condições de vida extremamente baixas para a massa obreira, fator de tensões e fricções sociais;
- a melhoria tecnológica visando apenas à recuperação da capacidade competitiva do açúcar nordestino encontraria os seguintes obstáculos para ser amparada pelos estímulos da SUDENE:

- 1) tratar-se de produto com superoferta nos mercados internos e fortemente gravoso no mercado livre internacional;
- 2) ser inadmissível aplicação de recursos do poder público em projetos que, embora apresentassem vantagens econômicas, acarretassem agravamento do problema social através da liberação da mão-de-obra e aumento das áreas ociosas em regiões cuja problemática deriva, exatamente, da subutilização desses fatores da produção.

- em consequência, essas regiões e o setor a elas vinculado estão a reclamar programação integrada, na qual deverá ter papel relevante a reestruturação agrária para absorção e aproveitamento dos excedentes de mão-de-obra e terras a resultarem da racionalização dos processos de produção.

f) Quanto à zona cacaueira, são estes, principalmente, os fatos a serem considerados:

- trata-se da unidade sub-regional, única no Nordeste e quase única no Brasil, diferenciada nitidamente pelas atividades produtoras do cacau;
- esse produto é o de maior participação no valor global das exportações regionais para o exterior;
- a produção cacaueira tem-se praticamente estagnado nas últimas três décadas, com repercussões desfavoráveis quanto à participação brasileira no mercado internacional do produto;
- um conjunto de problemas tecnológicos afeta quantitativa e qualitativamente a produção;
- e, finalmente, o que não é menos importante, a densidade demográfica da área, o caráter monocultural da exploração, o tipo de estrutura fundiária e o desemprego estrutural geram, na zona, graves problemas sociais.

Uma noção sobre a intensidade da pressão demográfica existente nas áreas aqui classificadas como Regiões — problema pode ser oferecida pela sua contribuição para os fluxos migratórios inter-regionais. Pesquisa preliminar promovida pela SUDENE em 1966 permite estimar em cerca de 200.000 o número de nordestinos que anualmente se deslocam para o Centro-Sul à procura de trabalho permanente ou temporário. Da contribuição da Paraíba, 62% procedem das zonas Litoral e Agreste e Caatinga Litorânea. Do contingente oriundo de Pernambuco, 92% são provenientes das regiões da Mata e do Agreste. A região úmida de Alagoas contribui com 38% e a região úmida de Sergipe com 60%. Quanto à Bahia, somente o Recôncavo e a Zona Cacaueira entram com 43%. E diz o relatório da pesquisa referida: "Não se verificou, ou o registro é numericamente desprezível, deslocamento de moradores de zonas sertanejas". A proporção entre os emigrantes de sexo masculino e os de sexo feminino é aproximadamente de 3:2. Quanto à distribuição por idade, releva notar a forte participação da faixa etária de 15 a 40 anos, com 75%.

Esses dados contêm indicações muito expressivas. A primeira delas refere-se à magnitude das migrações negativas. A segunda é alusiva à contribuição do fenômeno para o aumento relativo da população-encargo especialmente nas áreas de maior adensamento populacional. Finalmente — o que interessa de modo mais direto à questão nordestina mais povoada de absorver o seu próprio incremento vegetativo de população.

TABELA 24

CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO DAS METRÓPOLES REGIONAIS E DAS CIDADES DE SEGUNDA GRANDEZA DO NORDESTE NO PERÍODO (1940 — 1950 — 1960)

(Em 1.000 hab.)

DESIGNAÇÃO	POPULAÇÃO		CRESCIMENTO 1940/50		POPULAÇÃO		CRESCIMENTO 1950/60	
	1940	1950	ABSOLUTO	%	1960	ABSOLUTO	%	
Recife	384	524	176	50,6	757	272	51,9	
Salvador	290	417	126	43,7	655	238	57,2	
Fortaleza	180	270	89	49,9	514	244	90,6	
Teresina	35	51	16	45,7	100	49	96,1	
Parnaíba	22	30	8	36,4	40	10	33,3	
Sebral	14	23	9	64,3	32	9	39,1	
Crato — J. do Norte	34	57	23	67,6	81	24	42,1	
Natal	51	95	44	86,3	154	59	62,1	
Mossoró	13	20	7	53,8	39	19	96,0	
João Pessoa	71	89	18	25,4	136	47	52,8	
Campina Grande	34	72	38	111,8	116	44	61,1	
Caruaru	24	43	19	79,2	64	21	48,8	
Garanhuns	16	20	4	25,0	34	14	70,0	
Petrolina — Juazeiro	15	22	7	46,7	36	14	63,6	
Maceió	80	99	19	23,8	153	54	54,5	
Araçáju	50	67	17	34,0	112	45	67,2	
Feira de Santana	14	26	12	85,7	62	36	138,5	
Ilhéus — Itabuna	31	47	16	51,6	100	53	112,8	
Vitória da Conquista	8	18	10	125,0	47	29	161,1	
Montez Claros	13	20	7	53,8	40	20	100,0	

FONTE: IBGE — Censos Demográficos de 1940, 1950 e 1960

Acrescente-se que, dados os efeitos do já aludido processo seletivo de espaços realizado pelo povoamento, essas áreas densamente habitadas são, de um modo geral, as mais favorecidas pelas condições e recursos naturais. Se, apesar desse fato, representam as grandes fontes das correntes migratórias inter-regionais, comprova-se a existência nelas de uma pressão demográfica de alto grau gerada pelas realidades e problemas expostos anteriormente de modo sumário. O fenômeno é confirmado quando se identificam as áreas de origem das migrações de sentido rural — urbano, assunto tratado mais adiante.

3.3.4 — HIPERTROFIA URBANA E FLUXOS MIGRATORIOS

Ficou mencionado que as populações concentradas nas três grandes capitais e nas cidades de segunda grandeza contribuem significativamente para as desigualdades e contrastes de densidades de ocupação humana do espaço regional nordestino. O fenômeno gera problemas que se inserem, naturalmente, no domínio de uma apreciação espacial.

Os três centros urbanos de primeira grandeza (Recife, Salvador e Fortaleza) oferecem interesse relevante por mais de uma razão. Primeiro, porque nêles habita parcela significativa da população urbana. Em segundo lugar, pela função de comando desempenhada por esses núcleos de maior poder de centralidade na organização do espaço e no processo evolutivo de toda a grande região, não se devendo esquecer o seu papel na presente etapa do desenvolvimento nordestino. Finalmente, porque a sua hipertrofia constitui, em grande parte, uma resultante e uma expressão da complexa problemática regional.

Expressão dessa problemática reside, aliás, não apenas nas referidas metrópoles, mas no conjunto de cidades de diferentes níveis de hierarquia e de comando do espaço nordestino. Mencionam-se, porém, especialmente, os núcleos urbanos de segundo nível hierárquico quanto às áreas sobre as quais exercem função de centralidade, também designados como "centros regionais". Nessa categoria incluem-se as seis pequenas capitais administrativas do Nordeste (São Luiz, Teresina, Natal, João Pessoa, Maceió e Aracaju) e núcleos outros possuidores de equipamento de serviços menos incompleto como, em uma relação preliminar, Parnaíba, Sobral, Crato-Juazeiro do Norte, Messoró, Campina Grande, Caruaru, Garanhuns, Petrolina-Juazeiro, Feira de Santana, Ilhéus-Itabuna, Vitória da Conquista e Montes Claros.

Tanto os núcleos metropolitanos como esses centros de segunda grandeza, salvo exceções quanto aos últimos, têm tido um acelerado crescimento populacional (tabela 24). Os aumentos indicam, por si mesmos, que o crescimento da população ocorre devido não apenas ao incremento vegetativo, mas também, em grande parte, às migrações. Sucede que, praticamente em nenhum dos casos, existem forças de desenvolvimento urbano capazes de explicar o fluxo migratório na escala em que ocorre. Se juntarmos a essa observação o conhecimento dos problemas que existem no meio rural, a conclusão será a de que os deslocamentos humanos resultam, não de forças de atração urbanas, mas sobretudo de forças de repulsão ligadas às fragilidades da economia rural da Região.

Estudo realizado em 1961 baseado em amostragem colhida nas camadas mais pobres da população recifense apurou, entre outras coisas, que, dos habitantes da capital

nascidos no interior de Pernambuco, cerca de 59% procediam da Região Canavieira, 38% tinham vindo do Agreste e 3% do Sertão. Vê-se, portanto, serem procedentes das regiões mais densamente povoadas e mais predominantemente agrícolas as maiores contribuições para o fenômeno de gigantismo do Recife. As regiões de origem, no caso, situam-se sobretudo entre aquelas antes apontadas como áreas-problema.

Note-se, portanto, não serem as migrações permanentes de sentido rural-urbano oriundas, significativamente, das regiões semi-áridas, onde a população é escassa e de onde os deslocamentos, por serem, sobretudo, provocados pelas secas calamitosas, têm caráter predominantemente episódico. O êxodo permanente procede especialmente das áreas de maior densidade agrícola e humana.

No caso de Salvador, os fatos se passam, na sua essência, de modo semelhante. Quanto ao exemplo de Fortaleza, onde o crescimento demográfico no período 1950-1960 (90%) é ainda mais surpreendente do que os do Recife e Salvador, o fenômeno há de ser da mesma natureza, porém o incremento da população urbana deve ter resultado, também, dos deslocamentos provocados pelas secas ocorridas no Ceará durante o referido período.

Características especiais singularizam o caso de Fortaleza. Uma população em 1960 superior a meio milhão de habitantes e a extensão da sua área de influência justificam sua classificação como terceira metrópole regional nordestina. Somando-se o primeiro desses fatos ao de possuir a cidade uma taxa tão elevada de crescimento demográfico, pode-se formar ideia sobre a ordem de grandeza da população marginalizada submarginalizada nela existente.

Importa ressaltar, embora com risco de repetição, que a hipertrofia populacional das três metrópoles nordestinas e dos centros urbanos de segunda grandeza da Região tem, como causa principal, um fenômeno de pressão populacional gerado nas áreas rurais mais povoadas, por efeito de condições econômico-sociais.

3.3.5 — REPARTIÇÃO DOS NOVOS EMPREENDIMENTOS INDUSTRIAIS

Sabe-se que, no Nordeste, as cidades de Salvador e do Recife, com as suas cercanias, se destacam como os centros mais favorecidos pela localização dos novos empreendimentos industriais, nascidos em função dos incentivos administrados pela SUDENE, especialmente os dos artigos 34/18 da legislação deste Órgão. Sendo esses núcleos os mais bem servidos por infra-estruturas econômicas e sociais, não surpreende que se realize em seu favor um processo de opções locais. No caso da Bahia, é de considerar também a poderosa contribuição do poder germinativo da indústria de refino de petróleo. Para a explicação do fenômeno, em ambos os casos, ter-se-ia de falar, ainda, na tendência concentradora de sentido horizontal peculiar à formação de quadros industriais.

A participação dos diferentes Estados no total dos investimentos aprovados pela SUDENE, até dezembro de 1967, para novas indústrias no Nordeste, permite agrupá-los em três faixas bem distintas. Na primeira, situam-se: Bahia (39,4%) e Pernambuco (34,3%); na segunda, Ceará (7,1%), Alagoas (5,8%), Paraíba (5,5%) e Rio Grande do Norte (3,5%); e na terceira, Sergipe (1,8%), Maranhão (1,3%), área mineira sob jurisdição da SUDENE (1,0% e Piauí (0,3%). A participação dos Estados da Bahia e Pernambuco ascende a 73,7% restando 26,3% para os demais.

É bom ressaltar, entretanto, que o fato se caracteriza como resultante de um processo seletivo em favor dos dois maiores centros urbanos da Região e suas cercanias, muito mais do que em favor de espaços estaduais. Fora das respectivas regiões metropolitanas, os territórios dos dois Estados favorecidos não se distinguem, praticamente dos seus vizinhos quanto à implantação ou à perspectiva de implantação de indústrias novas.

Deve-se considerar, sobretudo, que, em virtude da referida disparidade e da própria insuficiência geral dos investimentos, permanece um descompasso muito sensível entre o incremento demográfico e o crescimento econômico das cidades não favorecidas. Caracteriza-se, assim, em muitos centros urbanos importantes, a permanência de um processo de subdesenvolvimento que a SUDENE ainda não conseguiu eliminar. Tenha-se em vista, para uma noção mais completa, que o desequilíbrio, por via de consequência, não ocorre apenas em desfavor de cidades mas também dos espaços por elas comandados.

Seriam supérfluas quaisquer considerações sobre o aspecto positivo da concentração das opções locacionais no tocante às duas metrópoles beneficiadas, antes do mais, dados os contingentes das suas populações marginalizadas pelo desemprego e subemprego. E não se deve perder de vista que, de um modo ou de outro, a industrialização de qualquer ponto da região nordestina contribui para o fortalecimento de sua economia como um todo. Por esses motivos, seria inadequado pretender evitar a localização de efeito aglomerativo à custa da diminuição discriminatória do elenco de incentivos em detrimento de tais centros.

Devem-se ter em vista, finalmente, as condições dos núcleos de segunda grandeza para receberem empreendimentos industriais. Algumas observações já externadas oferecem informações sobre os seus característicos econômicos e sociais. Acrescente-se que esses centros urbanos são possuidores, em grau variável, de pré-condições para um desenvolvimento econômico com base na industrialização, notadamente as seguintes:

- 1 — posição geográfica e acessibilidade. Excetuada Teresina, as pequenas capitais nordestinas são cidades marítimas. Quanto aos demais centros urbanos que não são capitais administrativas, estão situadas, em maior número, ao longo de troncos de circulação;
- 2 — infra-estrutura de energia, circulação e água;
- 3 — certo desenvolvimento das atividades comerciais e de crédito, fator importante da sua posição na hierarquia urbana, o que supõe a existência de relativa capacidade empresarial e de capitalização;
- 4 — áreas de influência abrangidas pelo comércio, representando mercado potencial para certos produtos industriais que nêles poderiam ser fabricados.

4 — A EXECUÇÃO DA POLÍTICA DO GOVERNO FEDERAL NO NORDESTE

4.1 — CONSIDERAÇÕES GERAIS

Examinadas as características mais importantes da economia nordestina, e verificadas as linhas de ação do Governo Federal na promoção do desenvolvimento regional, tentar-se-á analisar o comportamento do poder público para alcançar este objetivo.

É relevante assinalar que essa análise será procedida de forma sumária, devido à insuficiência de informações, e ainda porque as repercussões de planos de desenvolvimento em regiões subdesenvolvidas só depois de um período relativamente longo podem ser avaliadas com maior precisão. Com efeito, apenas em 1960, teve início a implantação de um sistema de intervenção no processo de desenvolvimento, o qual, pelas dificuldades encontradas, somente adquiriu dinamismo a partir de 1963.

De uma maneira geral, teve sucesso a política adotada. No entanto, não foi possível pôr em prática alguns dos objetivos significativos para o crescimento da economia. A avaliação a nível de setor demonstrará os motivos pelos quais não foi dada consequência às diretrizes, ainda válidas, de transformação da economia agrícola de faixa úmida; de reorganização da economia das zonas semi-áridas e de deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando a incorporar à economia da Região as terras úmidas do "hinterland" maranhense.

Ressalte-se que ao setor público coube e caberá, por um tempo ainda bastante longo, a condução da política de desenvolvimento regional. É sua a responsabilidade da implantação de uma moderna infra-estrutura de serviços básicos, como requisito indispensável ao crescimento econômico-social. E esta função vem sendo exercida pelo setor no que tange ao aumento sempre crescente dos investimentos na Região. Convém frisar, porém, que a participação dos investimentos do Governo Federal na composição das despesas de capital do setor, como um todo, vem perdendo importância com relação aos recursos dos Estados e Municípios.

Por outro lado, analisando a evolução dos gastos públicos através de um dos seus mais importantes órgãos — a SUDENE — verifica-se que os recursos a ela vinculados vêm decrescendo substancialmente, a partir de 1964 (Tabela 25). Decrescem ainda mais os recursos destinados a investimentos, se, aos da SUDENE, somarmos os recursos do DNOCS e da SUVALE, também órgãos executores da política governamental na área.

Mostrar-se-á, adiante, por setores, através de uma avaliação sumária, os resultados da ação da SUDENE durante a execução dos seus três Planos Diretores.

TABELA 25

Gastos Realizados pela SUDENE nos Períodos dos Planos Diretores (Preços de 1967)

S E T O R E S	I PLANO DIRETOR			II PLANO DIRETOR					III PLANO DIRETOR					
	1961	1962	TOTAL	%	1963	1964	1965	TOTAL	%	1966	1967	1968 (*)	TOTAL	%
Energia	19,53	19,53	30,57	92,56	32,87	43,50	168,93	38,07	20,54	26,10	33,90	80,54	22,01	
Transporte	22,32	22,32	34,94	36,38	10,96	26,85	74,19	16,72	35,62	18,80	23,62	78,04	21,33	
Saneamento Básico	0,93	0,93	1,46	31,57	11,52	18,62	61,71	13,90	20,67	14,90	19,77	55,34	15,13	
Recursos Naturais	2,79	2,79	4,37	23,0	11,80	19,51	54,31	12,24	16,77	17,00	18,02	51,79	14,15	
Recursos Humanos	5,58	5,58	8,73	9,09	4,78	7,88	21,75	4,90	10,27	9,10	12,54	31,91	8,72	
Agricultura e Abastecimento	9,30	9,30	14,56	28,89	13,49	13,42	55,80	12,57	14,43	15,80	23,93	54,16	14,80	
Indústria	0,93	0,93	1,46	1,07	2,53	3,40	7,00	1,60	4,42	4,50	5,20	14,12	3,86	
Gastos Diversos (*)	2,50	2,50	2,50	3,91										
T O T A L	2,50	61,38	63,88	100,00	222,56	87,95	133,18	443,69	100,00	122,72	106,20	136,98	365,90	100,00

(*) Pré-Investimentos para implementação do Plano Diretor.

(**) Recursos consignados sem levar em conta os Planos de Contenção.

4.2 — INFRA-ESTRUTURA ECONOMICA

No decurso dos seus Planos Diretores a SUDENE conferiu elevada prioridade aos investimentos destinados à ampliação da infra-estrutura econômica regional. Essa diretriz surgiu da compreensão de que, numa região subdesenvolvida, o principal papel do Governo é o de promover a implantação de uma infra-estrutura de serviços básicos, sem o que se torna inexecutável qualquer plano de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, promoveram os Planos Diretores, através dos órgãos específicos, a execução de programas, com as seguintes finalidades:

- elevar a oferta de energia elétrica, de modo a suprir as necessidades do processo de desenvolvimento e do crescimento industrial; o consumo de energia elétrica, que era de ordem de KWh/hab/ano em 1963, deverá atingir, em 1968, 109KWh/hab/ano.
- promover uma maior integração do Nordeste na economia do País e a ligação dos principais centros consumidores da área com as fontes de produção.
- empregar os meios para a realização de programas de instalação de serviços de abastecimento de água dos núcleos urbanos nordestinos, diminuindo o déficit desse serviço.

4.2.1 — ENERGIA

No que diz respeito à elevação da oferta de energia, foram formulados programas com o fim de aumentar a capacidade das instalações já existentes na área, expandir o sistema de transmissão e melhorar ou implantar redes de distribuição.

A Tabela abaixo (Tabela 26) mostra os resultados dos programas de aumento da capacidade de geração de energia elétrica, executados na Região. As metas previstas nos três Planos e os resultados alcançados revelam cifras animadoras.

TABELA 26
GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA
POTENCIA INSTALADA
(Em MW)

ANO	METAS PREVISTAS NOS PLANOS DIRETORES			METAS ALCANÇADAS		
	I	II	III	Paulo Afonso	Bon Esperança	TOTAL
1965		615		375		375
1966	630*			375		375
1968			713	615	108	713

(*) O I Plano estabeleceu neste campo metas que ultrapassam sua vigência.

TABELA 27

Linhas de Transmissão
Metas Previstas/Realizadas

(I e II Planos Diretores)

	METAS PREVISTAS (km)						METAS REALIZADAS (km)						OBS.
	220 kv	132 (*) kv	138 kv	66 kv	13,8 kv	TOTAL	220 kv	132 kv	138 kv	66 kv	13,8 kv	TOTAL	
SISTEMAS REGIONAIS													
Sistema Cariri (CE)	270			294	442	1.006	270			309	190	769	I PD
Sistema Cariri (PE)		53		219	364	636				225	80	305	"
Sistema RGN	200	240		422	466	1.569	200	234		220	178	832	"
Sistema São Francisco		85		298	453	836				229	116	345	"
Sistema Senhor do Bonfim		400		170	252	822		410		97		507	"
Sistema Paraíba				238	200	438				187	119	306	"
Sistema Pernambuco				272	638	910				325	512	837	"
Sistema Alagoas				364	449	813				297	326	623	"
Sistema Sergipe				39	105	144					31	31	"
Sistema Fortaleza	220	400				620	387			84	16	387	"
Sistema Bahia				80	212	292						100	"
OUTROS SISTEMAS													
Tronco Norte	810					810	810					810	"
Tronco Sul													"
Salvador-Cotejipe				32		32							"
Angelim-Viçosa				59		59							"
Goiânia-C. Grande; Recife-Goiânia		177				177		70				70	"
Sistemas Menores				465	300	765							"
Sistema Leste (P. Afonso-Co-tejipe)	389	120				509	456	268	1.326	105	42	1.824	II PD
Sistemas Menores											61	434	"
TOTAL	1.889	640	1.076	2.952	3.881	10.438	2.123	982	3.299	105	1.671	8.180	

(*) LT constituída do circuito duplo.

O teto do I Plano Diretor, quanto à instalação de 630 MW até 1966, não foi atingido por causas técnicas e econômicas ponderáveis. A dilatação da meta, porém, não resultou em obstáculo ao processo de desenvolvimento regional, nem ocasionou estrangulamento de outras atividades econômicas, por falta de suprimento de energia elétrica, conquanto fôsse preciso que o sistema de produção funcionasse em sobrecarga.

Consoante as metas do II Plano Diretor a potência instalada de Paulo Afonso deveria atingir 615 MW até 1965. Também as obras da terceira casa de máquinas deveriam ser iniciadas. As metas foram alcançadas apenas na segunda parte, ficando longe de ser atingido o aumento previsto da capacidade de geração, pois naquele ano a CHESF havia instalado apenas 375 MW.

Em 1968, o III Plano terá atingido a meta de geração de energia, pois a usina de Paulo Afonso tem já em operação mais três turbinas de 80 MW, e a COHEBE, no fim do ano (dezembro) alcançará provavelmente, 108 MW, ampliando-se, sobretudo, a capacidade de geração na área.

Além desses projetos, os Planos Diretores incluíam o aumento da capacidade geradora correspondente ao fornecimento de energia às cidades importantes ainda não servidas pelos grandes sistemas, da CHESF e COHEBE, tais como Fortaleza, Teresina, São Luís, Florianópolis, Mossoró e Paraíba.

Relativamente ao programa de transmissão, a região da SUDENE, na época da elaboração do I Plano Diretor, podia ser dividida em dois sistemas básicos, servidos ou não pelo sistema CHESF: a) Sistema Leste; b) Sistemas Regionais. Os Sistemas Regionais compreenderam na planificação dez subsistemas, seis dos quais demandantes da energia de Paulo Afonso, provisoriamente isolados. O subsistema Cariri, por sua vez, compreendia o da Paraíba e do Ceará.

O Sistema Leste constitui-se dos dois troncos mais importantes de linhas transmissoras da CHESF, um se dirigindo para o Recife, e o outro para Salvador.

Só mais tarde foram alcançados os Estados do Ceará e do Rio Grande do Norte (1963), passando a CHESF a servir a todos os sete Estados da área da SUDENE, cuja eletrificação dependia, preponderantemente, da energia de Paulo Afonso.

As metas de ampliação e implantação das linhas de transmissão e subestações dos três Planos Diretores bem como os resultados alcançados podem ser observados nas Tabelas 27 e 28.

TABELA 28
LINHAS DE TRANSMISSÃO
METAS PREVISTAS/REALIZADAS — III Plano Diretor

LINHA kv	PREVISTO Km	REALIZADO Km
230	500	804
132	152	440
66	3382	891
34,5	158	—
13,8	3922	390
SOMA	8114	2525

Entre as causas que possivelmente influíram para o não atendimento total das metas dos programas de transmissão, podem ser mencionadas as seguintes:

- a) redução do nível de investimento previsto;
- b) retardamento na execução das obras, com a consequente deterioração dos orçamentos;
- c) falta de projetos técnicos.

Quanto a subestações, a capacidade instalada na vigência do I Plano (cerca de 468.000 KW) elevou-se a mais de 1.300.000 KW. Embora não seja possível comparar as metas previstas e realizadas nos três Planos Diretores para subestações, esse número é bastante representativo do esforço desenvolvido neste campo com vista à incorporação de novas áreas de suprimento.

Complementando os trabalhos de geração e transmissão de energia, os três Planos previam construir e/ou reformar redes de distribuição de 532 localidades, inclusive as capitais e outras cidades importantes do Nordeste. Dessas, 391 foram atendidas satisfatoriamente, o que representa 73,5% do total, enquanto nas demais cidades prossegue a execução das obras de construção ou reformas. Entretanto, a maior parte das redes de distribuição das mais importantes capitais do Nordeste foram pouco beneficiadas, dada a ausência de recursos.

A realização dos programas no setor de energia possibilitou, efetivamente, que o consumo anual per capita, índice bastante significativo de desenvolvimento econômico, se elevasse de modo a atingir, no fim de 1968, o dobro daquele observado em 1963.

4.2.2. — TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

No que se relaciona com a execução do programa da implantação e pavimentação de rodovias destinadas a promover a integração regional e nacional, a análise dos três primeiros Planos Diretores identifica um superdimensionamento de suas metas físicas do ponto de vista das fontes de financiamento então disponíveis. As metas rodoviárias fixadas compreendiam a implantação ou melhoramento de cerca de 14.000 Km e a pavimentação de 8.200 km de estradas. A parcela do programa que foi realizada, incluindo o ano de 1968, representa a implantação de cerca de 2.500 km e a pavimentação de 1.900 km, ou seja, respectivamente, 18 e 23% das metas fixadas.

As seguintes causas concorreram para que fossem esses os percentuais conseguidos:

- a) a redução em mais de 50% dos recursos orçamentários à disposição da SUDENE para o setor rodoviário;
- b) a diminuta participação do DNER na execução do programa;
- c) a existência de um estrangulamento nos órgãos executores, relacionado com a demora no encaminhamento de providências técnico-administrativas essenciais ao implante do programa.

Tais obstáculos, entretanto, teriam sido razoavelmente atenuados se uma ação mais bem coordenada entre a SUDENE e o DNER tivesse sido efetuada, de modo a concentrar os escassos recursos disponíveis em projetos prioritários para o desenvolvimento regional. Os resultados obtidos poderiam ter sido até duplicados.

Do ponto de vista qualitativo, a execução dos Planos Diretores apresenta alguns resultados significativos. O estímulo à realização de estágios e de cursos de pós-graduação promovidos pela SUDENE e o Instituto de Pesquisas Rodoviárias pode ser apontado como uma das causas da melhoria dos padrões técnicos dos serviços rodoviários do Nordeste. Já não se constata as falhas verificadas na década dos 50, no que diz respeito à qualidade do revestimento asfáltico, graças à formação intensa de pessoal especializado em tecnologia dos pavimentos.

A atuação da SUDENE no campo ferroviário restringiu-se à recomendação de medidas propícias a uma melhoria progressiva dos transportes ferroviários, com diminuição dos custos operacionais. Essas recomendações coincidem, em boa parte, com as diretrizes nacionais para o setor ferroviário postas em prática recentemente pelo Governo Federal.

Embora, desde o I Plano Diretor, haja a SUDENE considerado o transporte marítimo como de acentuada importância no processo de desenvolvimento regional, tem-se limitado, nesse campo, à elaboração de programas indicativos. A necessidade de manter sua participação na programação rodoviária, e ainda as sucessivas contenções aplicadas ao seu orçamento, prejudicaram totalmente os investimentos no setor de transportes marítimos.

4.2.3 — SANEAMENTO BASICO

A política adotada pela SUDENE no estabelecimento de serviços de abastecimento de água e de esgotos sanitários, apoiou-se no pressuposto de que, ao lado de constituir infra-estrutura para o desenvolvimento industrial, a implantação desses serviços representava a forma mais rápida de elevar os padrões de saúde da Região. Coerente com essa compreensão, sua atuação, abrangendo os aspectos de coordenação e planejamento da oferta de serviços e manutenção dos sistemas implantados, desenvolveu-se de conformidade com as seguintes diretrizes:

- a) Coordenação dos órgãos federais e estaduais, com o fim de evitar a dispersão de esforços e recursos financeiros. Vários são os órgãos federais que atuam no campo de saneamento básico no Nordeste. Citam-se, como mais importantes, DNOCS, FSESP, SUVALE, DNOS, DNERU, além de outros órgãos estaduais de saneamento e sociedades de economia mista.
- b) Aplicação de recursos mediante critérios de prioridade, com o objetivo de obter dos investimentos a mais satisfatória resposta econômica e social. Os critérios estabelecidos consideravam as cidades de maior população, maior incidência de doenças de origem hídrica ou ainda aquelas onde houvessem maiores dificuldades para obtenção de água.

De maneira geral, os recursos do I e do II Plano destinavam-se, quase exclusivamente, à diminuição do déficit de abastecimento de água. Somente no III Plano foram iniciados os trabalhos relativos a Esgotos Sanitários.

- c) Aplicação dos recursos orçamentários da SUDENE sob a forma de participação societária.
- d) Controle da aplicação dos recursos de origem externa.

O exame dos resultados obtidos revela que a população das cidades com serviços de abastecimento de água, que compreendia, em 1961, 53% da população urbana total do Nordeste, ao fim do III Plano Diretor, compreenderá 69% das pessoas então residentes nos centros urbanos da Região. Entretanto, esse aumento não corresponde ao da população realmente servida, que variou de 23% a 32% no mesmo período.

A prioridade conferida à implantação de abastecimento de água de certo modo explica o fato de haver pouco diferido a situação em que se encontram os serviços de esgotos sanitários, no Nordeste, da observada em 1961. O atual Plano modifica a relação de prioridade entre abastecimento de água e esgotos sanitários, em favor deste último serviço.

No tocante à execução coordenada de sistemas de abastecimento de água e esgotos, consideráveis progressos foram verificados no período de ação dos Planos Diretores. Essa elevação do nível de racionalidade do setor público resultou principalmente:

- a) de uma maior integração no financiamento da implantação dos serviços;
- b) da criação, por iniciativa da SUDENE, de novos órgãos destinados a operar serviços de abastecimento de água e esgotos. Podem ser referidos entre esses a Companhia de Águas e Esgotos do Nordeste (CAENE) e órgãos estaduais e municipais.

Quanto à participação dos recursos de origem externa no financiamento de programas de abastecimento de água e esgotos, pode-se afirmar que foi nesse campo onde a cooperação internacional obteve maior sucesso. Com a intervenção da SUDENE, sob a forma de financiamento externo foram comprometidos, até o fim de 1967, cerca de US\$ 30.000.000 destinados principalmente às cidades de São Luís, Teresina, Natal, Campina Grande, Recife, Maceió, Fortaleza, João Pessoa e Aracaju. As negociações em andamento com organismos internacionais de financiamento permitem admitir que essa cooperação se consolide e cresça na vigência do IV Plano Diretor.

4.3 AGRICULTURA E ABASTECIMENTO

As grandes linhas da ação programada pela SUDENE, com o objetivo de desenvolver o setor agropecuário, partindo do trabalho do GIDN, podem ser assim sintetizadas:

- a) Ampliação da oferta de terras;
- b) Reorganização da economia da zona semi-árida;
- c) Orientação e incremento da pesquisa e experimentação agrônoma;
- d) Racionalização do abastecimento e comercialização da produção agropecuária.

A SUDENE, objetivando o aumento da oferta de terras, a fim de reduzir o desemprego no setor agrícola e incrementar a oferta de alimentos, principalmente nos grandes centros urbanos, propôs as seguintes medidas:

- a) Colonização das terras despovoadas de clima úmido, particularmente no Maranhão e sul da Bahia;
- b) Aproveitamento das bacias dos açudes e das possibilidades de irrigação no baixo e submédio São Francisco e no Vale do Jaguaribe;
- c) Expansão da área cultivada nos chamados tabuleiros costeiros do Nordeste, mediante o emprego de modernas técnicas agrônomicas;
- d) Liberação de terras na zona canavieira pela introdução de técnicas capazes de aumentar a produtividade.

Em relação às terras a serem colonizadas e povoadas, limitou-se a SUDENE à instalação do Projeto de Povoamento do Maranhão. Na execução desse Projeto não alcançou até o presente as metas programadas. A ausência de estudos básicos que permitissem um maior conhecimento da área e a inexistência de uma infra-estrutura, principalmente de estradas, comprometeram sensivelmente os resultados esperados.

O esforço da SUDENE ao propor o aproveitamento das bacias dos açudes públicos constitui fundamentalmente em dinamizar as atividades de irrigação a cargo do DNOCS, racionalizando o emprego dos recursos. Os resultados obtidos foram extremamente limitados, em virtude, principalmente, da dificuldade encontrada na coordenação das atividades dos órgãos federais.

A utilização dos tabuleiros costeiros, numa área estimada em cerca de 700.000 ha, tornaria possível o aumento da oferta de terras agricultáveis na Região. A sua importância foi avaliada em função de suas excelentes condições de infra-estrutura e de sua proximidade dos principais centros urbanos. Malgrado a escassez de recursos e uma ação executiva direta que impediu um maior alcance, o programa já apresenta resultados significativos, no campo da pesquisa com relação a algumas culturas, especialmente amendoim, inhame, mandioca e gramíneas forrageiras.

A reestruturação da economia canavieira, proposta pela SUDENE, embora seja no momento uma preocupação do Governo, de que é prova a criação do GERAN, tem encontrado sérios obstáculos à sua execução referidos em outros capítulos deste documento.

Ao estabelecer a política de reorganização da economia da zona semi-árida, a SUDENE deu ênfase a investimentos capazes de intensificar o fomento à cultura do algodão arbóreo, pela multiplicação de sementes selecionadas, e à pecuária bovina, através de programas de campo de multiplicação de gramíneas, do fomento à cultura da palma forrageira e do aumento da oferta de água, mediante perfuração de poços. A escassez de recursos próprios e a ausência de um esforço coordenado dos órgãos públicos impediram que esses programas obtivessem o êxito desejado.

O acervo de conhecimentos no campo agrônomo é bastante reduzido, apesar da existência de órgãos de pesquisa e experimentação no Nordeste. Nesse campo a SUDENE enfatizou pesquisas sobre culturas alimentares e oleaginosas, e a do algodão arbóreo. Além disso, incluiu na sua programação pesquisas sobre tecnologia de conservação de alimentos. Embora, por sua natureza, os investimentos em pesquisas agropecuárias exijam longo prazo de maturação, alguns resultados já foram obtidos especialmente quanto a melhoramento genético e condições de fitossanidade.

O processo de comercialização, ao lado de uma inadequada estrutura agrária, apresenta-se como um dos principais pontos de estrangulamento do desenvolvimento do setor agrícola regional. Desde sua criação a SUDENE tem dado uma importância toda especial a este problema, desenvolvendo programas voltados basicamente para: a) estudos e pesquisas sobre os principais canais de comercialização; b) projetos de comercialização com a formação de estoques reguladores e estoques de emergência; c) organização de um sistema de centrais de abastecimento; d) criação de uma infraestrutura complementar pela construção de mercados urbanos e rurais e de armazéns. O nível de realizações destes programas foi pouco expressivo, em virtude da escassez dos recursos, se comparado com as dimensões do problema.

A extensão dos incentivos decorrentes dos Arts. 34/18 para a agricultura efetivamente só ocorreu em fins de 1965. Dado o pouco tempo de sua execução, não é possível uma avaliação dos seus efeitos sobre a produtividade do setor. Contudo, levando-se em conta que até 1967 foram aprovados 65 projetos, com inversões totais num montante de NCr\$ 92,2 milhões, e que nesse ano foram liberados cerca de NCr\$ 10,7 milhões (ver Tabela 29), é lícito afirmar que a existência de empreendimentos racionalmente planejados capazes de absorver esses recursos poderá constituir indicio de apadernização do setor agrícola.

Registram-se além disso certas limitações. O mecanismo de concessão desses incentivos, pela sua própria natureza, tem restritas possibilidades de provocar mudanças estruturais. Pelo baixo nível de capitalização e pelas dificuldades que enfrentam condições de receber aqueles benefícios. A maioria dos projetos apresentados à SUDENE se destinam a investimentos em pecuária bovina de corte. Como esta atividade emprega menos mão-de-obra que as explorações agrícolas, a SUDENE resolveu plantar, caso necessário, medidas para preservar o nível de emprego nas áreas de implantação do projeto.

4.4 INDUSTRIA

A política do Governo Federal para o Nordeste, posta em prática a partir de 1961, caracteriza-se fundamentalmente pela decisão de dotar a economia nordestina de um centro dinâmico de produção manufatureira. Dessa forma, a avaliação do programa de desenvolvimento industrial assume importância relevante para a aferição dos resultados obtidos com a implementação da política global formulada.

No presente estágio, entretanto, essa avaliação fica sensivelmente limitada:

- a) pela insuficiência de dados estatísticos necessários ao acompanhamento do processo de industrialização;
- b) pelo curto período de execução efetiva do programa de desenvolvimento industrial, o que não permite medir suas repercussões econômicas e sociais no sistema nordestino.

No momento, portanto, uma noção sobre o sucesso da política de industrialização pode ser obtida examinando-se o dinamismo da execução dos programas que a substanciam. Os primeiros anos de atuação da SUDENE, no campo industrial, foram caracterizados: a) por um esforço no sentido de executar programas relacionados com aqueles ramos tradicionais do setor manufatureiro nordestino cujas deficiências puderam ser diagnosticadas, tais como o têxtil-algodoeiro, o de couros e peles e o de oleaginosas; b) pela criação e aperfeiçoamento dos mecanismos de administração dos incentivos cambiais, fiscais e financeiros, integrantes da legislação dos Planos Diretores e destinados a estimular a implantação de novos empreendimentos industriais no Nordeste.

Os incentivos cambiais, fiscais e financeiros administrados pela SUDENE, de maneira geral, vêm exercendo uma ação impulsionadora sobre modo significativa para assegurar a continuidade do processo industrial em desenvolvimento na Região, notadamente aqueles de natureza financeira, consubstanciados no sistema dos Artigos 34/18. Com efeito, esse mecanismo, pelo seu caráter dinâmico e multiplicador, tem sido o grande propulsor do surto de industrialização que se observa no Nordeste, dia a dia mais acentuado.

Para que se tenha uma idéia dos trabalhos desenvolvidos neste particular, é suficiente afirmar que entre 1960 e 1967 a SUDENE aprovou 497 plantas industriais (incluindo 5 projetos de pesca e 2 de telecomunicações), que totalizam investimentos de 2,7 bilhões de cruzeiros novos, a preços de dezembro de 1967. Desse montante, menos de 15% tiveram aprovação nos anos anteriores ao funcionamento do mecanismo 34/18. Tais investimentos, de acordo com o que pode ser observado na Tabela 21 sobre a evolução do setor industrial, têm apresentado um crescimento significativo, a partir de

1963, sendo que em 1967 atingiu o montante de um bilhão de cruzeiros novos, superando o valor dos três anos anteriores, considerados conjuntamente. Tendência idêntica é observada na liberação dos recursos deferidos como se vê na Tabela 29.

Se é inegável o êxito da SUDENE através de sua experiência acumulada e dos instrumentos de política econômica de que dispõe para criação de novos empreendimentos industriais, é certo entretanto que em alguns dos seus programas mais bem concebidos, como o de reequipamento da indústria têxtil-algodoeira, não foram alcançados os objetivos propostos pelos estudos e pesquisas realizados, isso, por motivos que escapam ao seu controle.

Dentre estes o programa de reequipamento — objeto da Resolução n.º 42, de 09.06.61, do Conselho Deliberativo da SUDENE — encontrou sérios obstáculos em sua execução, decorrentes, sobretudo, dos seguintes fatores:

- a) rigidez dos padrões de comportamento empresarial dominantes na Região — resistência a inovações e a mudanças de atitude;
- b) ineficiência do suporte financeiro existente, de origem interna e externa, para o bom cumprimento do programa;
- c) relativa apatia inicial do setor aos estímulos e benefícios administrados pela SUDENE;
- d) fatos ligados à conjuntura nacional e internacional, notadamente no período 1962/64.

Não obstante esses fatores limitativos, tem o programa contribuído para a criação de uma nova mentalidade empresarial no trato dos projetos de modernização e instalação de unidades fabris do parque têxtil da Região.

Quanto ao programa de couros e peles, a resposta empresarial aos estímulos da SUDENE tem sido lenta. Recentemente, começaram a ser aprovados projetos de implantação e modernização de curtumes, e algumas melhorias técnicas foram obtidas através de cursos para curtidores.

Já o programa de óleos e gorduras vegetais tem conseguido ordenar o crescimento do setor em função da matéria-prima regional, limitando a ampliação da capacidade instalada para beneficiamento do caroço de algodão e estimulando a criação de indústrias que aproveitam outras oleaginosas.

Ac lado dos esforços referentes aos três aludidos ramos tradicionais, outros programas da SUDENE no setor industrial devem ser mencionados.

Estudos técnicos demonstraram a possibilidade de implantação de uma usina siderúrgica na Bahia, onde o gás natural — utilizado como elemento redutor — aprêgia da Bahia S/A — cujo projeto está em fase de implantação.

Relativamente ao aproveitamento industrial do sal e águas-mães de salinas no Rio Grande do Norte, meta prevista, no II Plano, o projeto da salina única, com participação minoritária da SUDENE, e o projeto de águas-mães, com sua participação majoritária, não se realizaram, em face das resistências encontradas por parte dos produtores locais. Apenas alguns trabalhos sobre mercado de produtos das águas-mães foram concluídos.

O longo interregno que se observou desde a criação do FIDENE até serem concluídos os estudos sobre a viabilidade de sua concretização, aliado a outros fatores técnicos e políticos, ensejou a superação de quase todas as suas linhas de operações, exceção feita ao financiamento da atividade mineira. Essa superação foi determinada pela criação de órgãos e instrumentos de política de crédito, de amplitude nacional ou regional, cujos objetivos coincidiram com os previstos para o FIDENE.

Meta prevista no III Plano Diretor, o "Programa de Assistência à Pequena e Média Indústria" encontra-se em fase adiantada de implantação, contando com três "núcleos de assessoramento" instalados nos Estados do Ceará (Fortaleza), Paraíba (Campina Grande) e Bahia (Salvador), estando o de Pernambuco em fase de instalação. Para tornar operacional a assistência financeira à Pequena e Média Indústria, foi baixada pelo Ministro do Interior a Portaria n.º 170, em data de 04.08.67, fixando normas e diretrizes para repasse de parcela dos recursos derivados dos Artigos 34/18, depositados no Banco do Nordeste do Brasil S/A, aos Bancos e Companhias Estaduais de Desenvolvimento. Os repasses feitos, até 31 de dezembro de 1967, elevaram-se a perto de NC\$ 30 milhões.

No campo do Artesanato, foram executados diversos estudos, visando conhecer as condições funcionais dessa atividade, para definição e coordenação de sua política regional. Trabalhos foram realizados com objetivo de implantar oficinas e núcleos artesanais nos Estados da Paraíba, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe, destacando-se, ainda, a criação de um Museu de Arte Popular e de um Centro de Trabalhos, ambos em Salvador. Foram treinadas no Recife 200 pessoas em técnicas artesanais, em cursos de tapeçaria, trançados, tecelagem e cerâmica. Foi montada uma estrutura para incremento à comercialização de produtos artesanais, sendo paralelamente desenvolvido um intenso trabalho de promoção do artesanato no mercado interno.

Alguns dados e observações devem, finalmente, ser consignados no tocante à função da indústria de absorver mão-de-obra. Na estratégia inicial de desenvolvimento adotada pela SUDENE, cabia à indústria um papel relevante na absorção de parte da força de trabalho excedente dos centros urbanos. Entretanto, o nível e a natureza do desenvolvimento tecnológico, a exigência de poder competitivo da indústria nordestina, importando em uma alta densidade de capital, diminuem a possibilidade da indústria de contribuir significativamente para a solução do problema do subemprego e desemprego. Considerados, no entanto, o montante e a estrutura do emprego nas indústrias da Região, esperam-se modificações significativas neste particular, uma vez implantados os projetos já aprovados pela SUDENE. Esses projetos possibilitarão o emprego direto e estável a 46.000 novos trabalhadores, de todos os níveis.

Os dados acima não fazem referência aos trabalhadores empregados em obras de construção civil, durante a implantação dos projetos, cujo número é muitas vezes superior ao número dos futuros trabalhadores estáveis, nem aos empregos indiretos de caráter permanente estimados estes em 180.000.

Registre-se, finalmente, que alguns programas e reequipamento liberaram mão-de-obra em cerca de 7.000 pessoas. Convém, porém, frisar que a não execução desses projetos provocaria o fechamento de empresas por falta de condições competitivas.

TABELA 29
RECURSOS LIBERADOS ATRAVÉS DO MECANISMO DOS ARTIGOS 34/18
(Em NCr\$ 1.000,00 CORRENTES)

ANOS	RECURSOS LIBERADOS			
	PROJETOS INDUSTRIAIS	PROJETOS AGRÍCOLAS	CAPITAL DE GIRO	TOTAL GERAL
1963	92	—	—	92
1964	3.366	—	—	3.366
1965	8.051	—	—	8.051
1966	36.627	766	1.624	39.017
1967	124.025	10.735	22.288	157.048

Fonte: SUDENE

4.5 RECURSOS NATURAIS

A tendência para conferir importância crescente aos programas referentes à aquisição de conhecimentos acerca dos recursos naturais do Nordeste, como se observa nos três Planos Diretores, assim se explica:

- a) o desenvolvimento em curso no Nordeste dependerá, cada vez mais, na medida em que se for esgotando o processo de substituição de importações, de um racional aproveitamento dos seus recursos naturais, utilização máxima das vantagens locais proporcionadas pelos referidos recursos;
- b) a necessidade de integração nacional, que deve orientar o desenvolvimento da Região, requer a pesquisa e o aproveitamento daqueles recursos naturais que apresentam vantagens de exploração no Nordeste, em relação ao País, considerado como um todo;
- c) a escassez de recursos naturais, condicionando todo o aproveitamento da constelação de fatores da Região (I Plano Diretor), constitui elemento importante para a formulação de uma estratégia de desenvolvimento econômico, pelo que sua pesquisa e uso devem ser intensa e racionalmente programados;
- d) o desenvolvimento da agricultura implica o conhecimento aprofundado das condições edafológicas da Região, não só para mais exata determinação da sua área agricultável, como para promover os meios mais eficazes no sentido de seu aproveitamento intensivo.

Dentro desses princípios é que foi sendo progressivamente orientada a programação de pesquisas de recursos naturais da SUDENE. A maior parte do esforço foi dirigido para o conhecimento dos recursos minerais, hídricos, de solos e pesqueiros, além da promoção do levantamento da documentação básica indispensável.

4.5.1 CARTOGRAFIA

Profundamente inter-relacionadas com o desenvolvimento dos trabalhos em quase todos os campos citados, é que foram traçadas as linhas gerais da política cartográfica da SUDENE, expressa no I Plano Diretor e, de maneira geral, observada até hoje.

A implantação dessa política exigiria a criação de uma estrutura capaz de levá-la a bom termo, armada de equipamento próprio e eficiente no preparo de pessoal especializado. Esta estrutura, embora ainda incompleta, permitiu, todavia, fosse o Plano Cartográfico impulsionado, a partir do II Plano Diretor.

Não houve, pois, na vigência do I Plano Diretor, um programa cartográfico sistemático, com metas definidas, a não ser a estruturação já referida e o delimitamento de uma Política Cartográfica para o Nordeste, incluída a orientação técnica em matéria de Cartografia levada aos demais programas de desenvolvimento da SUDENE.

Durante o II Plano Diretor foi realizado o recobrimento aerofotogramétrico de aproximadamente 197.000 Km². Além disso, foram executados trabalhos de apoio específico, compreendendo levantamentos topográficos, batimétricos, semi-cadastrais de diversas cidades, amarração de poços tubulares e restituições aerofotogramétricas.

Na vigência do III Plano Diretor foi possível dar início ao programa de mapeamento sistemático de Cartas Topográficas, na escala de 1:100.000, construção de cartas planimétricas nas escalas de 1:100.000 e 1:50.000, para atendimento direto a projetos específicos, e continuar o recobrimento aerofotogramétrico na escala de 1:70.000.

A tabela abaixo (Tabela 30) sintetiza as etapas a serem atingidas até o final do III Plano Diretor.

TABELA 30

Em 1.000 Km²

NATUREZA	Previsto para o III Plano Diretor	A ser concluído até o final do III Pl. Dir.
Recobrimento Aerofotogramétrico (1:70.000)	300	390
Carta Topográfica (1:100.000)	300	320
Carta Planimétrica (*) (1:100.000 e 1:50.000)	150	80

(*) A mudança de orientação adotada para o programa cartográfico — dinamização da construção das cartas mais prestantes a maior gama de serviços — foi a causa de não haver sido alcançada a meta prevista para cartas planimétricas.

4.5.2 RECURSOS MINERAIS

No que concerne à pesquisa de Recursos Minerais, o I e II Planos Diretores visaram sobretudo à execução de mapeamentos geológicos em escala de semidetalhe (1:50.000) das áreas mineralizadas de promissoras potencialidades. Assim é que foram mapeadas a província scheelitífera e a província pegmatítica do Rio Grande do Norte e Paraíba; a chapada do Araripe na região limítrofe dos Estados de Pernambuco, Ceará e Piauí, pelas suas significativas reservas de gipsita; no norte do Piauí, toda a área capaz de influir nas ocorrências de sais potássicos das lagoas salgadas de Luís Correia e de explicá-las; a província amiantífera das Alagoas; as terras onde se acham os depósitos de ferro de São José do Belmonte, de Pernambuco; as ocorrências de ferro manganês e de rutilo do Ceará.

Ainda no II Plano Diretor, em colaboração com o Departamento Nacional de Produção Mineral, efetuou-se o primeiro trabalho de prospecção geoquímica, em caráter exploratório, numa área de 60.000 Km², objetivando mineração de cobre, que foi precedido de um mapeamento geológico, na escala de 1:250.000. No Rio Grande do Norte e Paraíba, concluiu-se o levantamento das minas de scheelita e dos pegmatitos mineralizados, iniciando-se, por outra parte, os estudos de determinação de reserva de várias ocorrências minerais das regiões anteriormente mapeadas: amianto, das Alagoas, ferro, de Pernambuco, pegmatitos mineralizados em cassiterita, tantalita, berilo, da Paraíba. Em Sergipe e Alagoas, a ocorrência de salgema e potássio motivou um convênio com o Fundo Especial das Nações Unidas para seu estudo, enquanto na Bahia tiveram início os trabalhos de mapeamento geológico na escala 1:50.000 das regiões de ocorrência de chumbo e níquel, os quais se prolongam no período do III Plano Diretor.

No III Plano Diretor, já com algum apoio no trabalho anterior, foi possível à SUDENE proceder à gradativa mudança da tônica do seu trabalho geológico, iniciando e ampliando, cada vez mais, a pesquisa mineral propriamente dita; em detrimento do mapeamento. Ao término do III Plano Diretor, os trabalhos executados no campo da geologia podem assim ser resumidos:

Mapeamento Geológico:		
Escala 1:50.000		110.000 Km ²
Escala 1:250.000		220.000 Km ²
Pesquisa Mineral:		
Geoquímica de detalhe		10,15 ha
Outros métodos		4.700 ha

Os resultados alcançados por alguns desses programas já começam a sensibilizar a iniciativa privada. Como exemplo desse interesse, cita-se o da industrialização do salgema e sais potássicos de Alagoas e Sergipe, do ferro de S. José do Belmonte, em Pernambuco, da cassiterita em Juazeiro/Ba, da gipsita do Araripe, em Pernambuco, Ceará e Piauí, da scheelita do Rio Grande do Norte, do amianto em Alagoas, além de outros. Em alguns casos o resultado do interesse referido se traduz em uma ampliação da produção e melhor técnica do beneficiamento; em outros, na implantação de novas unidades industriais.

4.5.3 RECURSOS HIDRICOS

A necessidade de uma política racional a ser estabelecida sobre o uso da água no Nordeste foi reconhecida pela SUDENE desde o I Plano Diretor, ao incluí-la entre os recursos que, por serem escassos, na maior parte da Região, condicionam nela todo o processo de desenvolvimento. Considerando o nível de conhecimento dos recursos hídricos na época do I Plano e a estagnação em que se encontravam os trabalhos de sua medição, a SUDENE estabeleceu um programa visando a reestruturar e ampliar a rede hidrométrica básica do Nordeste, como etapa preliminar da formulação de uma política de água. Essa rede hidrométrica constituída de postos pluviométricos, pluviográficos, termométricos, evaporimétricos e limnográficos, num total de 2.700 unidades, será quase totalmente implantada até o fim do III Plano.

Inestimável foi a utilidade da rede mencionada no estudo das secas e enchentes que periodicamente acometem a Região, permitindo antecipar ações tendentes a minorar-lhes os efeitos; todavia, o objetivo inicial da formulação de uma política de água para o Nordeste não foi atingido. Limitações técnicas e financeiras retardaram o indispensável processamento e a análise dos dados coletados.

Ainda no campo dos recursos hídricos, importante avanço foi registrado com o levantamento hidrogeológico de 453.000 Km² e o cadastramento de mais de 6.500 poços. Também foram efetuados os estudos hidrológicos de algumas bacias importantes. O balanço hídrico do rio Jaguaribe já permite a execução de um programa de desenvolvimento hidroagrícola do Vale, em bases seguras.

4.5.4 SOLOS

No tocante ao conhecimento do potencial de solos da Região, a ação da SUDENE orientou-se segundo duas linhas distintas:

- Estudos de áreas específicas associados à quantificação dos seus recursos hídricos;
- Levantamento sistemático exploratório dos solos do Nordeste.

De conformidade com a primeira alínea, foram efetuados os estudos do Vale do Jaguaribe e no Submédio São Francisco. Em convênio com a SUVALE, foi feita uma avaliação preliminar dos recursos de água e solos deste rio.

De uma maneira geral, os trabalhos desenvolvidos abriram perspectivas animadoras para o aumento da produção agropecuária por meio da irrigação. O implante das primeiras etapas dos projetos de irrigação de Morada Nova (Jaguaribe) e Bebedouro e Favela (São Francisco) já representa o início da utilização dos estudos efetuados.

O levantamento sistemático exploratório foi começado na fase final do II Plano Diretor. Presentemente, já se encontram concluídos os trabalhos concernentes a 500.000 Km² de solos da Região.

4.5.5 RECURSOS PESQUEIROS

Foi efetuada uma série de prospecções ao longo da Plataforma Continental do Nordeste com vistas à identificação dos recursos pesqueiros, determinação de novas áreas de ocorrência de espécie de valor comercial, conhecimento da natureza e topografia dos fundos marítimos, e visando à introdução de métodos racionais e adequados à captura de peixes, crustáceos e moluscos. Desse modo, foram empregados nas pescas exploratórias métodos e artes mais modernos, os quais vêm sendo vulgarizados. Embora já se comece a notar um certo avanço tecnológico, os métodos observados em alguns tipos de pesca tidos como mais evoluídos ainda se apresentam antiquados e de baixo rendimento em relação aos de outras regiões.

As prospecções continuadas têm evidenciado uma relativa abundância de peixes na Região, e alguns tipos de pesca permitem prever promissoras condições nesse setor, tais como pargo, lagosta, sururu, voador, atum, camarão e carapau, que poderão apresentar bom índice de produção.

Os estudos de Biologia Pesqueira concentraram-se exclusivamente nas espécies exploradas comercialmente e que necessitam de um acompanhamento sistemático da dinâmica de sua população, quantificação, potencialidade dos estoques e da ação da pesca sobre estes. Essas pesquisas destinam-se a impedir a depredação dos estoques, possibilitando o estabelecimento de um ótimo de produção e o controle das pescarias.

O setor de tecnologia de pesca teve em vista principalmente o experimento e a introdução de aparelhos, métodos e artes com vistas a propiciar um índice ideal de produtividade, permitindo uma redução de esforço empregado, assim como a aceleração da produção, consideradas as condições físicas da plataforma continental da Região, as quais impedem a utilização, em mais larga escala, de técnicas de captura de maior rentabilidade.

Através do laboratório de tecnologia do pescado, pioneiro nesse campo, foram desenvolvidas pesquisas com vistas ao conhecimento da composição química do pescado, melhor aproveitamento dos recursos marinhos, condições higiênicas, pesquisas de conservação e industrialização (salga, secagem, defumagem, frigorificação, filetagem e enlatamento), trabalhos realizados exclusivamente para as espécies (marinhas e de água doce) de conhecido valor econômico. Pesquisas recentes foram iniciadas com algas cuja exploração industrial vem despertando interesse.

4.6 RECURSOS HUMANOS

O exame do comportamento do Setor Público no campo dos Recursos Humanos mostra que não foi devidamente desenvolvida uma ação efetiva no mesmo, em virtude de alguns determinantes básicos entre os quais se inclui:

- a) existência de uma programação para formação dos recursos humanos desvinculada das necessidades reveladas pelo processo de desenvolvimento em curso no Nordeste;
- b) inexistência de uma programação global, a nível nacional, de melhoria e formação dos Recursos Humanos e falta de participação da SUDENE na formulação das políticas subsetoriais existentes, executadas por órgãos federais com atuação no Nordeste;
- c) participação relativamente baixa dos recursos financeiros destinados ao setor no total dos investimentos públicos;
- d) baixa eficiência e produtividade do sistema prestador de serviços de educação e saúde em operação na Região.

A SUDENE, entretanto, apesar das dificuldades acima apontadas, vem desenvolvendo esforços no sentido da melhoria e qualificação do fator humano no Nordeste.

4.6.1 EDUCAÇÃO

A SUDENE vem atuando nos diversos níveis de ensino, cujas condições tem procurado melhorar, de modo a aumentar a oferta de pessoal capacitado para o desenvolvimento, apurar a qualidade do corpo docente e aperfeiçoar os sistemas estaduais da administração e planejamento da educação.

No Ensino Primário, através de recursos próprios e da cooperação externa, conseguiu expandir a rede de escolas, para maior atendimento às solicitações da população em idade escolar e procurou assegurar uma mais completa adequação da estrutura técnico-administrativa das Secretarias de Educação de alguns Estados às suas finalidades específicas. Foram construídas, reconstruídas, equipadas e reequipadas cerca de 7.700 unidades nos diversos Estados, compreendendo salas para o ensino primário, institutos de educação, escolas normais, centros de treinamento e núcleos de supervisão. No que concerne ao treinamento e aperfeiçoamento dos quadros docentes, concluíram os cursos programados aproximadamente 8.000 professores e 2.000 monitores.

Em relação ao Ensino Médio, também através de recursos próprios e cooperação externa, a SUDENE atuou no sentido de melhorar as instalações dos colégios públicos,

reequipando os laboratórios e treinando os professores de ciências básicas, tentando elevar o nível de qualificação dos candidatos aos Cursos Superiores. Tratou, também, de consolidar a infra-estrutura física das unidades de formação profissional, visando a complementar o treinamento da mão-de-obra qualificada.

Em consequência desta atuação, podem ser referidas as seguintes realizações: construção e equipamento do Centro Regional de Treinamento Têxtil no Recife, onde já foram treinados mais de 100 mestres e contramestres para a indústria têxtil; construção e equipamento do Centro de Treinamento da CHESF; implantação de 2 colégios universitários; equipamento do Centro de Formação Acelerado de Mecânicos, SENAI, Salvador; reequipamento de 9 escolas do SENAI; início da instalação de 4 novos centros de formação profissional; equipamento de 60 laboratórios de colégios públicos e treinamento de cerca de 800 professores de ciências básicas.

Quanto ao ensino superior, a SUDENE teve dois objetivos principais:

- melhoria das condições de ensino e pesquisa nas Universidades do Nordeste e
- democratização do ensino superior, através de maiores oportunidades de acesso à Universidade.

Em função desses objetivos, a SUDENE concedeu cerca de 1.000 bolsas de estudo para alunos, melhorou e ampliou 18 unidades de ensino superior, instalou o Centro Regional de Pesquisas e Ensino de Saúde Pública no Recife e reequipou 9 Institutos de Ciências Básicas.

4.6.2 TREINAMENTO

Quanto a Treinamento, a SUDENE promoveu diretamente, ou mediante convênios, cursos de Desenvolvimento Econômico, Programação Educacional, Projetos, Economia Agrícola, Cooperativismo, Administração, Programação Orçamentária, Hidrologia, Transportes, Saúde, Saneamento Básico, Pequenas e Médias Empresas, além de outros. Mais de 6.300 foram as pessoas treinadas, cerca de 150 de vários Estados e Municípios, e 373 da SUDENE, foram contempladas com bolsas de estudo e estágios, no País e no exterior.

4.6.3 SAÚDE

No campo da Saúde, as atividades da SUDENE iniciaram-se no começo de 1964. Os programas foram desenvolvidos, procurando consolidar sua ação coordenadora junto às estruturas executivas existentes na Região e, simultaneamente, prestando-lhes assistência técnica. Dentro dessa política foram instaladas as unidades de planejamento de suas atividades, ampliados os serviços de bio-estatística dos Estados, treinadas e aumentada a produção de medicamentos e agentes profiláticos, beneficiando mais de 3 milhões de pessoas, com o combate à malária e com vacinação anti-variolica e triplíce.

4.6.4 HABITAÇÃO

No campo habitacional as atividades da SUDENE relacionaram-se com a coordenação de programas Estaduais e o implante de projetos específicos para atendimento das classes de baixa renda, utilizando o processo de ajuda mútua. Tratou também a SUDENE de criar os pré-requisitos indispensáveis à implantação destes programas no Nordeste, mediante a elaboração dos instrumentos básicos de trabalho, especialmente quanto à formulação de uma metodologia de ação exigida pelo problema habitacional das camadas de baixa renda. Além disso, a SUDENE já realizou pesquisas sobre as condições habitacionais e sócio-econômicas dos principais centros urbanos do Nordeste. Ainda, atuou diretamente em experiências-piloto, desempenhando essa atividade, mediante convênios firmados com os Governos estaduais ou com entidades governamentais ligadas ao campo habitacional.

4.6.5 AÇÃO COMUNITÁRIA

Quanto à Ação Comunitária, a SUDENE, através de pesquisas, deu início à formulação do diagnóstico sócio-cultural de áreas do Nordeste e atuou junto aos projetos integrados e instituições responsáveis pela formação de profissionais do serviço social.

5 — AS LINHAS DE AÇÃO

5.1 — LINHAS GERAIS DE AÇÃO

Como pode ser constatado do exame das informações, a economia nordestina vem apresentando, recentemente, certo dinamismo, que tem possibilitado uma redução das disparidades entre esta Região e aquelas mais adiantadas do País. Ao lado desse crescimento, há que considerar outros elementos positivos, que influirão de maneira decisiva na orientação da política de desenvolvimento a ser adotada em futuro próximo, elementos que se acham contidos nos seguintes itens:

a) As condições favoráveis que a infra-estrutura de transporte rodoviário, energia e saneamento básico, já implantada, está oferecendo, possibilitando o desenvolvimento da atividade econômica em nível de maior racionalidade, bem como maior integração dos mercados regionais e destes com os de outras regiões;

b) A eficácia da política de industrialização adotada, que tem permitido a mobilização de poupanças nacionais e sua utilização na implantação no Nordeste de empresas industriais em ritmo cada vez mais acelerado;

c) O avanço no conhecimento dos recursos naturais particularmente dos minerais, e dos solos potencialmente agricultáveis. Com relação aos primeiros podem ser destacados o cobre, o sal-gema e o potássio, cujo aproveitamento integral, em razão das reservas existentes e o papel estratégico que desempenham no processo de desenvolvimento, trará repercussões consideráveis para a Região e para a própria economia do País. Estes recursos somados a outros já conhecidos, como o petróleo, o sal marinho, o fosfato etc. põem em relevo as vantagens locais da Região que deverão ser mais bem exploradas no processo de desenvolvimento regional;

d) A criação de uma mentalidade voltada para o desenvolvimento, ao lado de uma tomada de posição consciente ante os problemas regionais e do fortalecimento do espírito empresarial.

e) Modificações ocorridas em setores da administração pública, federal e estadual, com vistas à adoção de métodos de trabalho mais racionais.

Não obstante esses aspectos, o nível de renda *per capita* e o padrão de vida de grande parte da população continuam baixos. Por outro lado a absorção da mão-de-obra em empregos produtivos não vem acompanhando o crescimento da força de trabalho. Não convém perder de vista também, para uma efetiva programação da atividade econômica, as diferenças consideráveis de nível de renda entre Estados e entre sub-regiões dentro do Nordeste com problemas específicos, a exigirem tratamento dife-

renciao. Esses aspectos, aliados ao da baixa produtividade de alguns setores e ao da permanência de determinados entraves de natureza institucional, mostram que, no curto prazo de sua aplicação, a política do Governo ainda não foi suficiente para promover as transformações necessárias a um desenvolvimento satisfatório.

Isto é particularmente importante se forem considerados os seguintes problemas, já apresentados, em grande parte, nos capítulos relacionados com o exame da economia do Nordeste:

a) Crescimento extensivo da agropecuária da Região, bem como permanência da sua vulnerabilidade econômica às condições climáticas.

b) A inadequação da estrutura fundiária a uma utilização mais racional dos fatores produtivos, particularmente nas zonas mais densamente povoadas, como é o caso da zona da mata e agreste.

c) A pouca racionalidade do sistema de comercialização, seja para o abastecimento alimentar dos centros urbanos, seja para o fornecimento de matérias-primas à indústria regional.

d) Permanência da situação de crise na indústria tradicional, de grande significação econômica para a Região, particularmente a têxtil e a açucareira.

e) Tamanho reduzido do mercado, em razão do baixo nível de renda e de sua concentração, o que é particularmente grave para a continuidade do processo de desenvolvimento industrial.

f) Baixo nível de capitalização do sistema prestador de serviços de educação e de saúde e pouca racionalidade na utilização da capacidade instalada.

As linhas de ação adotadas no IV Plano Diretor, e que a seguir serão apresentadas, resultam da consideração conjunta:

a) dos objetivos fixados pelo Governo em relação ao Nordeste no sentido de:

1) promover o crescimento da economia com maior grau de independência daquelas variáveis cujo controle escapa aos centros de decisões regionais;

2) e, ao mesmo tempo, elevar o nível de vida do nordestino.

b) do atual quadro apresentado pela Região, cujos elementos principais, negativos e positivos, foram aqui resumidos.

Como se poderá inferir das linhas de ação estabelecidas, continuam válidas em parte considerável as diretrizes contempladas nos planos anteriores, já analisados.

A consecução dos objetos fixados pelo Governo Federal para o Nordeste reclamará nos anos futuros que, considerados os principais componentes do Sistema Regional e o estágio atual da evolução da economia, bem distintos sejam os papéis a serem desempenhados pelos setores produtivos. Assim, o setor industrial deverá constituir no longo prazo um centro dinâmico capaz de possibilitar um crescimento com maior grau de autonomia e orientado pelas próprias forças produtivas da Região. A ele caberá, em grande parte, a função relevante de modernizar a economia.

O setor agropecuário deverá ter sua produtividade aumentada, de maneira significativa, pela melhor utilização dos fatores, sobretudo no que concerne a matérias-primas para a indústria regional e a bens de exportação. Trata-se de domínio em que mais se vem fazendo sentir a competição de outras áreas. A forma a ser adotada para elevação da produtividade no setor, tendo em vista o subemprego observado, deverá ser escolhida ao nível de programa ou mesmo de projeto, tendo-se sempre em vista que caberá à agricultura a função de absorver parte do excedente da força de trabalho.

O setor público, conjugando as funções estabelecidas para os demais setores de produção, deverá ser orientado com vistas à captação de poupanças de outras regiões de outros países e entidades internacionais, e sua transferência para o Nordeste, com o fim de aplicá-las diretamente sob a forma de investimentos públicos, ou de utilizá-las em apoio ao setor privado através de incentivos para implantação de empresas industriais e agrícolas. Ao lado deste papel, e da fundamental importância do reforço da ação coordenadora do Governo no processo de desenvolvimento da economia, de modo a permitir a aplicação racional dos recursos, há que referir o uso coerente dos instrumentos de política econômica.

Verificados esses condicionamentos, os instrumentos estratégicos que o setor público deverá empregar no Nordeste, com o fim de atender aos objetivos mencionados, serão o planejamento, os investimentos públicos, os incentivos fiscais e financeiros.

Com relação ao primeiro, maiores serão os esforços a serem empreendidos no sentido de racionalização da ação governamental, tendo em vista sua significação na economia e o papel estratégico que tem exercido e deve exercer com maior intensidade nos anos futuros. Por outro lado, o nível de complexidade do sistema regional e as exigências de intervenção, à medida que se verifica um processo de crescimento e surgem novas distorções, justificam a ênfase com que se considera a unidade de propósito e a coerência entre os meios utilizados e os fins estabelecidos. Daí a necessidade de ser racionalizada, em todos os níveis a administração pública, de modo a vir o Governo possuir a necessária flexibilidade para o desempenho efetivo de suas funções. Como se verá em capítulo posterior, em que se analisa o sistema de planejamento regional, de imediato será iniciada uma maior coordenação dos órgãos federais na Região, através da inclusão do DNOCS e SUVALE no âmbito das diretrizes deste Plano.

No que se refere aos investimentos públicos, razões ponderáveis justificam ainda seu aumento na área durante um longo período. Na verdade, dadas as características assinaladas para a economia nordestina, ao setor público cabe, durante algum tempo, ainda, parte considerável de responsabilidade na manutenção do ritmo de atividade econômica e na criação de condições que possibilitem aos demais setores o exercício de funções que tornem possível o crescimento acelerado e contínuo.

Essa orientação impõe-se pelas seguintes considerações (1) o fato de não ter o setor industrial desempenhado nem poder desempenhar no futuro imediato o papel de centro dinâmico do sistema de modo a possibilitar à Região um maior grau de autonomia no desenvolvimento, (2) o de não ter sido o setor externo capaz de manter a importância verificada em períodos anteriores e (3) o não haver a agricultura apresentado um desenvolvimento satisfatório. Reconhecida a necessidade de ser reforçado o sistema de planejamento regional, um aspecto particular merecedor de observação é o do aumento dos recursos vinculados ao órgão de coordenação, no caso a SUDENE, contrariando a tendência manifestada nos últimos anos.

Do ponto de vista qualitativo, nada indica que deva ser alterada substancialmente a prioridade estabelecida nos Planos anteriores para os investimentos públicos em infra-estrutura, dada a necessidade de:

- a) aumentar a oferta de energia para a superação do déficit de potência instalada previsto na área da CHESF e o atendimento da demanda potencial do Piauí e Maranhão;
- b) implantar a rede rodoviária básica visando à maior vinculação dos mercados da Região, à abertura de frentes de colonização, e a uma maior complementaridade do sistema regional de transporte;
- c) implantar sistemas de abastecimento de água e esgotos em centros urbanos.

A modificação mais importante na composição dos investimentos deverá ser procedida no sentido de enfatizar os gastos em pesquisas de recursos naturais e investigação científica e tecnológica. Essa decisão objetiva a constituição de um suporte básico de conhecimento que torne possível dotar a Região de um crescimento apoiado nas disponibilidades de fatores e recursos existentes na área e que ofereçam, do ponto de vista nacional, vantagens comparativas de exploração. A criação de um órgão destinado a realizar pesquisas de recursos naturais, ao lado do estabelecimento de um fundo de recursos, são medidas incluídas neste Plano que possibilitarão maior flexibilidade e disponibilidade financeira para a realização dos trabalhos nesse campo.

No tocante à distribuição espacial dos investimentos públicos, a orientação adotada é a de criação de condições básicas para o desenvolvimento das atividades econômicas nas áreas mais atrasadas, evitando-se com isto que se acentuem no Nordeste os desníveis e as distorções que, em termos nacionais, justificaram a própria criação da SUDENE. Por outro lado, deve-se reconhecer que, sem a implantação da infra-estrutura nas referidas áreas pouco adiantaria o tratamento diferencial que viesse a ser adotado com relação ao sistema de incentivos.

Se os investimentos públicos têm uma importância destacada na criação de pré-condições para o desenvolvimento da atividade econômica na Região, o sistema de incentivos desempenha, a médio e longo prazo, papel estratégico na criação e consolidação de um centro dinâmico que assegure um maior grau de autonomia no desenvolvimento regional. É de fundamental importância a manutenção do tratamento preferencial atribuído à Região através do mecanismo 34/18, sob pena de não serem cumpridos, inclusive, os objetivos estabelecidos, ao se levarem em conta principalmente, os seguintes aspectos: 1) a pequena participação atual da indústria no produto interno, ao lado de suas características já assinaladas no diagnóstico; 2) os resultados positivos da política de industrialização adotada, não obstante ser recente a consolidação do sistema de incentivos, em termos definidos. Ajustamentos neste mecanismo devem ser feitos visando ao seu aperfeiçoamento e melhor desempenho da sua função social na economia. Com relação a este último aspecto será estabelecido um mecanismo que possibilite ao operário das empresas beneficiadas com os incentivos uma participação efetiva nos lucros e no capital.

Ao lado do esforço de capitalização a ser realizado pelos setores públicos e privados, através das funções assinaladas anteriormente, é de fundamental importância para o crescimento da economia e sua continuidade no longo prazo a ampliação do mercado interno, sobretudo com a mobilização de contingentes da força de trabalho e sua utilização no processo produtivo. Neste sentido, a primeira orientação a ser seguida é a que se refere à geração de empregos através do tratamento prioritário a ser dado a algumas das atividades mais empregadoras, e mediante a execução de programas que visam à ampliação da fronteira agrícola, à liberação de terras, sobretudo na zona da mata, à implantação de pequenas e médias indústrias e ao artesanato. Levando-se em consideração o papel criador do homem no processo de desenvolvimento, outra orientação é estabelecida no sentido de difusão de conhecimentos básicos e de técnicas rudimentares que tornem possível a considerável parte da população encontrar sua própria ocupação, ou utilizar melhor os meios de que dispõe. Programas experimentais de mobilização da população e de treinamento da mão-de-obra com as características assinaladas serão também executados.

5.2 LINHAS DE AÇÃO SETORIAL

5.2.1 SETOR AGROPECUARIO

Das observações e fatos registrados no diagnóstico do setor agropecuário da economia nordestina resultam linhas de ação que, agrupadas pelos subsetores, se orientam para os seguintes objetivos:

- a) Aumento da oferta dos produtos das culturas alimentares;
- b) Aumento da produtividade das culturas industriais;
- c) Desenvolvimento da pecuária;
- d) Implantação de lavouras irrigadas.

Os esforços nesse sentido deverão ser condicionados por dois problemas de natureza geral, ambos de interesse para todo o sistema econômico nordestino: (a) a incapacidade de a economia regional absorver fração expressiva da força de trabalho adicional gerada pelo incremento demográfico e (b) a vulnerabilidade do setor às irregularidades climáticas existentes na maior parte dos espaços da Região.

a) Aumento da Oferta dos Produtos das Culturas Alimentares

Esse primeiro grande rumo das linhas de ação do setor agropecuário fundamenta-se na consideração:

- das deficiências e defeitos do sistema abastecedor de gêneros alimentícios existentes no Nordeste, a partir das atividades de produção agrícola a ele vinculadas;
- das repercussões dessas deficiências e defeitos sobre os níveis de renda e de bem-estar de populações numerosas tanto das regiões produtoras como dos centros consumidores;
- e dos efeitos negativos desses fatos sobre o processo de desenvolvimento industrial.

As diretrizes de ação visando ao aumento da oferta dos produtos das culturas alimentares são as que se indicam a seguir.

Racionalização da Comercialização

- Preços mínimos: O principal instrumento destinado a assegurar ao produtor rural níveis de preços adequados e com reflexos favoráveis na regularidade do abastecimento e no custo de vida nos centros consumidores é o dos preços-suporte. A SUDENE emprestará o seu apoio aos órgãos responsáveis visando à ampliação e apri-

moramento do sistema que está sendo implantado no Nordeste. Os níveis mínimos garantidos deverão basear-se, quando possível, nos custos de produção resultantes das condições peculiares às diferentes unidades regionais e sub-regionais.

— Suporte físico: Com a mesma finalidade, deverão funcionar uma infra-estrutura de armazenamento, a ser completada onde se faz necessária e uma infra-estrutura de abastecimento. Quanto à última, tem prioridade a conclusão das obras chamadas "Centrais de Abastecimento" das três grandes capitais e a construção de mercados urbanos nas cidades de segunda grandeza.

— Estoques reguladores: Essas iniciativas, destinadas a criar o indispensável suporte físico regulador dos fluxos de mercadorias, deverão ser completadas por outras necessárias à formação e rotação de estoques reguladores de mercado e à formação e rotação de estoques estratégicos.

— Cooperativas centralizadoras de venda: O estímulo à constituição de cooperativas que, além de outras funções, tiverem a de órgãos locais centralizadores de venda, também se insere no conjunto de medidas mediante as quais se objetiva racionalizar a comercialização.

Melhoria da produtividade. Dado o fato de possuírem as regiões produtoras de gêneros alimentícios elevadas densidades demográficas e, em consequência, concentração excessiva de força de trabalho, a melhoria da produtividade das culturas alimentares deverá ser alcançada através de um conjunto de práticas não poupadoras de mão-de-obra. Não se chega a ponto de proscrever os processos mecanizados, mas o motivo invocado e as condições econômicas, sociais e culturais da grande massa de agricultores aconselham que, no particular, se prefira a mecanização animal. Essa prática, além de representar uma etapa do processo gradativo de melhoria tecnológica, acarreta a vantagem adicional de favorecer a utilização de adubo orgânico produzido no próprio estabelecimento. Na melhoria de produtividade da lavoura sob essa orientação têm função relevante:

- as atividades de promoção destinadas a difundir o uso de sementes selecionadas, práticas de adubação, práticas de tratamento fitossanitário, tratamentos culturais adequados e processos conservacionistas;
- as atividades de extensionismo rural, dada a sua orientação de atuar não apenas como fomento, mas visando também à modificação de padrões sócio-culturais do agricultor, que se opõem frequentemente à racionalização agrícola;
- a difusão do crédito para investimentos e para custeio destinado às unidades de produção das categorias dimensionais média e submédia;
- as cooperativas de produtores que, além de outras atribuições, se destinem a suprir o agricultor dos insumos indispensáveis à racionalização da produção;
- a pesquisa e experimentação voltadas preferencialmente para as culturas alimentares mais comuns na Região.

Ampliação das áreas em cultivo. O aumento da oferta dos produtos das culturas alimentares não deverá ser apenas o decorrente da melhoria da produtividade. Por sua natureza, os esforços nesse sentido não poderão produzir efeitos a curto prazo. Como são crescentes as necessidades do abastecimento e significativa a fração de terras ociosas, torna-se necessária, também, a ampliação das áreas cultivadas. Para isso, o agricultor receberá os benefícios da melhoria da estrutura de crédito agrícola e os estímulos da assistência técnica, referidos no item anterior. Obstáculo a ser superado é o problema institucional da repartição das terras que, como se viu no capítulo de diagnóstico, condiciona as suas formas de utilização. Faz-se indispensável a realização pelo IBRA da reforma agrária nas regiões de policultura, como uma das pré-condições para o aumento da produção alimentar da Região, entre outros motivos.

Diversificação do uso da terra nas regiões monocultoras. Os problemas das regiões mais intensamente monocultoras do Nordeste estão contemplados nas diretrizes espaciais de ação deste Plano Diretor. Tanto no caso da programação especial já existente para as regiões canavieiras, como no caso da destinada à região cacaueteira, prevê-se a diversificação do uso da terra. Essas diretrizes, incorporadas a programações integradas, deverão contribuir para o aumento da produção alimentar, especialmente daqueles produtos cujo cultivo seja adequado às condições naturais das duas zonas.

Ampliação do espaço agrícola regional. A atuação da SUDENE em áreas de ocupação humana recente, ou em processamento, no noroeste maranhense, segundo as diretrizes espaciais de ação, além de atender a outros objetivos, como o de absorção de excedentes populacionais, acarreta efeitos positivos de âmbito setorial quanto ao incremento da oferta de alimentos. Certos gêneros, especialmente o arroz, deverão ter a sua produção aumentada. As medidas para a integração regional daquelas áreas através da infra-estrutura dos transportes visam a dar às terras novas condições de exercer a função de abastecer as áreas e centros consumidores regionais.

Poderá também ter o sentido de ampliação do espaço agrícola do Nordeste a utilização dos tabuleiros costeiros da periferia oriental da região onde, coincidentemente, se localizam os maiores centros consumidores. Os grandes problemas são o da fertilidade dos solos e o da seleção de culturas adaptáveis às condições edafológicas existentes. A SUDENE dará prosseguimento às pesquisas para melhor aproveitamento dessas terras.

b) Aumento da Produtividade das Culturas Industriais.

Orientado no sentido do aumento da produtividade das culturas industriais, o segundo grupo de linhas de ação do setor agropecuário fundamenta-se, essencialmente, nos seguintes dados:

- Foi constatado que o setor externo, cuja função tradicional era de centro dinâmico do sistema econômico nordestino, vem diminuindo a sua influência no comportamento da economia regional, devido à perda de capacidade competitiva das matérias-primas do Nordeste e dos produtos industriais delas provenientes nos mercados extra-regionais, principalmente no internacional. O fato está ligado à estagnação em alguns casos ao decréscimo da produtividade das culturas industriais.

b) O fornecimento de matérias-primas para a indústria constitui como se sabe, uma das funções da agricultura. Os baixos níveis de produtividade existentes nas culturas industriais, com repercussões nos custos e nos volumes produzidos, comprometem o exercício dessa função. O fato tem reflexos negativos nas atividades industriais e no campo das iniciativas de indústrias novas, com apoio em matéria-prima regional.

c) A melhoria de produtividade das culturas industriais, contribuindo para o aumento da capacidade competitiva das matérias-primas e dos produtos industriais com elas fabricados, poderá conferir novo impulso ao setor externo da economia nordestina.

d) Em decorrência, os esforços objetivando o aumento da produtividade das culturas industriais deverão contribuir eficientemente para emprestar caráter dinâmico ao processo de desenvolvimento do Nordeste.

Para alcançar o objetivo, serão usados instrumentos, sempre presentes em programas de desenvolvimento rural como os mencionados linhas atrás, quando se tratou do aumento da oferta dos produtos das culturas alimentares. Genéricamente, eles se situam no campo (a) da pesquisa e experimentação, (b) da promoção e extensão rural, (c) da racionalização da comercialização e (d) do crédito agrícola. O uso de cada um desses meios de atuação ou das suas combinações deverá variar de cultura para cultura, em conformidade com as condições naturais, econômicas e sócio-culturais peculiares às regiões e sub-regiões onde se localizam as respectivas atividades.

Uma consequência dessa diretriz será a diferença entre as formas de ação nas regiões de predominância de grandes estabelecimentos e nas de unidades produtoras pequenas e médias. Nas primeiras, a atuação visando à melhoria de produtividade deverá apoiar-se, principalmente, nos estímulos financeiros previstos nos Artigos 34/18 da legislação da SUDENE e nas linhas de crédito das agências financeiras oficiais. Isso porque, em geral, os produtores dessas áreas possuem condições de postular recursos dessas fontes para o objetivo em causa através de projetos adequados. No setor rural, o aumento da produtividade continuará sendo um dos grandes objetivos dos incentivos administrados pela SUDENE.

Nas regiões de predominância de pequenos e médios produtores, menos habilitados a utilizar os recursos aludidos, a melhoria da produtividade será objeto de ação mais direta do poder público através dos instrumentos tradicionais antes referidos.

As três principais culturas da região — algodão, cana-de-açúcar e cacau — reclamam referência especial.

Algodão: — No caso da lavoura algodoeira, a importância da atividade ligada ao valor da produção, à sua difusão no espaço regional, à sua função como fornecedora de matéria-prima e à ordem de grandeza das comunidades dela dependentes — a melhoria da produtividade. Mas a extrema fragmentação das unidades produtoras e a respectiva relação de trabalho regime de parceria comumente adotada geram obstáculos à eficácia de medidas destinadas à racionalização da produção. Trata-se de circunstância de fato a que se adaptarão as linhas de ação neste domínio. Do mesmo modo, essas diretrizes levarão em conta as peculiaridades demográficas, econômicas e sociais das regiões produtoras de algodão do tipo herbáceo, que ordinariamente integram combinações agrícolas das áreas subúmidas e das regiões produtoras de algodão do tipo arbóreo, que comumente se encontra nas regiões semi-áridas.

Cana-de-açúcar: — As ações visando à melhoria da produtividade da cana-de-açúcar deverão desenvolver-se mediante programação especial já existente. Prevê-se largo emprego da mecanização, além de outras práticas características de tecnologia evoluída. Como o aumento de produtividade acarreta uma redução da ordem de 50% da mão-de-obra e da área cultivada, exige-se que os projetos das unidades produtoras, com a finalidade de obter recursos para o objetivo em causa, ponham à disposição do poder público áreas de terras com dimensões suficientes para absorção, através de planos de re-colonização, dos contingentes de força de trabalho a serem liberados. O fato de serem as áreas canavieiras regiões bem individualizadas e a natureza dos seus problemas justificam a sua inclusão nas diretrizes espaciais de ação como Áreas-programa. Dêsse modo, seus problemas de produtividade serão solucionados como elemento de uma programação integrada.

Cacau: — As características peculiares à economia cacaueira expostas mais adiante no capítulo referente às linhas espaciais de ação conduzem, a exemplo da cana-de-açúcar, a um tratamento da questão de sua produtividade dentro do contexto dos problemas econômicos e sociais da Região em que representa a atividade dominante. Trata-se também de região bem individualizada a constituir Área-programa especial. Diagnóstico a ser realizado indicará as linhas da programação especial visando ao aumento da produtividade.

c) Desenvolvimento da Pecuária

Justificam esse objetivo as considerações seguintes:

a) O Nordeste é uma região insuficientemente abastecida de produtos de origem animal, como se depreende (1) das necessidades de importação de tais produtos de outras regiões do País, (2) dos seus preços elevados e (3) do baixo consumo médio de alimentos protéicos por sua população.

b) Possui a Região um potencial amplo de recursos naturais susceptíveis de servir de base à expansão da pecuária, os quais estão ainda, em grande parte, subaproveitados.

c) Essa atividade produtiva representa um meio de aproveitamento de recursos em amplas extensões de terras onde são escassas as alternativas de ocupação econômica do espaço.

No subsetor da pecuária as ações destinar-se-ão prioritariamente à bovinocultura e à suinocultura. A exemplo do que foi definido quanto às culturas industriais, as diretrizes serão adaptadas ao tipo de atividade e às condições naturais, econômicas e sociais das diferentes regiões produtoras.

Por se tratar de atividade econômica que se apóia em baixo emprego de mão-de-obra e alta participação do fator terra, o seu desenvolvimento será fomentado especialmente nas regiões de baixa densidade demográfica. Quanto às regiões densamente povoadas, os estímulos serão limitados aos casos em que, por seu caráter intensivo e associação com a lavoura, o criatório não acarreta liberação de mão-de-obra, nem ocupação de terras em detrimento das culturas alimentares.

No domínio da alimentação e da água os programas visarão a propiciar meios através dos quais as unidades produtoras possam solucionar o problema da escassez de forragens e do suprimento de água durante a quadra seca do ano. O último desses fatores limitantes será contemplado especialmente pela ação do DNOCS, através de obras de engenharia rural, em áreas prioritárias, e pela atuação, com o mesmo objetivo por parte da SUVALE. A finalidade é aproximar o mais possível a capacidade de suporte do nível existente na estação das chuvas. Paralelamente, objetiva-se a melhoria dos padrões genéticos existentes, com a finalidade de aumentar a taxa de desfrute.

Quanto à suinocultura, o fato de existir uma produção muito inferior à que se poderia esperar do efetivo do rebanho faz ressaltar a importância da questão genética. A SUDENE continuará a desenvolver esforços, prioritariamente, nesse campo. As exigências alimentares desse tipo de criatório indicam, quanto ao aspecto locacional, uma preferência (a) pelas áreas próximas aos grandes e médios centros urbanos e (b) pelas áreas de pecuária bovina leiteira onde o elemento protéico da ração é comumente sub-produto da industrialização do leite.

A orientação geral assim definida terá validade para os programas de promoção no sub-setor, bem como para o deferimento de incentivos que deverão ser postulados através de projetos ao nível do produtor.

d) Implantação de Lavouras Irrigadas

Trata-se como se sabe, de um tipo de sistema agrícola próprio de regiões com escassez e irregularidade de chuvas e que exige amplos investimentos. Essa desvantagem, segundo a experiência mundial, é amplamente compensada pelos resultados. Além de neutralizar os efeitos do regime pluviométrico e de permitir alta produtividade, a prática da irrigação impõe o uso conjugado das técnicas agrícolas mais evoluídas. Nas regiões semi-áridas nordestinas, a atuação no domínio da lavoura irrigada, a cargo, principalmente, do DNOCS e da SUVALE, apoiar-se-á:

- a) nos recursos hídricos existentes, sejam estes os dos grandes reservatórios (que, representando elevadíssimos investimentos públicos, reclamam melhor utilização), sejam os dos rios perenes, ou os das águas subterrâneas em vastas ocorrências já constatadas pelas pesquisas hidrogeológicas;
- b) nos recursos edafológicos, também já constatados pelos levantamentos e pesquisas em amplitude e posição adequada face aos recursos em água; e
- c) nos mercados consumidores regionais que, dia a dia, se tornam mais acessíveis aos produtos oriundos das regiões sertanejas, mercê da melhoria da infra-estrutura dos transportes.

Esses fatos não deixam dúvida quanto à viabilidade e às vantagens de uma política decidida de implantação, no Nordeste, de sistemas agrícolas baseados na lavoura irrigada. Essa orientação corresponde, ainda, a exigências das condições naturais de extensas áreas da Região. Entre outros resultados, ter-se-á, nas regiões a serem favorecidas, um elemento de apoio eficiente para a consecução dos demais objetivos do IV Plano Diretor no setor do desenvolvimento rural.

5.2.2. SETOR INDUSTRIAL

A política adotada no presente Plano Diretor para o setor secundário tem seus fundamentos no princípio de que cabe a este setor exercer a função de centro dinâmico da economia e constituir um ponto de apoio ao objetivo de obtenção de um crescimento auto-sustentado para o sistema. A primeira atribuição compreende a continuação de esforços no sentido de suprir a falta de dinamismo surgida com o debilitamento do setor exportador. A segunda prevê a utilização intensiva das potencialidades industriais da Região para, mediante uma política racional e a perseguição decidida a objetivos cuidadosamente selecionados, conferir maior grau de autonomia ao desenvolvimento regional.

Nessa linha de pensamento, definiram-se para o setor industrial três grandes objetivos: a) consolidação do parque manufatureiro; b) aumento de produtividade da indústria tradicional; c) ampliação e diversificação do mercado de manufaturas regionais.

a) Consolidação do Parque Industrial

A consolidação do processo de industrialização que, principalmente a partir de 1963, vem ganhando impulso no Nordeste, graças aos incentivos coordenados e administrados pela SUDENE, requer, para sua efetivação, a adoção de políticas e emprego de instrumentos conducentes ao fortalecimento do aparelho de produção industrial da Região. Se bem que os incentivos em vigor venham a ser responsabilizados pelo aumento verificado nas inversões, é de reconhecer a necessidade de partir para uma programação industrial que corrija eventuais distorções do desenvolvimento espontâneo e possibilite o aproveitamento máximo dos fatores que possam atuar como estímulos ao desenvolvimento industrial. Sob este último aspecto, uma visão de conjunto da indústria nordestina permite notar que a mesma se ressentia da inexistência ou atraso de certos ramos cuja implantação e fortalecimento geraria influxos dinamizadores do sistema. Isto se aplica tanto àqueles casos em que o desenvolvimento de outras atividades está na dependência da produção industrial de equipamentos e insumos diversos, quanto aos casos em que esta mesma produção exerce uma função importante na evolução global do setor, dadas as implicações de complementaridade e integração industrial. Com referência à primeira situação, vale considerar o significado que tem para o desenvolvimento agrícola da Região, a produção de fertilizantes (fosfatos, nitrogênio e potássio), de indiscutível valia na persecução, das metas estabelecidas para o setor primário. Daí a atenção dada ao problema no presente Plano. Com respeito ao segundo caso, e a título de exemplo, cita-se o ramo siderúrgico, de reconhecida viabilidade econômica, que propiciará a expansão de indústrias mecânicas e de transformação de ferro e aço. A evidência desse fato fez com que se definisse a implantação de indústrias de base e de alto poder germinativo, como diretriz tendente a consolidar o parque industrial nordestino. A essa diretriz se associa a que indica a necessidade de implantação de indústrias complementares.

A implantação deliberada do último tipo de indústrias mencionado evitará a sub-utilização atual de algumas matérias-primas da Região, tornará a sua elaboração mais extensiva, reforçará a produção de insumos industriais, e, finalmente, o desenvolvimento de manufaturas de consumo capazes de induzir a expansão de indústrias pro-

dutoras dessa classe de bens. Além de contribuir para a integração do parque industrial da Região, essas indústrias, em alguns casos, propiciarão uma maior integração do parque manufatureiro nordestino na indústria nacional.

A criação desses tipos de indústrias será precedida, ao nível de programas, por estudos de viabilidade econômica. Tais estudos compreenderão uma investigação a respeito das oportunidades de investimento em certos setores, a viabilidade de instalação de complexos industriais (fertilizantes, petroquímicos, óleos vegetais, entre outros), e a definição de critérios específicos, para tratamento prioritário a essas classes de indústrias.

Dada a complexidade e o inter-relacionamento dos fatos econômicos, a política de consolidação do parque manufatureiro regional não terá garantia de êxito se não forem tomadas medidas, ao nível de programas, sob a responsabilidade de outros setores, com objetivo de complementá-la. Dêse modo, justifica-se a indicação de providências no sentido de: 1) ampliar e integrar os serviços de transporte; 2) racionalizar a produção e o abastecimento de matérias primas para a indústria; 3) garantir o suprimento das necessidades crescentes de energia a custos não onerosos; 4) prosseguir na implantação de serviços de água e esgotos nos centros urbanos.

Com relação a esse primeiro objetivo, estabeleceu-se, ainda, como diretriz, a criação de estímulos ao reinvestimento e desenvolvimento do mercado de capitais.

b) Aumento da Produtividade na Indústria Tradicional.

A diminuição relativa dos índices de produtividade da indústria regional explica as crises frequentes com que se têm deparado os mais importantes ramos industriais do Nordeste. Como resultado, a indústria nordestina vem, progressivamente, perdendo mercados, oportunidades de expansão desaparecendo justamente naqueles setores onde as condições da Região pareciam mais favoráveis. Com vistas a corrigir essa situação, definiu-se como segunda grande linha de ação para o setor secundário o aumento da produtividade da indústria regional, estabelecendo-se, como diretriz correspondente, a racionalização do parque tradicional. Compreendem este parque as indústrias: têxtil, de curtumes, de óleos vegetais e a agroindústria do açúcar, que, em conjunto, têm uma participação muito elevada na produção manufatureira da Região.

O que se objetiva é promover a modernização e racionalização desses ramos industriais mediante programas de reequipamento, de assistência técnica e financeira, e de realocação industrial. Tais programas vêm sendo precedidos de estudos básicos sobre cada um desses ramos industriais. Também nesse caso, justifica-se a indicação de programas correlatos e complementares, entre os quais se destacam os seguintes: 1) preparação de mão-de-obra para as indústrias novas; 2) execução de projetos de pesquisas relativas ao conhecimento e uso de várias matérias primas existentes na Região; 3) aumento da produtividade e melhoria de qualidade de matérias-primas das indústrias tradicionais; 4) garantia de suprimento das necessidades crescentes de energia.

c) Ampliação e Diversificação do Mercado de Manufaturas Regionais.

Embora o principal obstáculo que se levanta contra o desenvolvimento industrial — a escassez do fator capital — venha sendo satisfatoriamente removido pelo meca-

nismo de incentivos que beneficia o Nordeste, é provável que o processo de industrialização que aqui se observa em franca aceleração tenda ao estancamento, em face do problema levantado pela estreiteza do mercado de manufaturados da Região. O problema já tem aflorado isoladamente, quando do dimensionamento de certas unidades produtoras. Extrapolando a problemática do setor industrial e se confunde com a do próprio subdesenvolvimento regional.

Dai, a necessidade de estabelecer-se como importante linha de ação a ampliação e a diversificação do mercado de manufaturados.

Para o atendimento desse objetivo, foram estabelecidas as seguintes diretrizes: a) estímulos à implantação de indústrias de exportação; b) ampliação da oferta de empregos; c) melhor distribuição da renda.

Como se vê, apenas uma dessas diretrizes — a implantação de indústrias de exportação — compromete de maneira direta o setor. Quanto às demais, é de reconhecer que são limitados, no próprio âmbito, os instrumentos capazes de conferir substância programática à sua efetivação. A experiência dos últimos anos deixa clara a impossibilidade de se basear no setor industrial uma política vigorosa de absorção de mão-de-obra. No entanto, a concessão em larga escala de incentivos à implantação de pequenas e médias indústrias elevará o nível de absorção da mão-de-obra no setor industrial.

Relativamente à implantação de indústrias para exportação, parece fora de dúvida que se está muito longe do esgotamento de todas as possibilidades da Região. Não se devem perder de vista, igualmente, os casos de indústrias pioneiras, substituidoras de importação ao nível nacional, e que teriam ainda o mérito de proporcionar um grau de maior integração da indústria brasileira. Essa política, ao nível de programas, teria como suporte a implementação de indústrias de exportação com abertura de crédito especializado, estudos de mercado e promoção de manufaturados para exportação.

Ainda no âmbito do setor industrial, prevê-se a participação dos trabalhadores nos lucros e no capital das empresas beneficiadas ou que vierem a ser beneficiadas pelos incentivos dos Artigos 34/18 dos Planos Diretores.

Em que pesem as limitações do setor industrial, o objetivo de ampliação e diversificação do mercado de manufaturas regionais pode ser atacado em múltiplas frentes. Os programas, de grande envergadura, a seguir sugeridos, além do mencionado objetivo geral de ampliar o mercado, referem-se ainda a aspectos importantes da problemática nordestina, já abordados em diversas partes deste documento. São eles: a) abertura de frentes de colonização e irrigação; b) racionalização da oferta de alimentos (preços, fluxos, conservação); c) fixação e garantia de preços mínimos agrícolas; d) adequação dos investimentos na agricultura à política de ocupação de mão-de-obra; e) melhoria dos serviços de transporte e comunicações visando à ampliação dos serviços de comercialização às zonas produtoras rurais; e f) fomento a unidades de produção e comercialização do artesanato.

5.2.3 SETOR DOS SERVIÇOS

Entre os subsetores que deverão ser abrangidos pelas linhas de ação estabelecidas para o setor dos serviços, destacam-se os de Educação, Saúde, Habitação, Comercialização e Transportes, bem como aqueles vinculados ao suprimento de energia. A seleção dos referidos subsetores decorre, em parte, de suas vinculações com os setores agropecuários e industrial, tendo em vista as necessidades decorrentes das transfor-

mações que nêles serão realizadas com o fim de eliminar a ineficiência da agricultura e a vulnerabilidade da indústria, sobretudo.

Antes do exame das diretrizes que serão estabelecidas para cada um dos subsetores, é de toda conveniência ressaltar que, não obstante já terem sido definidas linhas de ação abrangendo todos os aspectos mais importantes para cada um deles, a atuação coordenadora da SUDENE se orientará para algumas das ações mais relevantes.

No tocante à prestação de serviços de Educação, as linhas de ação escolhidas objetivam:

- a) o atendimento às necessidades dos setores de produção no que se refere à capacitação da mão-de-obra;
- b) a capacitação da força de trabalho com vista a possibilitar o aumento do nível de ocupação;
- c) a formação de pessoal para os diversos campos da pesquisa científica e tecnológica.

Relativamente ao primeiro caso, têm prioridade os esforços orientados para a oferta de pessoal especializado que garanta a consolidação do processo de industrialização em curso, tendo em vista a demanda das futuras unidades de produção ou aquela proveniente da modernização das indústrias tradicionais. Ao lado desta, e com o mesmo grau de prioridade, o treinamento visando às necessidades de mão-de-obra, em seus diversos níveis, para implantação e racionalização de cooperativas e eficiência do sistema de comercialização. Quanto ao emprego, além de ações visando ao aumento da oferta das oportunidades de ocupação, em vista da expansão do sistema econômico, a capacitação da força de trabalho desempregada e subempregada poderá desempenhar papel relevante no aumento do nível ocupacional, desde que leve o homem a uma atuação mais eficaz sobre o sistema produtivo, encontrando sua própria ocupação ou elevando o nível de produtividade quando subempregado. Para o último dos objetivos referidos — formação de pessoal para a realização de pesquisa científica e tecnológica — deve ser destacada a função estratégica que, no processo de desenvolvimento, poderá desempenhar uma atuação eficaz neste campo, sobretudo quando se pretende intervir, cada vez mais, conscientemente, no comportamento do sistema econômico, possibilitando um maior grau de autonomia no seu dinamismo.

As ações concernentes aos três objetivos assinalados serão orientadas para:

- a) a ampliação da capacidade de oferta dos serviços de formação e treinamento através da expansão física dos sistemas e do aproveitamento da capacidade ociosa;
- b) a racionalização do sistema educacional através da implantação de serviços de coordenação e melhoria da qualidade do ensino;
- c) a realização de campanhas e programas de treinamento fora do sistema tradicional;
- d) o apoio às entidades especializadas em pesquisas científicas e tecnológicas.

Concernente aos serviços de saúde, as ações serão orientadas para dotar o subsetor de determinados requisitos básicos — equipamento, racionalização de administração —

de modo a garantir o aumento de sua eficiência bem como da oferta desses serviços. Outras linhas de ação neste campo: racionalização e ampliação dos serviços de abastecimento de água e saneamento, levando-se em consideração suas repercussões econômicas (insumo para as indústrias) e sociais.

Pretende-se aumentar a eficiência do sistema prestador dos serviços de habitação, bem como a oferta de moradias sobretudo as destinadas às camadas pobres. Ao mesmo tempo, tem-se em vista promover pesquisas tecnológicas, visando à adequação ecológica da habitação e à diminuição dos seus custos.

As linhas de ação estabelecidas para o sistema de comercialização regional já foram incluídas anteriormente, quando se considerou o setor agropecuário. Convém, no entanto, ressaltar que as ações a serem desenvolvidas objetivam, ao mesmo tempo, com a redução da cadeia de intermediários, reduzir os preços relativos dos alimentos de origem agropecuária, junto ao consumidor, e das matérias-primas para o setor secundário, bem como a capitalização dos estabelecimentos agrícolas, fazendo chegar ao produtor os estímulos do sistema de preços. O conjunto de ações visando racionalizar o sistema de comercialização será orientado para a adequação da infra-estrutura de estocagem, fomento ao cooperativismo, conhecimento dos mercados e melhoria do sistema de transporte, comunicação e financiamento da produção.

Com relação aos serviços de transporte e comunicação é considerada prioritária a mobilização de recursos e esforços no sentido de ampliar e consolidar a infra-estrutura de transporte rodoviário através da implantação e pavimentação de rodovias que contemplem os objetivos de (1) integração dos mercados regionais de maior significação e (2) maior integração do Nordeste no sistema econômico nacional, sobretudo no que se refere ao Centro-Sul. Outro aspecto que também está contemplado, embora sem a prioridade do anterior, é o do transporte ferroviário visando à maior vinculação do Nordeste com o Sul do País. Para melhoria do sistema portuário são indicados investimentos em seis portos prioritários, na construção de cais e armazéns, reequipamento, abastecimento e drenagem para a ampliação e racionalização das ações do setor público na prestação de serviços de transportes em suas diversas modalidades. Considera-se prioritária a realização de estudos que possibilitem a definição de uma política integrada do sistema de transporte regional.

No que concerne ao suprimento de energia, as linhas de ação estabelecidas definem tratamento distinto a ser dado para o Nordeste Oriental e Ocidental. Quanto à primeira área, os recursos disponíveis se orientarão no sentido da eliminação do déficit previsto, através de ampliação da geração de energia em Paulo Afonso, para a conclusão dos estudos sobre usinas reversíveis e o início dos seus trabalhos de implantação, uma vez definida a viabilidade. No que se refere ao Nordeste Ocidental, as ações serão dirigidas para a conclusão das obras da Hidroelétrica de Boa Esperança e aceleração das obras de transmissão e distribuição de energia. Na área da CHESF terão continuidade os trabalhos de transmissão e distribuição de energia. Para uma melhor definição da política de energia elétrica na Região e aperfeiçoamento da intervenção do setor público neste campo, é de primordial importância a ampliação dos estudos de viabilidade com relação ao aproveitamento do rio São Francisco, dos estudos de mercado e de integração dos sistemas existentes na Região, além de pesquisas mais amplas para conhecimento e aproveitamento de novas fontes energéticas não convencionais.