

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

DESENVOLVIMENTO RURAL: UM NOVO ENFOQUE

Pedro Sisnando Leite^()*

Resumo: Uma característica marcante do modelo atual de crescimento dos países subdesenvolvidos é a insuficiente capacidade de criar empregos compatíveis com o rápido aumento da população. Com base na experiência histórica e moderna do desenvolvimento econômico, tem crescido o interesse dos estudiosos e governantes no sentido de identificar e adotar novas estratégias de desenvolvimento que possibilitem maior justiça social na distribuição da renda. Busca-se, enfim, um desenvolvimento econômico que seja um processo integral resultante da obtenção de metas econômicas e sociais, com modificações estruturais profundas, e que ocorra a participação efetiva da população nesse processo e em seus resultados. No caso do Nordeste, as taxas de crescimento da renda total e do setor agropecuário têm sido bastante elevadas nos últimos 20 ou 30 anos, mas os problemas básicos da economia regional não foram ainda solucionados. A pobreza rural e as crescentes disparidades entre as zonas rurais e urbanas estão a exigir novas soluções nas próximas décadas. A melhoria das condições de vida gerais dessa população não será alcançada pela intensificação unicamente da produção agrícola. Há necessidade de ações de apoio quanto à infra-estrutura técnica — abastecimento de água, estradas, transporte, comunicação, energia — de mercado, elaboração de produtos primários, facilidades de crédito, formação profissional, educação básica, atividades de serviços. Toma-se, necessário, enfim, um novo enfoque intersectorial (agricultura, indústria e serviços) e que leve em conta os recursos naturais, os fatores sociais, os aspectos econômicos e a política geral da região e do país com essa finalidade. Será necessário, também, para a efetivação dessas diretrizes, que ocorra um gradativo aperfeiçoamento das instituições e do processo de coordenação no planejamento e no nível da execução dos projetos de desenvolvimento rural integrado.

(*) Chefe da Coordenadoria de Estudos Agropecuários do ETENE/BNB. Professor-Adjunto de Desenvolvimento Econômico da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas e do Curso de Mestrado em Economia Rural da Universidade Federal do Ceará. Diretor Regional da Sociedade Brasileira de Economia Rural e da Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem.

CRESCIMENTO E DISTORÇÕES DO SETOR AGROPECUÁRIO DO NORDESTE

Tendências Históricas

A história econômica da agropecuária do Nordeste, nos últimos 30 anos, foi marcada por diversos eventos e mudanças. Este setor, na verdade, sempre ocupou uma posição relevante nos acontecimentos econômicos, sociais e políticos da Região. A criação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, do Banco do Nordeste e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste esteve ligada aos propósitos do Governo Federal em solucionar os graves problemas das zonas rurais do Nordeste.

O rápido crescimento econômico do Centro-Sul, no período após a II Guerra Mundial, contrastava com as dificuldades da região nordestina, que se baseava, fundamentalmente, em uma economia agropastoril instável e sem muitas possibilidades de autodesenvolvimento. As crises climáticas a intervalos irregulares se associavam ao atraso tecnológico e à organização inadequada das instituições, para os novos desafios do desenvolvimento econômico. Por sua vez, a industrialização ainda era incipiente e concentrada no Recife e Salvador, com poucos núcleos fabris de significação nas demais cidades da Região.

Em vista desses fatores, muitas vezes inter-relacionados, o Nordeste era tido como uma "área problema", na qual a intervenção governamental se fazia extremamente necessária, especialmente no setor agropecuário. As preocupações fundamentais dos órgãos regionais, portanto, foram direcionadas para proporcionar melhores condições de vida à numerosa população rural, ao mesmo tempo em que procuraram delinear as ações de mais longo prazo, para o indispensável desenvolvimento industrial da Região.

No que tange, particularmente, ao quadro rural, tudo estava por ser feito: pesquisa agrônômica, extensão rural, organização dos agricultores, suprimento de insumos, armazenagem e comercialização dos produtos no mercado interno e internacional. Estudos econômicos e sociais tinham de ser urgentemente empreendidos para fornecerem as informações indispensáveis ao planejamento econômico e à ação concreta dos órgãos governamentais. Estudos do BNB, realizados na década de 50, afirmavam que "a agricultura do Nordeste era do tipo colonial, profundamente vulnerável e sujeita às flutuações externas".

Verifica-se que muitos dos problemas existentes naquela época não foram ainda solucionados plenamente e carecerão, nos anos vindouros, de dedicado empenho e criatividade das instituições e técnicos da Região para serem gradativamente superados. Os fenômenos estruturais de posse da terra, da melhoria das relações de produção, de adaptação de culturas agrícolas e animais às adversidades das áreas semi-áridas exigem, normalmente, geração de trabalho, investimentos e organização, coadjuvados pela participação dos agricultores, produtores de insumos e comerciantes.

Com base nos estudos existentes, pode-se afirmar que, nos anos de precipitações pluviométricas normais, a agricultura do Nordeste tem quase que suprido plenamente as necessidades de consumo interno, além de gerar significativo excedente para exportação. As vendas para o exterior, apenas de produtos agropecuários em bruto e semi-elaborados, ascenderam, nas três décadas, de US\$ 170 milhões para US\$ 1,8 bilhão, crescendo à expressiva taxa de 8,2% ao ano. Do ponto de vista do produto interno bruto, a taxa de crescimento médio da agricultura foi de 3,6% ao ano, entre 1960-1980, em confronto com mais ou menos 2,3% do incremento anual da população regional. Observe-se, contudo, que o setor primário do Nordeste é bastante vulnerável às estiagens, apresentando, por isso, flutuações nos índices de produção conforme as crises climáticas. Entre 1960 a 1978, por exemplo, a taxa média de crescimento do produto agropecuário atingiu 4% ao ano, mas no período de 1978-81 referida taxa foi de 2,2% negativa ao ano.

Não obstante, nos trinta anos analisados, a área cultivada com lavouras praticamente triplicou, existindo hoje em torno de 14,8 milhões de hectares. As maiores extensões foram utilizadas, durante o período, com algodão, milho, feijão, arroz, mandioca, cana-de-açúcar e cacau. As pastagens ocupam atualmente 30 milhões de hectares, contra menos de 20 milhões de hectares no início do período.

A opção dos agricultores para o aumento da produção foi pela expansão da área cultivada associada à utilização de mão-de-obra, que eram os dois fatores mais abundantes na Região. Atualmente, encontram-se trabalhando na agricultura quase 6 milhões de pessoas, o que corresponde a 50% da população economicamente ativa, percentagem que ultrapassava mais de 70% quando da criação do Banco do Nordeste. No mesmo período, a renda da agropecuária passou de 37% do total regional para cerca de 19%, caracterizando fenômeno típico das mudanças peculiares ao processo de crescimento econômico.

Quanto à estrutura do próprio setor agropecuário, tem-se mantido mais ou menos a participação das lavouras com 65%, a produção animal e derivados com 30% e a atividade extrativa vegetal com o restante. Com relação à pecuária, verificou-se, nos trinta anos passados, acréscimo digno de referência, principalmente quanto ao rebanho bovino, que é de fato o mais importante, com 22 milhões de cabeças, e que corresponde a mais do dobro do existente no início da década de cinquenta. Seguem-se, em ordem de importância, a caprino-ovinocultura e a suinocultura, destacando-se, ainda, a avicultura, tradicionalmente generalizada no Nordeste, com grande expansão tecnológica e industrial nas principais capitais da Região. Para esse desenvolvimento o Banco do Nordeste contribuiu significativamente.

Em resumo, analisando-se, panoramicamente, os dois extremos das três décadas anteriores, não se pode deixar de reconhecer o muito que foi realizado na Região, em busca do desenvolvimento agropecuário e da população rural. A construção de centrais de abastecimento, com a finalidade de racionalizar e modernizar a distribuição de alimentos, beneficia atualmente mais de 7 milhões de pessoas, enquanto a capacidade de armazenagem instalada corresponde hoje a 40% da produção agrícola, em contraste com a inexistência dessas facilidades anteriormente. As medidas para o aumento da produtividade têm recebido incentivos creditícios e fiscais, afora o apoio da pesquisa e da extensão rural que, no presente, constituem sistemas organizados e capazes de influírem significativamente com esse propósito. Foi o Banco do Nordeste que fundou a Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (ANCAR) — depois transformada nas EMATERs (Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural) estaduais — com apoio inicial dos Ministérios da Agricultura e Educação, do Banco do Brasil, Fundação da Casa Popular, além da American International Association e do próprio Escritório da Agricultura do Ponto IV (U.S.A.).

Como esforço de modernização da agricultura regional, pode-se destacar o acréscimo do consumo de fertilizantes, que tem aumentado, no período, em ritmo superior ao do Brasil. Mesmo assim, apenas 20% dos estabelecimentos rurais do Nordeste empregam atualmente pesticidas, fungicidas e inseticidas, segundo pesquisas da SUDENE/Banco Mundial.

Outro fator a considerar, no processo de desenvolvimento experimentado pelo setor agropecuário nordestino, diz respeito ao aperfeiçoamento de estrutura de produção e distribuição de sementes melhoradas. Sob o comando da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a participação de universidades da Região, esse importante segmento do mercado agrícola

tem-se expandido substancialmente nos últimos anos, permitindo o fornecimento oportuno de sementes de boa qualidade aos produtores locais.

Pode-se dizer, enfim, que o modelo de crescimento da agricultura, nessas três décadas, caracterizou-se pelo aumento continuado da produção agropecuária total e por trabalhador e o uso extensivo das áreas cultivadas nas fronteiras agrícolas e dentro dos estabelecimentos.

O modelo de desenvolvimento rural do Nordeste está, no momento, entrando em nova fase, em que os objetivos se direcionam para o crescimento da produção, mas através da melhoria da produtividade, e, nesse contexto, a erradicação da pobreza absoluta e a criação de empregos produtivos passam a ser a maior preocupação. Com essa finalidade, já foram criados vários programas especiais, dentre os quais podem ser destacados o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste (PROJETO SERTANEJO), o Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos (PROHIDRO), o Programa Especial de Crédito às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (PROCANOR) e Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste.

As Condições de Vida no Meio Rural

O crescimento e os resultados alcançados pelo setor agrícola do Nordeste, contudo, não foram suficientes para evitar inúmeras distorções e possibilitar a melhoria das condições de vida da população de baixa renda do meio rural, expressas em: melhor saúde, moradia, educação, oportunidades de emprego e diminuição das desigualdades na distribuição da renda setorial e social. Pode-se dizer, portanto, que ocorreu um tipo de crescimento sem desenvolvimento econômico global dos aspectos da vida no campo. Isto é, não se verificaram as transformações estruturais que motivam o progresso da família e da comunidade, como pode ser observado pelos comentários a seguir.

A população rural do Nordeste atingiu, em 1980, 17,3 milhões de habitantes, cerca de 50% da população total (34,9 milhões). Nesse ano trabalhavam no setor primário 5,6 milhões, dos quais se calcula que 46% são normalmente afetados por problemas de subemprego visível e desemprego disfarçado, isto é, subutilização da mão-de-obra economicamente ativa.

Na mesma época, existiam no quadro rural do Nordeste 3,6 milhões de domicílios. Apenas 37% dessas residências contavam com abastecimento de água supridas por rede geral, poço ou nascente. As instalações sanitárias — fossa séptica e rudimentar — beneficiavam 12% dos domicílios situados na zona rural do Nordeste. O uso do fogão a gás de botijão ocorria apenas em 8% dos domicílios, enquanto os demais ainda recorriam à lenha e ao carvão na preparação de alimentos.

Outras comodidades encontradas nas cidades, mesmo das áreas mais subdesenvolvidas, estão ainda ausentes da maioria dos domicílios rurais. A energia elétrica, por exemplo, só chegava, em 1980, a 8% desses domicílios. A proporção de residências com telefone e geladeira é insignificante e mesmo a televisão existe apenas em 5% dos domicílios do meio rural. Dos eletrodomésticos, é o rádio o único de uso mais generalizado, encontrando-se em 59% dos domicílios. O automóvel, no Nordeste rural, ainda é um luxo inatingível.

Em resumo, pode-se dizer que, comparativamente com as zonas urbanas, as facilidades domésticas para uma vida material mais amena é substancialmente inferior na zona rural. Sob todos os pontos de vista, os padrões de área por morador e de “conforto” domiciliares rurais do Nordeste estão bem aquém dos prevalentes em iguais áreas do Sudeste. Tais diferenças são ainda

mais distanciadas no que diz respeito às características materiais das habitações. No Nordeste, o tipo generalizado de domicílios é ainda sem piso, muitos de taipa e cobertura de palha e condições sanitárias precárias, especialmente nos Estados mais pobres, como Maranhão, Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte. Em uma proporção não desprezível, pode-se dizer sem exagero que se trata de domicílios que são apenas um pouco mais do que “palhoças”.

A esses dados, podem-se acrescentar algumas considerações sobre outros fatores condicionantes do padrão de vida do agricultor nordestino. Apesar dos esforços feitos nos últimos anos para melhorar as condições de saúde da população rural do Nordeste, por exemplo, são ainda notórias as deficiências nesse tocante. Esta situação torna-se mais séria pelas razões que os estudos das Nações Unidas apontam: “Um meio ambiente hostil, pobreza, ignorância das causas das doenças e das medidas de amparo, falta de serviços de saúde e incapacidade de procurá-los e utilizá-los são fatores que podem associar-se para causar esta triste situação”. As deficiências dos serviços de saúde do Nordeste podem ser identificadas pelas altas taxas de mortalidade infantil, estado de morbidade marcado pelas doenças provenientes das deficiências nutricionais, baixo peso e doenças gastroentéricas e infecciosas. Para se ter uma idéia dessas carências, basta verificar que apenas 34% dos municípios do Nordeste possuem instalações hospitalares, dos quais 30% contam apenas com 1 médico e 58% com até 3 médicos. A má distribuição do pessoal de saúde é por demais conhecida, além dos costumes e tabus que limitam o uso dos poucos serviços existentes à disposição dos agricultores nordestinos.

Embora se compreendam as dificuldades para melhorar tal estado de coisas, especialmente pela grande dispersão e altos custos de tal assistência, não se pode esquecer de que o baixo padrão de saúde provoca, por sua vez, uma baixa produtividade do trabalho e de renda, perpetuando o estado de pobreza e atraso do quadro rural.

Todos esses aspectos são bastante conhecidos, mas, raramente, são levados em conta nas diretrizes, políticas e programas voltados para o quadro rural do Nordeste. O programa POLONORDESTE é um dos poucos que atentam para tais problemas.

Alguns dos problemas abordados aqui também são comuns no Sudeste rural. As estatísticas comprovam, todavia, que a situação no Nordeste é bem mais grave. Na verdade, o desenvolvimento dos serviços de saúde é realizado “pari passu” com o progresso das áreas rurais, razão por que são admissíveis as diferenças de condições entre as duas regiões neste particular.

Dois elementos adicionais expressivos para definirem as condições de vida do homem do campo são: o nível de rendimento e o grau de educação formal dessa população. Uma classificação por grupos de rendimentos mensais, segundo os níveis de salário mínimo, indica que 71% dos trabalhadores rurais do Nordeste estão na linha da pobreza absoluta. Somando-se os que recebem rendimentos em dinheiro com os que não recebem remuneração monetária, verifica-se que, desse total geral, existiam no Nordeste 30% nesta categoria (sem rendimentos). Com mais de 5 salários mínimos, que correspondem a um nível de rendimento capaz de oferecer um mínimo de conforto, apenas 1% recebia rendimentos. Nas atividades não-agrícolas ou nos setores industriais e de serviços, também estavam quase 60% dessas pessoas com até um salário mínimo.

No que se refere ao nível educacional, cabe mencionar que, em 1980, das pessoas com 5 anos e mais, 60% não sabiam ler e escrever, na zona rural do Nordeste (cerca de 9 milhões de pessoas). Conforme a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios da F.IBGE, dos 4,6 milhões de pessoas com mais de 10 anos que declararam haver freqüentado escola, 54% tiveram apenas um ano de estudo no Nordeste. É oportuno mencionar ainda que dos 3,0 milhões de estudantes de 5 anos e mais que estavam freqüentando escolas, em 1979, com domicílio rural, 3,3% cursavam o pré-escolar, 95,2% o 1º grau, 1,4% o 2º grau e 0,1% os cursos superiores.

Todos esses fatores, naturalmente, estão contribuindo para que haja muita população e pouca produção no meio rural do Nordeste. A impressão instintiva de muitos habitantes das cidades é de que a vida no campo é desprovida das tensões da sociedade urbana, sem poluição, marcada por condições de harmonia e tranqüilidade.

Se bem que o quadro rural possa oferecer um ambiente para uma existência tranqüila, esta é uma impressão errônea da realidade vivida pelos habitantes da zona rural do Nordeste e de outras regiões do País. Para começar, é necessário atentar para o fato de que o padrão de vida de uma população contém tanto elementos de conforto material mínimo, como de respeito, dignidade e reconhecimento social. É certo, evidentemente, que não se pode esperar de uma sociedade rural subdesenvolvida relações humanas diferentes das normas tradicionais de conduta pessoal vigentes há séculos. Até mesmo a elite cultural citadina acolhe referido padrão de relacionamento como normal e aceitável. Entretanto, é necessário lembrar que este tratamento desigual é iníquo e inadmissível do ponto de vista da solidariedade humana e social.

A velha cultura deve modificar-se com o desenvolvimento econômico, pois as condições de vida, como já se disse, expressam-se por elementos materiais e sociais, os quais estão no Nordeste, especialmente na comunidade rural, reconhecidamente aquém das necessidades de uma vida plena e digna.

Estudos realizados pelo Banco do Nordeste e outras instituições, bem como depoimentos de renomados economistas e sociólogos, poderiam ser citados aqui para evidenciar esse aspecto das condições de vida do meio rural das regiões mais pobres e do Nordeste, em particular.

Desde a época do início da revolução industrial, esta temática tem preocupado os críticos sociais e historiadores. Friedrich Engels não foi o único a contrapor, naquele tempo, as condições de pobreza reinantes nas cidades industriais às idílicas e felizes das áreas rurais e dos tempos pré-industriais, conforme relata Werner Plum. Aos estudos de Engels, publicados em 1848, o brilhante historiador Bruno Hildebrando fez uma severa crítica, na mesma época, demonstrando a péssima situação de vida dos habitantes do campo na Inglaterra e que ele não achava melhor do que as condições de vida dos trabalhadores da indústria. Como explicava Hildebrando na crítica arrasadora a Engels, no seu livro "Economia do Passado e do Presente", "os poucos ricos compravam os alimentos excedentes, enquanto a massa trabalhadora, que no campo dependia tão-só de uma quota da safra conseguida sobre um terreno cultivado para o dono da terra, morria de fome".

Uma análise atual e aplicável ao Nordeste do Brasil, todavia, encontra-se na Carta Encíclica *Laborem Exercens*, de João Paulo II: "O trabalho dos campos reveste-se de não leves dificuldades, como sejam o esforço físico contínuo e por vezes extenuante, o pouco apreço em que é tido socialmente, a ponto de criar nos homens que se dedicam à agricultura a sensação de serem socialmente marginalizados e de incentivar no seu medo o fenômeno da fuga em massa do campo para as cidades e, infelizmente, para condições de vida ainda mais desumanizantes. A isto acrescenta-se a falta de formação profissional adequada, a falta de utensílios apropriados, um certo individualismo rastejante e, ainda, situações objetivamente injustas. Em certos países em vias de desenvolvimento, há milhões de homens que se vêem obrigados a cultivar as terras de outros e que são explorados pelos latifundiários, sem esperança de alguma vez poderem chegar à posse nem sequer de um pedaço mínimo de terra 'como sua propriedade'. Não existem formas de proteção legal para a pessoa do trabalhador agrícola e para a sua família, no caso de velhice, de doença ou de falta de trabalho. Longas jornadas de duro trabalho físico são pagas miseravelmente. Terras cultiváveis são deixadas ao abandono pelo proprietá-

rio; títulos legais para a posse de um pequeno pedaço de terra, cultivado por conta própria de há anos, são preteridos ou ficam sem defesa diante da 'fome da terra' de indivíduos ou de grupos mais potentes".

"Em muitas situações" — afirma ainda o Papa — "são necessárias mudanças radicais e urgentes, para restituir à agricultura — e aos homens dos campos — o seu justo valor como base de uma sã economia, no conjunto do desenvolvimento da comunidade social".

DESENVOLVIMENTO REGIONAL RURAL INTEGRADO

Um problema de vital importância com que se defrontam os atuais países em desenvolvimento é suprir as zonas rurais dos conhecimentos e meios técnicos para a modernização, de acordo com as aptidões da população, e a criação de novas oportunidades de emprego nas próprias zonas rurais, para neutralizar o rápido crescimento da população e desemprego urbano e rural existente nesses países.

A falta de uma política adequada para enfrentar esse problema tem resultado na desintegração do quadro rural desses países, sem que o progresso econômico da cidade e do campo estejam sendo atingidos.

De fato, as tentativas de adoção nos países subdesenvolvidos de um estilo de desenvolvimento inadequado têm motivado desequilíbrios econômicos e sociais no tocante à produtividade agrícola, concentração da renda pessoal, desemprego e pressões sociais preocupantes. Presencia-se hoje o colapso das políticas desenvolvimentistas estimuladoras da urbanização e do culto ao industrialismo e ao rápido crescimento do produto nacional bruto. O grande desafio dos países do III Mundo agora é libertar-se dessa orientação equivocada e adotar novas estratégias compatíveis com as suas realidades, problemas e possibilidades.

É por isso que os governantes e técnicos desses países têm buscado novas estratégias, especialmente no tocante ao desenvolvimento da agricultura. Objetivam com isso a criação de oportunidades econômicas e a melhoria das condições de vida no âmbito rural, a fim de atenuar a atração das cidades e obter um crescimento econômico mais equilibrado geográfica e socialmente.

A estratégia e metodologia do desenvolvimento rural integrado (DRI) é o enfoque alternativo de desenvolvimento destinado a possibilitar a solução de tais problemas, conforme é explicado a seguir.

A Concepção e o Significado de DRI

Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) significa uma nova concepção de planejamento e execução do desenvolvimento agrário segundo a "ideologia" de que a população rural deve ser contemplada neste processo segundo razões sócio-econômicas e de equidade.

Um dos elementos importantes dessa estratégia, no caso do Nordeste do Brasil, é a eliminação ou redução das emigrações para as cidades metropolitanas congestionadas, provendo:

- a) oportunidades de emprego não-agrícola nas próprias zonas rurais;
- b) fortalecimento das cidades rurais existentes ou criação de condições de apoio urbano indispensável às atividades econômicas do interior;
- c) interiorização das condições mínimas de vida para a população e de infra-estrutura para as indústrias rurais e serviços sociais;
- d) modernização e organização da agricultura como pré-requisito para a concretização dos objetivos anteriores.

A nova metodologia utiliza como um dos instrumentos para o alcance das metas sociais o crescimento econômico, a modernização e o aumento da dimensão econômica das áreas rurais, mediante:

- a) mobilização dos recursos humanos e melhor aproveitamento dos recursos naturais e de infra-estrutura existentes;
- b) garantia do acesso dos pequenos agricultores e menos privilegiados aos recursos produtivos e aos serviços de suporte necessários à produção;
- c) criação de oportunidades de emprego e melhoria da distribuição de renda e do poder de compra da população rural;

- d) integração intersetorial da agricultura, indústria e serviços, no próprio quadro rural, levando em conta os aspectos físicos, econômicos, sociais e organizacionais;
- e) melhoria das condições de alimentação, saúde, educação, habitação e outras necessidades básicas;
- f) motivação e mobilização das populações em programas de ações de auto-ajuda e de participação no planejamento e execução dos planos integrados.

Enfim, a diretriz básica do DRI tem como finalidade transformar a agricultura e resolver os problemas econômico-sociais das comunidades do interior de modo harmônico e segundo padrões de justiça social, o mais eqüitativamente possível.

O conceito de DRI vem sendo utilizado com vários significados. É por isso que hoje, no Brasil, praticamente todos os projetos e programas para a agricultura são denominados de "integrados".

Esta popularidade e uso inadequado do termo podem confundir as pessoas não-especializadas no assunto e dificultar a própria adoção das medidas a que verdadeiramente se propõe a estratégia de DRI. Além disso, a confusão aumenta quando se sabe que existem diferenciações de pontos de vista do que seja DRI entre os próprios economistas, além daqueles projetos denominados como DRI, mas que, realmente, não contêm os elementos indispensáveis ao verdadeiro conteúdo e finalidade dessa metodologia.

O desenvolvimento agrícola geral depende de vários fatores econômicos, além das condições naturais: investimento, insumos, atividades de apoio, incentivos, fomento, capacitação de técnicos e dos agricultores etc.

A adoção de políticas econômicas para a agricultura, porém, poderá abranger um único desses fatores ou todos eles, conjuntamente. Assim, podem existir projetos especificamente de natureza agrícola nos quais poderiam estar contemplados, também, os problemas de comercialização e mercado, créditos à produção, pesquisa agrônômica, construção de estradas da fazenda aos mercados e atividades de apoio. Mesmo assim, esses projetos continuariam sendo "projetos de desenvolvimento agrícola" e não de DRI.

Por outro lado, existem os projetos de desenvolvimento "rural" sem componente agrícola. Neste caso, seriam os projetos que visam à instalação de indústrias rurais, obras públicas rurais, projetos ou melhoramentos comunitários, atividades recreativas e culturais, serviços sanitários, atividades religiosas etc.

Em outras palavras, tanto o primeiro tipo de projeto como o segundo não podem e não são isoladamente projetos de "desenvolvimento rural integrado", mesmo que contemplem várias atividades complementares. O enfoque do desenvolvimento rural integrado, como explica o Dr. Raanan Weitz, "baseia-se numa estratégia claramente definida e numa determinada metodologia de planejamento que delinea a seqüência de atividades e conduz à execução subsequente", fundamentadas em três pressupostos: (1) crescimento agrícola como chave do desenvolvimento rural; (2) desenvolvimento da agricultura simultâneo com os setores industrial e dos serviços; (3) ênfase das forças sociais como elemento do processo de desenvolvimento rural.

O verdadeiro significado de "desenvolvimento rural integrado", de fato, é constituído da simultânea existência dos elementos dos projetos de desenvolvimento agrícola mais as atividades de apoio e, principalmente, mais as atividades de natureza não-agrícola (projetos de desenvolvimento rural sem componente agrícola). Isto é:

$$\text{DRI} = \begin{array}{l} \text{Projetos} \\ \text{Agrícolas} \end{array} + \begin{array}{l} \text{Atividades} \\ \text{de Apoio à} \\ \text{Produção} \end{array} + \begin{array}{l} \text{Atividades} \\ \text{Industriais e} \\ \text{Serviços} \end{array}$$

É muito importante, porém, não se considerar o DRI como uma soma de partes distintas, englobando um grande número de componentes. A coordenação e ligações entre tais atividades é que determinam o verdadeiro sentido da integração.

Os mecanismos econômicos e aspectos sociais, contudo, somente podem ser combinados harmonicamente através de um sistema de planejamento abrangente e flexível de execução, seguido de acompanhamento, conforme este trabalho procura resumidamente explicar.

Enfim, o DRI visa à erradicação da pobreza mediante a satisfação das necessidades básicas de toda a população rural, pelo aumento da produção e distribuição de renda. Como afirma Dr. Raanan Weitz, "o fim desse desenvolvimento é também a promoção de pequenas cidades regionais, que sejam

suficientemente atrativas no que diz respeito a serviços, habitação e recreações cultural e social, de modo a estabilizar a população no interior”.

Além disso, é conveniente explicitar que um dos princípios metodológicos básicos do DRI é expresso pela simultânea coordenação do planejamento do sentido vertical (de cima e de baixo) e horizontalmente. A função vertical corresponde à integração do macroplanejamento com o microplanejamento ao nível do plano regional. A função horizontal, por sua vez, abrange a coordenação dos setores econômicos (agricultura, indústria e serviços) e os elementos econômicos, sociais, organizacionais e físicos.

O plano regional, portanto, expressa os princípios do DRI em um plano geral de desenvolvimento coordenado intersetorialmente e delineado em termos físicos espaciais. “A região determina o nível em que se cruzam as duas atividades mencionadas, criando um espaço onde se estabelecem as ações horizontais e verticais”.

O desenvolvimento rural integrado, em suma, é uma doutrina abrangente, que almeja viabilizar o desenvolvimento econômico em moldes mais equilibrados socialmente, com o máximo de eficiência organizacional. É, em última instância, o reconhecimento do papel da indústria e da vida urbana, mas considerando estes elementos no contexto do espaço rural. Em outras palavras, as atividades econômicas, segundo esta abordagem, ficam subordinadas ao espaço rural, numa inversão da perspectiva de que o desenvolvimento econômico se concentra e se irradia das metrópoles para o interior. O que o DRI pretende é viabilizar as transformações econômicas e sociais na área rural, reduzindo as desníveis existentes atualmente entre essas áreas e a vida urbana metropolitana.

A Organização da Zona Rural

A preocupação central do enfoque do DRI, como evidenciado, é a organização de uma economia adequada, capaz de elevar os níveis de renda “per capita” da população do interior, através de maiores oportunidades de emprego em atividades acessórias ou complementares da agricultura, na própria zona rural, e a criação de uma apropriada atmosfera social e cultural correspondente. Por outro lado, é necessário levar em conta a necessidade da ativa participação de técnicos e pessoas especializadas, vindas de outras partes, os quais haverão de dirigir e pôr em funcionamento os diversos programas e empresas de desenvolvimento. É indispensável que essa gente resida na zona rural. Tais pessoas são, contudo, resistentes a fazê-lo. As razões para

isso são as mesmas que fazem com que os habitantes locais tendam a abandoná-las. Somente com a existência de bons serviços e de um ambiente social suportável, pode-se obter a permanência de tais técnicos nas zonas de desenvolvimento.

Em outras palavras, deve-se impedir a desintegração da sociedade rural, possibilitando o surgimento de atividades industriais dentro da economia rural. O modelo de concentração de tais atividades unicamente nas zonas urbanas faz com que o valor adicional da indústria não seja investido na agricultura e os trabalhadores deste setor não se constituam mercado para a indústria. Ademais, a indústria para a elaboração de produtos agrícolas dentro da área de produção elimina as etapas intermediárias entre a fazenda e a indústria, reduzindo consideravelmente as despesas de transporte e de comercialização, com o aumento da participação do agricultor no valor adicionado da produção. A nova orientação considera a industrialização como uma auxiliar da agricultura, diferente do que está sendo feito agora.

A comentada falta de interesse dos agricultores nos países subdesenvolvidos decorre, na verdade, da longa cadeia de intermediários que absorvem as diferenças de preços entre os centros de consumo e os agricultores. Ou seja, são os intermediários parasitários que bloqueiam todo o processo.

Resalte-se, além disso, que a sazonalidade da produção agrícola concentrada em apenas alguns meses do ano, não possibilita uma distribuição ocupacional durante todos os meses. Uma indústria vinculada à agricultura pode proporcionar trabalho durante a temporada de entressafra e, conseqüentemente, a sua renda.

A Organização da Comunidade

A concretização dos objetivos do DRI carece de uma força decisiva que estimule a superação dos obstáculos de ordem econômica, política e, principalmente, dos ligados às tradições culturais e sociais e às atitudes psicológicas da população.

Nos países subdesenvolvidos, todavia, existem poucas pessoas ou grupos verdadeiramente interessados em novas técnicas, na exploração de novos produtos e mercados ou capazes de aproveitarem as oportunidades para a instalação de novas indústrias e a exploração de novos recursos. Não há progresso econômico, afirmam estudos das Nações Unidas, sem uma atmosfera favorável. O povo deve desejar o progresso, e as instituições jurídi-

cas e políticas do País têm de apoiá-lo. O desejo de progresso econômico não vinga em comunidade que não esteja convencida de sua necessidade e possibilidade.

Os membros da comunidade — profissionais, líderes ou simples cidadãos — devem ter participação efetiva e responsabilidade pelo desenvolvimento econômico, social, cultural e administrativo do ambiente em que vivem.

O objetivo principal da organização comunitária é, pois, despertar a consciência das populações para o seu progresso, mediante sua ativa participação em atividades que concorram para o seu bem-estar, nos aspectos econômico, social e cultural. Assim, para que seja possível desenvolver um trabalho efetivo na comunidade rural, torna-se necessário o conhecimento de sua unidade social. A organização da comunidade é o meio de prover e atingir tais fins.

Ao lado do aumento da capacidade de produção da comunidade, visando a melhorar e ampliar os serviços que atendam às necessidades locais, deve-se ter em vista ainda:

- a) promover a melhoria dos vários ambientes em que se desenvolve a pessoa humana — ambiente político sadio, ambiente social marcado por relações construtivas e ambiente ideológico de respeito às liberdades humanas;
- b) criar uma estrutura administrativa que assegure a coordenação dos recursos e programas de entidades, dentro de um planejamento global que tenha em mira o completo desenvolvimento da localidade.

O desenvolvimento econômico não pode ser imposto, mas deve ser consentido por toda a sociedade, que deve dele participar desde a configuração do programa até a execução dos projetos. De fato, sendo a sociedade a beneficiária última dos trabalhos que visam ao desenvolvimento, ninguém pode omitir-se. Cada comunidade deve compenetrar-se de seus deveres, para que as metas almejadas possam ser atingidas.

De modo geral, são as comunidades rurais que requerem maiores esforços para que possam romper as barreiras que se opõem ao desenvolvimento. As tentativas de mudar um sistema econômico, ou parte deste, estão, natu-

ralmente, baseadas na suposição de que os aspectos econômicos de uma dada cultura podem ser realmente mudados de um modo preconcebido. Qualquer programa de desenvolvimento de comunidade deve levar em conta, em vista disso, as observações formuladas por Emílio Williems, segundo as quais se economizaria tempo, esforço e recursos se os inovadores tivessem sempre em mente que:

- a) as mudanças não são sempre realizadas pela mera demonstração das vantagens econômicas da mudança proposta sobre os valores existentes;
- b) as principais mudanças não podem ser isoladas. A cultura é um todo funcional e as modificações num setor, provavelmente, motivarão reações em outras atividades.

Desse modo, sendo o desenvolvimento de comunidades um processo de mudança dirigida, devem-se considerar esses aspectos, pois o desenvolvimento comunitário é mais do que um programa local de desenvolvimento. Trata-se de um movimento que implica transformação de estruturas nos níveis regional e local.

Apoio do BNB ao Desenvolvimento Rural Integrado

O Banco do Nordeste do Brasil mantém, desde 1971, um programa de treinamento consubstanciado na realização anual de Cursos de Planejamento e Execução de Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (CPEDI). Até agora já foram realizados 12 cursos, com 6 meses de duração cada um, deles participando cerca de 360 técnicos de várias formações profissionais, originários de todos os Estados do Norte e Nordeste do País, pertencentes às principais entidades ligadas à agricultura dessas regiões. O CPEDI é orientado para o adestramento prático dos seus participantes, em equipes interdisciplinares, de acordo com as novas concepções que buscam a elevação dos padrões de vida das populações até agora pouco beneficiadas pelo processo de crescimento regional.

Na verdade, a própria concepção do POLONORDESTE, que representa atualmente o mais importante programa para o setor rural, fundamenta-se nos ensinamentos transmitidos pelo CPEDI e difundidos através de documentos, professores e ex-alunos. Enfim, incorporou-se definitivamente aos planos de desenvolvimento do Nordeste a estratégia de desenvolvimento rural integrado. Há necessidade, porém, de maior compreensão dessa nova metodologia

por parte dos responsáveis pelo planejamento e execução de tais projetos, para que não ocorram, na prática, desvios dos seus propósitos originais.

Foram ainda realizadas, como parte do programa de cooperação BNB/Israel, pesquisas sobre Industrialização em Comunidades Rurais do Nordeste, Cooperativismo em Áreas de Projetos de Irrigação e cursos de Planejamento Físico e Arquitetura Rural e Difusão de Novas Tecnologias Agrícolas.

A natureza dos trabalhos preparados durante a fase prática dos mencionados cursos é outro fator da validade desse programa, cumprindo assinalar que, nos últimos cursos, os professores, monitores e alunos elaboraram projetos de desenvolvimento rural integrado no Norte de Sergipe, solicitados pela SUDAP e CODEVASF, e no Vale Médio do Mearim (MA), em área do INCRA, os quais estão em fase de implantação pelas referidas instituições.

Afora essas atividades, outras são executadas com base na equipe incumbida do assunto no Banco, através do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural Integrado (PROADI), tais como: colaboração com o Curso de Mestrado em Economia Rural do Centro de Ciências Agrárias (UFC) e assistência técnica a projetos do POLONORDESTE. Para a execução dessas atividades, o Banco do Nordeste tem contado com a ajuda financeira do MINTER/SUDENE/INCRA/DNOCS, além da participação acadêmica da Universidade Federal do Ceará e a assistência técnica do "Settlement Study Centre de Israel", que tem colaborado com professores desde o início desse programa.

O Modelo de DRI do Nordeste

O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) constitui uma iniciativa do Governo Federal para equacionar e superar, ordenada e progressivamente, as distorções subsistentes no setor rural da Região, conforme propõe a metodologia do desenvolvimento rural integrado (DRI).

O referido programa foi criado pelo Decreto 74.794, de 30 de outubro de 1974, com prioridade de atuação nas áreas dos vales úmidos, áreas de serras úmidas, áreas de agricultura seca, áreas dos tabuleiros costeiros e da pré-amazônia. A implementação foi atribuída ao Ministério do Interior, através da SUDENE, do BNB, e pelo Ministério de Agricultura, em articulação com os governos dos Estados do Nordeste e pelos demais ministérios envolvidos. A seleção de tais áreas tem a finalidade de criar pólos rurais de desenvolvimento econômico, em conformidade com as condições ecológicas, demográ-

ficas, dotação de recursos de solo, água, volume de investimentos preexistentes sobretudo das condições da infra-estrutura econômica e necessidades e fatores sociais das respectivas áreas de intervenção governamental. O POLONORDESTE toma como pressuposto as diversidades sub-regionais e a decisão política de concentrar esforços, através de ações simultâneas no campo físico, econômico e social, levando em conta as vantagens da combinação das atividades agrícolas, industriais e dos serviços nas áreas contempladas pelo programa.

As linhas de atuação do POLONORDESTE têm sido ampliadas gradativamente de acordo com a experiência adquirida, maior entrosamento institucional e disponibilidades de recursos financeiros e humanos. Atualmente esses programas contemplam ações de infra-estrutura econômica, social e atividades de apoio técnico, de crédito, de pesquisa e administrativas voltadas para o aumento da renda, produtividade, emprego e melhoria das condições de vida da população rural.

O programa está orientado para o atendimento dos pequenos produtores, com terras ou sem terras, e para a população de baixa renda. Não se trata de iniciativa de pura assistência social ou de natureza emergencial, mas um abrangente programa de desenvolvimento econômico e social permanente e auto-sustentado.

O POLONORDESTE está sendo executado através de 47 projetos, proporcionando assistência a cerca de 300 mil agricultores, correspondentes a 10% da população economicamente ativa residente nas áreas já contempladas pelo programa. Foram construídos 4 mil km de estradas vicinais e melhorados outros 2,3 mil km, beneficiando mais de mil comunidades. Nessas áreas foram edificadas 25 centros educacionais e mais de 2.000 escolas. No campo da saúde foram construídos 98 centros e 772 postos de saúde; as ações de saneamento beneficiaram 380 comunidades. Muitas outras atividades e realizações poderiam ser alinhadas quanto à eletrificação rural, pesquisas agronômicas, assistência ao cooperativismo e, mais modestamente, no âmbito da regularização e reestruturação fundiária.

A preços de 1982, a alocação de recursos do Governo Federal e de fontes externas, desde o início do programa até 31.03.82, montou a Cr\$ 112 bilhões, além de um valor de Cr\$ 52 bilhões de crédito rural, proporcionado pelo Banco do Brasil e Banco do Nordeste a 131 mil pequenos agricultores.

O Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste recentemente elaborou, por determinação de um Comitê Interministerial, uma avaliação sócio-econômica do Programa POLONORDESTE como parte dos estudos em curso para a elaboração do PROJETO NORDESTE. As conclusões da equipe que conduziu tal análise indicam que o Programa gerou cerca de 600 mil ocupações em situação de pleno emprego. Há indicações de que ocorreram melhorias nas condições de vida das populações assistidas, mas os ganhos de produtividade e melhor distribuição de renda ainda não foram alcançados. Trata-se de um programa ainda em implementação e afetado em muitas de suas áreas com anos seguidos de secas e dificuldades. Outros aperfeiçoamentos de que necessita o programa é a obtenção de maior coordenação das instituições envolvidas, integração setorial (agricultura, indústria e serviços) e liberação de recursos com maior oportunidade.

INDUSTRIALIZAÇÃO RURAL: UMA OPÇÃO PARA INTERIORIZAR O DESENVOLVIMENTO

A história moderna da economia dos países do Terceiro Mundo mostra que a busca do desenvolvimento através unicamente da industrialização dos centros urbanos contribuiu muito pouco para a solução dos problemas sociais dessas nações.

Em contraste com as expectativas de progresso econômico-social, referida orientação motivou o agravamento das disparidades regionais, concentrou a renda pessoal e acentuou a emigração rural, com sérios problemas sociais nas cidades e repercussões negativas no campo. Como consequência, os economistas dos países subdesenvolvidos, capitalistas e socialistas, estão hoje de acordo em que é indispensável a descoberta de modos e meios de integração da zona rural num processo de desenvolvimento econômico mais harmônico e socialmente justo.

Como setor onde se encontra a maioria da população pobre e desprotegida dos países subdesenvolvidos, a agricultura, que é uma atividade complexa e instável, carece de cuidados especiais, ajuda e proteção. O essencial, por isso, é atribuir-lhe o papel que indispensavelmente lhe cabe no desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, não apenas como supridora de alimentos, matérias-primas e divisas para centros urbanos, mas como setor onde se deve aumentar a produtividade e a renda, criando oportunidades econômicas para a força de trabalho desocupada ou subutilizada aí existente.

As Funções e os Elementos da Industrialização Rural

A industrialização rural é uma estratégia para contrabalançar desequilíbrios sociais e econômicos acumulados nesse processo de crescimento e um meio para a modernização da agricultura e melhoria das condições de vida das populações interioranas. Especificamente, poderiam ser alinhados como principais objetivos para o desenvolvimento industrial da zona rural do Nordeste:

- a) elevar o nível de renda e de vida da população radicada nas pequenas comunidades do interior e das áreas rurais;
- b) melhorar a distribuição de renda pessoal, que corresponde a uma necessidade vital de nosso tempo e a uma das mais prementes finalidades da política nacional e regional de desenvolvimento;
- c) ampliar os mercados para os produtos agrícolas, tanto em decorrência da melhoria dos padrões de consumo local, como pela exportação dos artigos processados;
- d) reduzir os fluxos migratórios para os grandes centros urbanos, especialmente dos jovens e pessoas mais competentes, indispensáveis ao desenvolvimento das complexas tarefas da zona rural;
- e) descentralizar ou interiorizar o desenvolvimento econômico, atualmente muito concentrado em poucas sub-regiões ou cidades.

Há um consenso também entre os estudiosos dos problemas do desenvolvimento econômico, em todos os tipos de países, de que a industrialização rural é a política apropriada para aumentar as oportunidades de empregos na zona rural e estancar o processo de esvaziamento e empobrecimento qualitativo das pequenas cidades, como vem ocorrendo no Nordeste do Brasil.

Analisando a questão da industrialização e o setor agrícola, Edmar Bacha comenta: "Medidas deveriam ser adotadas para aumentar a produtividade e a renda dos pobres no meio rural, mesmo que isto resulte em menos recursos para a acumulação de capital industrial urbano, que beneficia principalmente os ricos". Diz ele que "erros de interpretação empírica, tendências ideológicas e interesses de classe associam-se para explicar esta atitude anti-rural, a qual é atenuada apenas por medidas de política projetada para distribuir insumos subsidiados, créditos e atividades de extensão para os

grandes fazendeiros que abastecem as cidades com alimentos e divisas estrangeiras". Sobre o assunto, Fei, Rahis e Kuo atribuem o êxito da experiência de distribuição de renda, em Formosa, principalmente a dois fatores:

- a) ênfase na modernização agrícola e no desenvolvimento das indústrias de base rural;
- b) adoção de processos intensivos em mão-de-obra na industrialização de base urbana.

Exemplo de desenvolvimento industrial rural é oferecido por Charles Bettelheim que informa: "Na China, a atual industrialização se acompanha — e é sem dúvida a primeira vez no mundo que isto acontece — de um movimento de desurbanização de cidades muito grandes como Xangai, e também em outras como Chên yang, nas quais o movimento cidades/campo atinge centenas e milhares de pessoas. Isto não significa que nas cidades a indústria regreda, muito pelo contrário; mas quer dizer sim que o desenvolvimento industrial é feito ali com base numa população urbana estacionária ou em diminuição, enquanto que a industrialização rural ou de pequenas cidades acompanha-se de um crescimento demográfico". Afirma, ainda, Bettelheim que o sistema industrial rural fornece à agricultura os meios de produção que lhe são necessários ao aumento de sua produção e à melhoria das condições de trabalho dos residentes no quadro rural. Alberto Passos Guimarães, ao analisar o processo de industrialização da agricultura, corrobora as opiniões anteriores, dizendo: "A força irrefreável da industrialização agrícola, através da qual se manifesta e se comprova a ação da lei geral e universal do processo evolutivo da agricultura, não conhece obstáculos irremovíveis, quaisquer que sejam as formas de domínio agrário ou as formas de exploração econômica da terra que ela encontrar em seu caminho. A substituição das velhas forças produtivas da agricultura pelas novas forças produtivas do tipo industrial estende-se hoje a todas as áreas agrícolas do mundo e tem um papel determinante na transformação que se vem operando, por diferentes meios e processos, nas condições internas dos mais variados tipos de estabelecimentos agrícolas, incluindo-se neles desde as explorações camponesas familiares, os latifúndios patriarcais, as fazendas capitalistas, até as empresas estatais, as cooperativas e as comunas populares socialistas".

Uma das principais conclusões de um importante seminário internacional sobre o assunto foi que o problema do emprego, como se apresenta nos países subdesenvolvidos contemporâneos, deve ser resolvido dentro das regiões rurais e não nas cidades, como se pensava até recentemente. No refe-

rido seminário, o Prof. B. F. Hoselitt afirmou: "É na zona rural, ou próximo dela, que as oportunidades de novos empregos devem ser encontradas. A menos que isto seja feito, a presente emigração para as cidades continuará inabalável, criando crescentes necessidades para a absorção de emprego urbano, que, devido ao elevado custo da terra e serviços nas cidades, impõe uma grande pressão sobre a economia do que ocorreria se os novos trabalhadores pudessem ser absorvidos nas vilas das quais eles procedem".

Por sua vez, o Prof. P. K. Das, da Organização Internacional do Trabalho, ressaltou que é mais fácil para um trabalhador rural se ajustar ao trabalho em indústrias rurais do que se adaptar ou se transformar em um trabalhador da indústria urbana. No primeiro caso, o modo de vida do trabalhador permanece relativamente o mesmo, enquanto, no segundo caso, ele é confrontado com um estilo de vida totalmente diferente do de seu lugar de origem.

A industrialização rural não deve ser considerada como um objetivo final, mas como um meio para a obtenção de metas mais amplas de desenvolvimento das comunidades rurais. É oportuno enfatizar que a indústria isoladamente não tem condições de preencher todas essas funções. Por meio dos fatores decorrentes da industrialização, contudo, é possível dinamizar e multiplicar os efeitos das metas desejadas.

Os resultados que se pretenda alcançar com a industrialização rural dependerão da estratégia adotada para a sua implantação. As alternativas com esse propósito podem, assim, afetar distintamente o emprego, a renda, proporções de capital e mão-de-obra e a própria intensidade da industrialização.

Os estudos realizados pelo Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, do BNB, apontam três tipos principais de orientação para estimular o início de um sistema de industrialização rural, ou seja: estratégia de "acomodação", de "interferência por fatores exógenos" e de "interferência da atuação do sistema".

No primeiro caso, o princípio dessa orientação toma por base a situação existente nos lugares onde se pretende instalar as unidades fabris. Assim, deve ser levado em conta o tamanho da população do município ou cidade, o nível de educação, a infra-estrutura, a composição da agricultura e os seus níveis tecnológicos. A execução de um programa de industrialização, nessas condições, seria estimulada pelos incentivos adequados aos fatores específicos

das referidas áreas, sem pretender modificar previamente a situação dominante quanto à infra-estrutura, etc.

No que diz respeito à estratégia de “interferência por fatores exógenos”, a concepção é mais dinâmica e tem por fundamento a mudança nos fatores existentes a fim de possibilitar o processo de industrialização com a intensidade e as características mais apropriadas ao alcance das metas de emprego, renda, etc.

A “estratégia de interferência na atuação do sistema” se realiza influenciando as relações diretas entre os diversos fatores da industrialização, de modo a facilitar a obtenção das metas almejadas. Tais relações poderiam ser, por exemplo, entre o aumento da produção agrícola como atração para a implantação de agroindústrias.

Localização Urbana e Rural das Indústrias

A localização da atividade industrial é determinada por inúmeros fatores relacionados com o tipo das matérias-primas, variáveis exógenas, características das próprias indústrias, etc.

As causas mais comumente apontadas como motivadoras da preferência pela instalação de indústrias nos centros urbanos e metrópoles são: proximidade de mercados, maior disponibilidade de administradores e de pessoal treinado, existência de agências governamentais e bancos, bem como economias externas possibilitadas pelos serviços e infra-estruturas existentes nos centros urbanos.

As indústrias, preferencialmente localizadas na zona rural, são dos seguintes tipos, conforme pesquisas do BNB para a região Nordeste:

- a) Indústrias de menor porte, que carecem pouco de mão-de-obra especializada, e não dependem muito de relações comerciais com outras indústrias, contam com vantagens de localização na zona rural.
- b) Indústrias voltadas para o mercado local e situadas em municípios isolados, pois estão protegidas da competição com outros centros urbanos.
- c) Indústrias de escala grande, situadas nos municípios isolados, dedicadas principalmente aos produtos não-acabados, os quais são vendi-

dos a outros municípios. A mão-de-obra de baixo custo constitui outro atrativo para as indústrias no interior, estimulando o tamanho grande dos estabelecimentos, segundo o pessoal ocupado.

Vantagens relativas de algumas regiões do interior quanto à oferta de matéria-prima, muitas vezes ultrapassam as outras condições existentes em centros urbanos.

A existência de um centro urbano, contudo, com infra-estrutura e serviços, pode facilitar a instalação de indústrias rurais próximas a essas cidades. Além disso, a industrialização rural pode resultar em um processo de exteriorização de algumas indústrias do centro urbano para o campo, a fim de tirar proveito dos fatos positivos da zona rural.

Embora os aspectos de análise locacional da atividade industrial sejam motivo de muitas preocupações por parte dos planejadores, convém assinalar que o conceito de industrialização rural que está usando neste trabalho é bem recente e altera muitos dos preconceitos sobre o assunto. De fato, a industrialização rural é agora considerada como uma estratégia de desenvolvimento econômico descentralizado e mais balanceado do que o modelo histórico seguido pelos países do mundo ocidental. Nestas nações, o desenvolvimento se caracterizou pelas transformações estruturais dos setores econômicos, com redução da posição da agricultura na formação da renda e ocupação da mão-de-obra, ao mesmo tempo em que o setor industrial ganhava importância relativa e absoluta. Essas mutações fizeram-se simultaneamente com o aumento da urbanização, confundindo-se o crescimento da indústria com o das cidades.

Este padrão de desenvolvimento, com mudanças nas posições relativas dos setores econômicos, é produto das leis econômicas que comandam a dinâmica da demanda e oferta globais das economias em crescimento. Do ponto de vista das transformações setoriais, não é viável pensar em alterar este princípio do comportamento do sistema econômico. É possível, porém, seguir essa inevitável tendência de transformações estruturais, modificando o padrão de localização da atividade econômica e possibilitando uma maior integração entre a agricultura e a indústria no próprio meio rural.

A descentralização da atividade econômica pode motivar diversos efeitos: melhorar a distribuição da renda, criar novas oportunidades econômicas nas zonas rurais e permitir uma descompressão dos congestionados centros urbanos dos países subdesenvolvidos. Além disso, a industrialização no meio

rural, como afirma John G. Clark, economista da FAO dedicado ao estudo desses problemas, pode oferecer outras vantagens econômicas e sociais, tais como:

- a) estabelecimento de mercado seguro e estabilidade de preços aos agricultores, condições que são responsáveis pela incerteza, prejuízos e pobreza das populações das áreas rurais dos países subdesenvolvidos;
- b) aumento das atividades comerciais no quadro rural resultante da implantação de outras modalidades de negócios para prestação de serviço à nova indústria;
- c) uso mais amplo e efetivo da mão-de-obra com a criação de novas oportunidades de emprego, tanto na própria indústria como nas atividades auxiliares e derivadas das atividades manufaturadas;
- d) melhoria das condições de aproveitamento da produção agrícola local para fins de exportação para outras regiões ou países, além de permitir a substituição de artigos antes importados;
- e) benefícios de bem-estar, através da melhoria das condições de renda, alimentação e outros serviços sociais que a expansão industrial requer ou possibilita construir, como: escolas, hospitais, água tratada etc.

Em síntese, o problema central da industrialização rural não se refere à sua localização alternativa nos grandes centros urbanos ou nas comunidades rurais. A questão que se propõe agora é saber como viabilizar a industrialização rural, com vistas a melhorar a distribuição da renda, erradicar a pobreza absoluta do quadro rural e obter empregos para uma população que cresce rapidamente e vive em condições de acentuado subemprego e desemprego.

Estruturas Empresariais Requeridas

O tipo de organização empresarial a ser adotado num programa de industrialização rural deverá ter em vista os seguintes objetivos: a) que contribua para o crescimento econômico da região. Neste caso, a preocupação seria mais quanto à velocidade de aumento da produção; b) que o parque industrial que se pretenda montar seja eficiente; c) que os benefícios decorrentes da industrialização contribuam para a promoção social da comunidade e melhor qualidade de vida.

O estudo realizado sobre industrialização rural pelo ETENE (Banco do Nordeste do Brasil) analisou profundamente as possíveis alternativas de organização empresarial em face dos objetivos mencionados.

Foram examinadas com essa finalidade diversas combinações de empresários (locais, de fora da Região, Governo, cooperativas etc.) que mais se adaptam a cada objetivo mencionado, isolada ou simultaneamente. Para isto, houve necessidade do uso de grande número de indicadores, não comportando serem aqui apresentados.

Desse modo, verificou-se que a estrutura empresarial que envolve a associação entre o Governo, empresários locais e externos é a forma que mais satisfaz aos três objetivos mencionados.

Para o alcance do crescimento e desenvolvimento social, a estrutura de associação de Governo e empresários locais mostra ser a modalidade mais apropriada.

A combinação do Governo e empresários provenientes de outros centros mais desenvolvidos (denominados externos) é o tipo de empresa que mostra ser mais adaptada à obtenção, ao mesmo tempo, dos objetivos de crescimento e eficiência empresarial.

Convém registrar que a participação do Governo, em todos os casos mencionados, seria na forma de suprimento de capital e na administração, especialmente nas empresas preponderantemente grandes. Não obstante, a empresa puramente governamental, com participação de capital e administração, não parece ser, no caso da industrialização, uma boa modalidade de empresa, mesmo quando de elevado porte.

Por outro lado, a empresa privada, de propriedade externa, somente foi bem classificada quando se deu grande ênfase ao objetivo de eficiência empresarial.

As indústrias de propriedade exclusivamente das cooperativas somente se revelaram comparativamente adequadas tratando-se de pequenos estabelecimentos (até 50 pessoas ocupadas). Nos casos de tamanhos maiores, a classificação foi apenas razoável, tendo em vista que as cooperativas consideradas neste estudo foram as dos projetos de irrigação, que contavam com uma área de atuação restrita a tais projetos.

Desse modo, os benefícios se apresentaram relativamente concentrados, determinando que outras modalidades de organização mais abertas fossem melhor classificadas, especialmente no tocante ao objetivo de desenvolvimento social e comunitário. Não se deve concluir desses resultados que a forma de organização cooperativa não seja adequada à industrialização rural. Para cada situação concreta cabe um exame especial, devendo prevalecer aquelas formas que alternativamente mais beneficiem as comunidades onde elas se instalem.

Mesmo no caso específico das cooperativas dos projetos de irrigação, cabe advertir que as opções de industrialização rural estão associadas a outras justificativas econômicas que não puderam ser incluídas nos modelos de programação utilizados no estudo das estruturas organizacionais. Neste particular, destaca-se a necessidade de diversificação agrícola como sustentáculo da economicidade do projeto, e para cuja obtenção é necessário que o valor adicionado do processo de industrialização seja apropriado pelos colonos do projeto de irrigação. Sob esse ponto de vista, portanto, a cooperativa é a forma de organização empresarial compatível, mesmo que tal não ocorra por outros critérios de menor participação da comunidade circunvizinha.

A promoção e atração de indústrias para as comunidades rurais do Nordeste devem ser feitas com muito cuidado e plena consciência das vantagens e problemas, para que não se frustrem as grandes esperanças que atualmente são atribuídas a essa nova estratégia de desenvolvimento interiorizado.

Conforme estudos realizados pelo BNB, é factível deduzir algumas orientações que podem ser úteis na elaboração de uma política de industrialização de comunidades rurais no Nordeste. Dentre as conclusões sobre o assunto, podem ser mencionadas as de que:

- a) A política de industrialização mais viável deve orientar-se para: 1) a integração das zonas rurais e urbanas, infra-estrutura e mercados; 2) a interiorização da indústria deve-se concentrar de modo que seja possível criar nesses centros as economias externas e as amenidades básicas mínimas que a mão-de-obra qualificada exige.
- b) A instalação de indústrias rurais deve orientar-se pelos critérios de viabilidade econômica, competitividade, eficiência e; sempre que possível, com dimensão a permitir rendimentos de escala. Além das finalidades de lucro, uma estratégia de industrialização tem outros objetivos que necessitam também ser levados em conta. A meta, por

exemplo, de aliviar as pressões demográficas das metrópoles e os centros econômicos e sociais deste fenômeno precisam entrar nos cálculos dos custos e benefícios. Os projetos de indústrias rurais precisam ser analisados tendo-se em vista que eles devem ser compensatoriamente ajudados na proporção da eliminação de outros custos sociais que decorriam sem a instalação das referidas empresas. Do mesmo modo, deve-se levar em consideração o valor presente dos futuros impostos que serão gerados e o impacto multiplicador local que tais indústrias irão produzir.

- c) Há indicações de que o interior dispõe de recursos apropriados à industrialização. Em alguns casos, esses recursos são aproveitados parcialmente e por empresas que elaboram apenas a fase inicial do processo produtivo, sendo o processamento final realizado fora da região. A industrialização mais efetiva dos recursos locais está condicionada, porém, 1) ao aumento da produção de matérias-primas; 2) à integração vertical do processo de beneficiamento; 3) à complementação ou instalação de infra-estrutura mínima.
- d) Pesquisas diretas realizadas pelo BNB constataram que as aspirações da população do interior do Nordeste se inclinam para a industrialização de suas comunidades, sendo que 70% dos entrevistados expressaram o desejo de que seus filhos viessem a trabalhar na indústria. Os habitantes do setor rural também manifestaram idêntica aspiração; sem a indústria rural, porém, 67% preferem sair do campo e de pequenas comunidades para tentar um outro emprego na cidade grande.
- e) As populações urbana e rural do interior parecem preparadas para as mudanças decorrentes das oportunidades oferecidas pelos projetos de desenvolvimento. Por sua vez, a atitude dos líderes é favorável à industrialização e poucos têm aspirações agrícolas para si e para os seus filhos, apesar de 58% dos entrevistados nas pesquisas do BNB terem ocupação principal na agricultura.

A industrialização rural não pode ser vista como um processo de transplante de práticas industriais urbanas para o meio rural. Em consequência, o planejamento e a execução dos programas de industrialização rural devem levar em conta aspectos tais como: a) padrões educacionais; b) disponibilidade relativa de fatores; c) padrões e distribuição do poder aquisitivo local e oportunidades do mercado em outras áreas; d) condições infra-estruturais, assim

como formas organizacionais e tecnológicas requeridas para cada caso específico.

Há necessidade de elaborar projetos concretos e detalhados de agroindústrias em áreas específicas, de modo que se tenham condições de obter recursos para implantá-los globalmente.

Em vista do exposto, torna-se premente a elaboração de um programa especial de industrialização rural para os projetos de irrigação (DNOCS), o qual poderia tomar por base os estudos já realizados, e devendo conter: oportunidades e perfis concretos de industrialização; regulamentação especial de incentivos; formas organizacionais para administração e financiamento das empresas a serem implantadas; formas de combinação entre cooperativas, bancos oficiais e empresário local e de fora; e dimensão das empresas e tecnologias que serão adotadas pelas indústrias a serem implantadas.

Parece, oportuno, contudo, lembrar que o enfoque de um programa de industrialização rural, conforme examinado neste artigo, possui algumas características não contempladas especificamente nos programas de agroindústria atualmente em execução no Nordeste.

A nova estratégia de industrialização de comunidades rurais, aqui sugerida, considera como partes fundamentais que:

- a) o valor adicionado pelo processo de industrialização deve ter a participação da comunidade rural, através de modalidades organizacionais das empresas que permitam essa apropriação;
- b) a localização das empresas deve ser em pequenas cidades, comunidades rurais ou no próprio campo, quando as conveniências técnicas e econômicas assim o permitirem;
- c) devem ser procuradas tecnologias intensivas de mão-de-obra e, sempre que possível, modernas, para permitirem a competição e qualidade dos produtos conforme as exigências dos mercados;
- d) a interiorização do desenvolvimento deve seguir, preferencialmente, o modelo concentrado, de modo a permitir: 1) uma intensidade de industrialização que ofereça economias externas; 2) uma densidade econômica suficiente para justificar a instalação de amenidades sociais requeridas pelos empregados de tais indústrias e destinadas a melhorar a qualidade de vida da população local.

Finalmente, pode-se dizer que a natureza e os tipos de indústrias rurais devem ser definidos em função das potencialidades agropecuárias, de localização e complementaridade das atividades econômicas, bem como das oportunidades econômicas existentes no interior. Assim, as atividades industriais tanto poderão ser agroindustriais como de produtos neutros, desvinculados da agricultura. O objetivo da nova estratégia, portanto, é aumentar o nível de renda e o padrão de vida da população rural, oferecendo empregos produtivos, distribuição de renda mais adequada e motivo de satisfação e qualidade de vida nas comunidades rurais que justifiquem a redução do êxodo para as grandes cidades.

NORDESTE, UMA NOVA ESTRATÉGIA PARA O SEU DESENVOLVIMENTO RURAL

As causas do subdesenvolvimento do Nordeste são freqüentemente atribuídas a diversos fatores históricos, econômicos, internacionais, políticos, de dotação inadequada de recursos naturais, além de limitantes culturais e sociais. Torna-se difícil, contudo, distinguir entre os fatores causais e os efeitos do próprio atraso econômico. Quanto aos aspectos humanos e políticos, não tem sido possível até agora mensurar convenientemente os seus reais efeitos, mesmo sabendo-se que eles estão influenciando o atraso econômico e social da região.

Com o propósito de estimar apenas alguns indicadores técnico-econômicos explicativos das diferenças de nível de renda entre o Nordeste e Sudeste, foram feitos os cálculos comentados a seguir, com base em metodologia utilizada por Hans W. Singer.

De acordo com essas estimativas, a diferença da renda "per capita" entre o setor rural do Sudeste, de aproximadamente US\$1,122.00 em 1980, e a do Nordeste, correspondente a US\$523.00, decorria, principalmente, da maior proporção de jovens na população do Nordeste, produtividade mais baixa e menor área por trabalhador nesta região do que no Sudeste. Esses fatores explicam 85% da diferença da renda "per capita" da população residente nas áreas rurais das duas regiões, que correspondia, no total, a um valor a menos no Nordeste de US\$599.00 "per capita".

Por esses dados, verifica-se que o Nordeste tem um longo caminho a percorrer para superar as diferenças de desenvolvimento do meio rural em

comparação com as regiões mais desenvolvidas, como é o caso do Sudeste do País. Além dos aspectos de obtenção de recursos, a grande tarefa a ser realizada será no tocante à organização e coordenação das diretrizes e instituições no sentido de modernizar substancialmente a agricultura, sem criar desemprego e concentração de renda.

De fato, a mudança da estrutura de idade da população somente ocorre lentamente e pouco poderá ser feito para que o Nordeste se iguale ao Sudeste, especialmente sabendo-se que também nessa região a população ainda se encontra em processo de envelhecimento por mais duas gerações. Assim, é provável que as diferenças entre o Nordeste e o Sudeste continuarão por período superior ao de estabilização etária do Sudeste. Este fator, contudo, é responsável apenas por uma diferença de US\$ 100.00 "per capita" a menos no Nordeste rural em relação ao Sudeste rural.

O aumento da área por trabalhador agrícola é também um problema complexo e de longo prazo. Ao nível da mecanização existente, parece não ser mais possível continuar as tendências passadas de mais terra por unidade de trabalho, sem força mecânica auxiliar. Várias dificuldades carecem de solução nesse particular no Nordeste. Os acentuados subemprego e desemprego, associados a uma taxa elevada do crescimento demográfico, seriam agravados, com repercussões sobre a já delicada pressão social dominante no campo e nas cidades da Região.

É notoriamente sabido que os solos do Nordeste são inadequados ao uso de tratores e equipamentos que removam as camadas férteis rasas e de fácil erosão. Isto sem falar na grande proporção de pequenos e microestabelecimentos que não comportam investimentos dessa natureza. Assim, tem-se de um lado a necessidade de aumento da área por trabalhador para permitir uma elevação do nível de renda e de vida dos agricultores e, de outro, as consequências sociais e técnicas que a mecanização do cultivo do solo poderiam provocar. A idéia de que a recuperação dos solos pode ser compensada pelo uso de fertilizantes químicos tem sido descartada pelo alto risco que representa na agricultura nordestina, marcada por crises e irregularidades pluviométricas. É verdade que em algumas áreas e para certas culturas é plenamente viável a mecanização, além das regiões pecuárias onde a proporção de terra por trabalhador pode e tem aumentado consideravelmente. A questão crucial, contudo, é que o grande contingente populacional nas áreas rurais e a quase totalidade das lavouras, especialmente de subsistência, estão localizadas no semi-árido e nas áreas de pressão demográfica.

É fácil concluir, portanto, que o grande desafio e a maior esperança da melhoria das condições de vida da população estejam na elevação substancial da produtividade da terra e no desenvolvimento de culturas adaptadas às condições climáticas da região. Esta conclusão não é nova, mas até hoje não parece ter sido admitida seriamente. Apenas umas poucas instituições estão realmente voltadas ao estudo desta questão, que, se não for resolvida, igualmente não serão também a pobreza, a desnutrição e o atraso da agricultura nordestina.

O aumento da produtividade depende de melhores sementes, melhor uso do solo, melhor técnica, crédito adequado e preparação do trabalhador para as mudanças requeridas. A elevação da renda das famílias dos agricultores dependerá, também, da criação de indústrias rurais que permitam, juntamente com outras atividades terciárias, oferecer opções complementares de ocupação e atividade econômica durante o período maior do que aqueles curtos períodos de plantio e colheita. De fato, como destaca o Dr. Milton S. Eisenhower: "O desenvolvimento rural requer mais do que pesquisa, mais do que educação, mais do que crédito e produção melhorada. Requer também bons transportes, serviços sanitários e um conjunto de outros fatores, que incluem um desenvolvimento industrial gradual dentro das zonas agrícolas. Este desenvolvimento industrial proporcionará emprego a população agrícola excedente".

Em outras palavras, qualquer solução implicará o aumento da inversão no campo. Deve-se evitar a tradicional concentração dos investimentos apenas nas grandes propriedades, na pecuária e em culturas de exportação, cujos rendimentos tendem a ser transferidos aos centros urbanos e outras regiões do País. São problemas difíceis e não podem ser resolvidos rapidamente.

Como diz George C. Lodge: "Deve dar-se uma alta prioridade às políticas que aumentam a capacidade das comunidades agrícolas para organizar-se, para desenvolver iniciativas, para vencer a resistência a mudança e para fazer realidade o progresso".

Em resumo, uma das características mais marcantes do desenvolvimento é a modernização, sem a qual é inútil esperar progresso econômico real.

Por essa razão, é necessário ajudar aos produtores rurais com o propósito da modernização, pois os pequenos e médios agricultores não têm condições autônomas de ação, enquanto os grandes proprietários temem realizá-la por ver nisso uma ameaça ao sistema de poder, regido ainda por esse segmento

da sociedade agrária. Não se devem conceber, todavia, programas assistenciais ou paternalistas que só resultariam em ostracismos da mão-de-obra, fonte de corrupção e desestímulo ao verdadeiro trabalho construtivo, indispensável ao desenvolvimento. Além do mais, no caso do Nordeste, não há possibilidades financeiras para os programas improdutivos do tipo "doação" ou "soluções subsidiadas". Programas deste tipo somente são admissíveis em situações de calamidade pública, como a atualmente em curso no Nordeste. Jamais como política normal. Como disse A. W. Clausen, Presidente do Banco Mundial, em abril deste ano em Bonn: "Em todos os países em desenvolvimento, as medidas destinadas a reduzir a pobreza e a promover o desenvolvimento humano devem, inevitavelmente, atribuir grande ênfase a rentabilidade econômica. A chave para a redução da pobreza está no aumento da produtividade dos próprios pobres".

Cabe lembrar as conclusões dos estudos do professor Stefan H. Robock quando trabalhou no Banco do Nordeste do Brasil na condição de especialista das Nações Unidas. Ao analisar o problema das disparidades regionais, afirma o renomado economista: "Deve-se encorajar uma mudança de filosofia para que o Nordeste concentre a atenção sobre seus ganhos absolutos e nas possibilidades de maior crescimento, em vez de preocupar-se exclusivamente em comparar seu desempenho com o de São Paulo. Além disso, a má distribuição de renda no Nordeste poderá ser problema muito mais sério para essa área do que as disparidades de renda entre regiões".

As Dificuldades a Superar

A concepção dominante das diretrizes de política econômica para o Nordeste tem sido a obtenção de acelerado crescimento da renda com o objetivo de diminuir as disparidades de desenvolvimento entre esta Região e outras mais prósperas, especialmente o Sudeste.

Os resultados obtidos nos últimos 20 anos nesse particular são decepcionantes, em face dos esforços e montante de investimentos realizados. Têm sido insuficientes as conquistas no campo econômico, social e da melhoria das condições de vida da população pobre.

Por sua vez, os problemas estruturais do meio rural, particularmente de posse da terra, da fragilidade das cooperativas agrícolas e melhoramentos institucionais não foram ainda resolvidos satisfatoriamente.

Estudos realizados pelo Banco do Nordeste do Brasil identificaram também outras graves dificuldades da economia nordestina que exigem urgente solução. As mais agudas nesse particular são:

- a) existência de níveis demasiadamente elevados de desemprego e subemprego, aliados à baixa produtividade no setor agrícola e acelerado processo de emigração dos campos para as cidades;
- b) extensa proporção de pobreza absoluta e amplo hiato de padrões de vida entre a população do Nordeste e do Sudeste do País;
- c) excessiva concentração de renda nos centros urbanos em relação às zonas rurais e por categorias sociais em ambas as áreas;
- d) falhas na execução ou centralização excessiva das políticas econômicas para a região, enfraquecendo a capacidade decisória de implementação e controle dos programas de desenvolvimento regional; e
- e) problemas sociais de habitação inadequada, alimentação deficiente, saneamento e baixos padrões de saúde pública, carentes da mais breve solução.

Diante dessas constatações, parece evidente que o empenho em obter o desenvolvimento regional não tem resultado no atingimento do duplo objetivo de crescimento econômico suficiente e benefícios sociais para a sociedade nordestina. Não pode haver dúvida, por isso, de que o problema do desenvolvimento do Nordeste seja prioritário e uma responsabilidade nacional, como condição para o próprio desenvolvimento do País.

Parece ilusório, portanto, pretender superar essas dificuldades mantendo a mesma estratégia de desenvolvimento até agora seguida. Há necessidade de uma mudança de ênfase nos objetivos, bem como na estratégia utilizada, e aperfeiçoamento dos instrumentos de política econômica para a Região. Há carência de uma abordagem abrangente, clara e permanente para o desenvolvimento rural que até o momento não contou com orientação segura e planejamento adequado.

Novas Diretrizes

A tarefa de superação do subdesenvolvimento regional, naturalmente, depende da solução de alguns problemas básicos que devem ser considerados

seriamente nas políticas econômicas para o Nordeste, além da mera pretensão de aumento da renda e de outros indicadores gerais. Podem ser citadas como questões vitais para o êxito do projeto de desenvolvimento do Nordeste:

- a) modernização e aumento acentuado da produtividade agrícola;
- b) orientação das políticas para dar ênfase à redução do desemprego e subemprego, tanto urbano como rural;
- c) fortalecimento, por todos os meios, das iniciativas que ajudem a melhorar a distribuição da renda social e das condições de vida da população pobre; e
- d) direcionamento da economia com vistas à disseminação espacial dos benefícios do desenvolvimento, com ênfase nas zonas rurais onde se encontram os maiores focos de subdesenvolvimento econômico e social.

Os recursos dos governos federal e estaduais, associados à contribuição do setor privado local, deveriam ser canalizados para a solução desses reais problemas da Região, ensejando também benefícios para a economia nacional.

Assim, torna-se necessário explicitar claramente na política econômica regional os problemas centrais a serem atacados. Com essa orientação será mais fácil ajustar todas as diretrizes e instrumentos de atuação, evitando a disseminação dos escassos recursos em problemas sem prioridade para o autêntico desenvolvimento econômico.

Dessa forma, com base no diagnóstico realizado pelo Banco do Nordeste do Brasil dos grandes problemas regionais, os objetivos-síntese para o projeto de desenvolvimento do Nordeste deveriam ser:

- a) crescimento o mais acelerado possível da renda, buscando maximizar os resultados em termos econômicos, sociais e espaciais;
- b) modernização da agricultura com base na unidade familiar e no apoio à empresa agrícola onde se tornar necessária;
- c) fortalecimento do setor industrial moderno, reorganização das empresas tradicionais e ajuda à pequena e média empresas, especial-

mente às agroindústrias e indústrias rurais das comunidades do interior; e

- d) ampliação e organização dos serviços de suporte da agricultura sem os quais dificilmente poderá ocupar suas reais funções econômicas e sociais no desenvolvimento regional, em proveito dos que efetivamente produzem.

Os maiores conflitos sociais que afetam o meio rural do Nordeste não decorrem fundamentalmente das relações puras entre o capital e o trabalho, entre os interesses nacionais e internacionais ou entre a iniciativa privada *versus* governamental. Uma das maiores distorções existentes na sociedade rural da região decorre das relações de poder que têm favorecido predominantemente as cidades. As classes dirigentes urbanas criaram uma organização social que vincula o “alto” burocrata ao sistema industrial, enquanto os agricultores, especialmente os médios e pequenos, são marginalizados do processo decisório, da barganha e participação das facilidades de ajuda existentes.

Sobre o assunto, o geógrafo Kempton Webb, da Universidade de Colúmbia (USA), com o qual o autor teve oportunidade de trabalhar na qualidade de assistente, quando de sua estada no Brasil, diagnostica: “A pobreza do Nordeste não decorre de uma herança ambiental, mas de uma combinação de fatores sociais e culturais. A coincidência entre as áreas sujeitas às secas do Nordeste do Brasil e a maior pobreza não expressa uma relação causal entre si. As verdadeiras causas da pobreza — explica o prof. Webb — têm mais a ver com as antiquadas leis de impostos sobre a terra, sistemas de heranças, tipos de tenência da terra e as idéias de grupos que formam as elites sociais, econômicas e políticas, do que com o fenômeno climático das secas e fraqueza do solo”.

Por isso, num programa de adequado desenvolvimento, recursos devem ser designados com o fim específico de obter o máximo bem-estar para a gente que vive em condições de pobreza no meio rural e que tem sido prejudicada pelo modelo de desenvolvimento até o momento executado no Nordeste. Isto não significa que a agricultura deve crescer sacrificando a industrialização, mas combinando o crescimento dos dois setores, pois não será também justo excluir desse processo os estratos sociais pobres dos centros urbanos.

A idéia é adotar um “modelo” que produza um processo de desenvolvimento que substitua o atual de crescimento sem desenvolvimento. Para tanto, torna-se necessário, no que tange à agricultura, o estabelecimento de políticas, delineando os projetos, regras e regulamentos que dêem bastante atenção ao desenvolvimento gradual, absorção dos rurícolas pobres, numa economia rural em expansão. Isto implica a organização do sistema administrativo e das organizações de apoio à produção dos pequenos agricultores e suas necessidades. Por outro lado, torna-se necessária a adoção de medidas para a viabilização e motivação das comunidades rurais com esse propósito.

Um outro requisito para um desenvolvimento mais equilibrado é o estabelecimento de ligações entre os setores agrícola, industrial e dos serviços na própria zona rural. Com este método as mudanças econômicas e sociais se completam mutuamente em proveito da integração como meio de aumentar os resultados.

Será necessário para a efetivação dessas diretrizes que ocorra um gradativo aperfeiçoamento das instituições, direcionado para uma atuação coordenada em certas áreas, segundo um método abrangente, que poderia começar por um conjunto de atividades mais restritas, orientadas para a melhoria das condições do público-meta e, progressivamente, para toda a população regional.

Tais são algumas das concepções a que se propõe a nova estratégia de desenvolvimento rural integrado que contém os fundamentos lógicos e objetivos voltados para o atendimento das aspirações de desenvolvimento econômico, com autêntica melhoria dos níveis de vida da população pobre e dos desequilíbrios urbano-rurais de rendas e oportunidades econômicas.

BIBLIOGRAFIA

- PEDRO SISNANDO LEITE.** "Desenvolvimento Harmônico do Espaço Rural". Banco do Nordeste do Brasil S.A.
- PEDRO SISNANDO LEITE.** "Novo Enfoque do Desenvolvimento Econômico e as Teorias Convencionais". Imprensa Universitária. Universidade Federal do Ceará.

Abstract: One remarkable characteristic of the present model of development of the underdeveloped countries, is the deficient capacity of generating jobs compatible to the rapid increase of the population. Based on the modern and historic experience of the economic development, the interest of studious people and governments has increased in order to identify and adopt new development strategies which enable a better social justice concerning the revenue distribution. We search, at last, an economic development which is a complete process resulting from the attainment of economic and social goals, with deep structural reforms and that the effective participation of the people might occur in that process and in their outcome. In the Northeast case, the growing rates of the total revenue and that of farming and cattle breeding sector, have been enough high in the last 20 or 30 years, but the basic problems of the regional economy have not been resolved yet. Rural poverty and the growing disparities among the rural and urban zones, are demanding new solutions in the decades to come. The betterment of life conditions of the farming people in a general way will not be attained by only intensifying farming production. There is need of supporting actions as to technical infra-structure – water supply, roads, transportation, communication, electric energy for sale, improvement of farming products, instant credit, professional graduation, basic education and service activities. It is necessary, at last a new intersectional focussing (agriculture, industry and services) and that it should take into consideration the natural resources, the social factors, the economic aspects and the regional general policy and of the Country's for that purpose. There will also be a need for the accomplishment of those directions, and that it might occur a gradual advancement of the institutions and of the coordination process, in drawing up plans and in the level of the execution of the rural integrate development plans.

Revista Brasileira de Mercado de Capitais **Rbmec**

Uma publicação quadrimestral do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC

–A Informação em Ação–

É a única revista voltada exclusivamente para os mercados financeiros e de capitais

É uma publicação de especial relevância para suas decisões financeiras

Permite-lhe perfeito acompanhamento desses mercados

Seus artigos são escritos pelos maiores expoentes do ambiente econômico-financeiro e acadêmico, cujos temas abordados cobrem todos os segmentos dessas áreas.



FORMULÁRIO DE SUBSCRIÇÃO

SIM! Estou interessado em efetuar _____ assinatura(s) anual da Rbmec, conforme condições a seguir:

☐ Porte Simples = Cr\$ 1.800,00

☐ Porte Registrado = Cr\$ 2.200,00

☐ Anexo cheque nominal ao IBMEC n.º _____ do Banco n.º _____

☐ Anexo vale postal n.º _____

☐ Ordem de pagamento n.º _____ através do Banco n.º _____

☐ Autorizo atendimento por Reembolso Postal.

Nome ou Razão Social: _____

Rua _____ CEP _____

Cidade: _____ Estado: _____

C.G.C. _____ INSC. _____

(Quando em caso Pessoa Jurídica)

Assinatura Autorizada)

Queira preencher o formulário e remetê-lo ao INSTITUTO BRASILEIRO DE MERCADO DE CAPITAIS – IBMEC – Av. Beira Mar, s/n.º – Anexo ao MAM – CEP. 20021 – Rio de Janeiro – Ou Caixa Postal n.º 6047 ou 6062 – CEP 20145 – RJ – Brasil.