

NORDESTE BRASILEIRO: DESAFIOS "VERSUS" INSTRUMENTOS

Osmundo Rebouças
(Economista e Secretário de Planejamento e Coordenação
do Estado do Ceará)

Resumo: Este artigo relaciona os principais desafios ao desenvolvimento do Nordeste, analisa os instrumentos utilizados com o fim de vencê-los e faz algumas considerações sobre o sistema tributário no contexto do problema regional. Conclui-se que os instrumentos têm sido insuficientes diante da gravidade dos desafios, tanto em termos de metodologia da política regional quanto em volume de recursos aplicados. Esta constatação é especialmente verdadeira nos gastos sociais. Verificam-se, também, conflitos entre instrumentos. Tem-se dado caráter mais assistencialista às ações relacionadas com as secas, visão imediatista e graves descontinuidades temporais, talvez por falta de pré-investimentos adequados. Quanto à relação entre o problema regional e o sistema tributário, a elevada responsabilidade dos Estados não encontra respaldo na capacidade orçamentária, o que é particularmente grave no Nordeste. Desde a reforma tributária de 1967, houve uma sensível queda de participação dos Estados no bolo tributário nacional, concluindo-se que o atual problema financeiro dos Estados não provém do excesso de gastos, mas da retirada dos seus recursos. Há um mito de que uma reforma tributária poderia resolver as desigualdades regionais. Mas estas estão ligadas a uma pobreza mais complexa, que exige reformas sócio-econômicas mais abrangentes.

1 – OS GRANDES DESAFIOS DO NORDESTE

O gigantismo da problemática do Nordeste tem desafiado o governo secularmente. Os grandes desafios têm vencido os instrumentos postos em prática para salvar a região da pobreza absoluta e para diminuir o seu desnível em relação ao Centro-Sul. Identificamos, portanto, dois elementos básicos de análise: desafios de um lado e instrumentos do outro. A comparação entre as forças relativas desses dois elementos é útil à elucidação da persistência do atraso e das desigualdades.

De modo muito sucinto, enumeramos a seguir, entre os grandes desafios, aqueles que nos parecem principais:

1.1 – Bolsão de Pobreza

Como ponto de partida, o desafio-síntese é retirar do nível de pobreza absoluta cerca de 20 milhões de nordestinos que vivem de renda inferior a um salário-mínimo (cf. Censo de 1980), constituindo o maior bolsão de pobreza do mundo ocidental.

1.2 – Analfabetismo

Pelo Censo de 1980, constatamos que os 15 milhões de analfabetos (de 5 anos e mais) do Nordeste – 48% do total de analfabetos do país – formam um sério obstáculo ao desenvolvimento da região. É utópico pensar em perspectivas favoráveis com esse nível de mão-de-obra. A política educacional não tem reduzido significativamente o número de analfabetos, embora tenha diminuído a percentagem de analfabetismo, na região, de 60,8% em 1970 para 52,3% em 1980. No Brasil, a redução foi de 39,7% para 31,3%, no mesmo período.

1.3 – Degeneração Étnica

A pobreza absoluta, com seus efeitos negativos sobre a nutrição, deforma a capacidade da criança no seu primeiro ano de vida mesmo que ela escape à elevada mortalidade infantil, que já atinge 250 por 1.000 nascidos vivos em algumas áreas. Esse padrão degenerativo ameaça a formação da população nordestina e frustra qualquer programa de desenvolvimento futuro. A esperança de vida ao nascer, no Nordeste, aproxima-se de 43 anos, enquanto no Sudeste e no Sul essa cifra chega a perto de 58 anos.

1.4 – Secas

Os programas de construção de infra-estrutura resistente às secas não têm evitado o quadro de calamidade pública e o êxodo rural-urbano por ocasião de estiagens prolongadas. A agropecuária continua sendo o ponto mais frágil da economia regional. As realizações em matéria de irrigação pública ou privada no Nordeste são irrisórias em comparação com outros países do terceiro mundo.

A aplicação de tecnologias apropriadas ao meio rural precisa ser intensificada, principalmente na conservação da água (o maior problema é o desperdício por evapotranspiração ou mau uso, em vez de falta de água), na sua utilização racional e no cultivo de plantas e animais adaptados ao meio.

1.5 – Estrutura Agrária

O complexo latifúndio-minifúndio predomina no Nordeste rural. Isso significa um pequeno número de grandes propriedades pouco aproveitadas, empregando poucos trabalhadores, ao lado de minifúndios de tamanho excessivamente reduzido. A produtividade e o emprego por hectare são muito superiores nas pequenas propriedades. Entre os produtores rurais, o grupo numeroso de não-proprietários é o que mais sofre, torna-se flagelado na seca e tende a migrar para as cidades. Forma-se um binômio de “terra sem gente” no campo e “gente sem terra” nas cidades, gerando focos de tensão social.

1.6 – Urbanização

O Nordeste terá que se preparar para suportar, no alvorecer do século XXI, uma população de 55 milhões de habitantes, dos quais 38 milhões estarão nas áreas urbanas. Será necessário oferecer cerca de 440 mil novos empregos anualmente, além de propiciar oportunidades de trabalho aos que já estão desempregados (hoje já em torno de 1 milhão) ou vivem em subempregos (cerca de 5 milhões, atualmente). Será imperativo oferecer alimentos, água, esgoto, educação, saúde e infra-estrutura urbana, sob pena de gerar-se forte instabilidade social.

1.7 – Dependência Política e Econômica

O Nordeste depende econômica e politicamente do resto do país, fato que gera efeitos importantes. Sob o aspecto político, a região não consegue impor-se como problema mais relevante que outras grandes questões nacionais. A SUDENE, instituição motora do planejamento regional, tornou-se realidade, em boa medida, graças a dois compromissos: a) em termos internacionais, a Aliança para o Progresso queria apaziguar ânimos acirrados por movimentos de mobilização política na zona rural nordestina; b) no plano inter-regional, o principal instrumento que seria utilizado pela SUDENE – os incentivos fiscais – garantia a apropriação da receita federal por importantes grupos privados do Sudeste/Sul que decidissem investir no Nordeste.

Esse compromisso inter-regional se estenderia aos critérios de avaliação de projetos, os quais atenderiam mais aos interesses do desenvolvimento do Sudeste/Sul do que às necessidades do próprio Nordeste. Dessa maneira, o sistema de pontos usado na avaliação não tem sido capaz de evitar uma série de aspectos indesejáveis no conjunto de empreendimentos, tais como: concentração de projetos na Bahia e Pernambuco, projetos com fraca integração com o mercado regional, tanto em insumos como em produtos, etc.

Talvez a principal deficiência dos projetos implantados pelos incentivos da SUDENE resida no fato de que não garantiram oferta de bens industrializados de consumo para a região. A dependência econômica em tais bens fez com que, paralelamente ao crescimento econômico ocorrido nas últimas duas décadas, o déficit de mercadorias crescesse intensamente com o resto do país (de 5,4% do PIB regional em 1965 para mais de 17% em anos recentes).

1.8 – Mobilização Regional

Verifica-se pouca mobilização em bloco de lideranças nordestinas para a defesa de grandes programas em prol da região. Em parte isso decorre da heterogeneidade entre os Estados e a diversidade de interesses dos vários grupos sociais. O Nordeste, com 40% do partido do governo no Congresso, não consegue impor-se como questão nacional de gravidade maior. Refletindo sobre o problema federativo-tributário, os Estados, quase todos em penúria orçamentária, não enquadram uma reforma tributária abrangente como prioridade superior. A filosofia positivista inspiradora da formação institucional do país tem centralizado as decisões no poder executivo, onde o Nordeste não tem conseguido predominância. Trata-se de uma questão eminentemente política que condiciona todos os efeitos dos instrumentos econômicos.

2 – OS INSTRUMENTOS

Diante de tais desafios, os instrumentos têm sido claramente insuficientes. Apesar de resultados positivos em vários programas, os efeitos finais têm sido impotentes para o alcance dos objetivos fixados. Têm-se conseguido altas taxas de crescimento econômico no Nordeste, mas os resultados sociais e a internalização dos seus efeitos na região têm sido altamente insatisfatórios.

A primeira grande deficiência é metodológica. As políticas econômicas nacionais, em que predomina o enfoque setorial, não têm a sua projeção regional estimada. Falta uma regionalização dos instrumentos mais importantes da ação do governo. Desconhecendo essa projeção, não se pode aferir o grau em que a concentração é afetada pelos instrumentos. Logo, não se pode programar corretamente a neutralização do efeito concentrador, nem tampouco saber a intensidade que a ação governamental deve assumir para reduzir as desigualdades entre as regiões.

Se o enfoque é a redução da pobreza absoluta, os instrumentos também são insuficientes. O Nordeste tem 48% dos analfabetos do país, mas recebe

menos de 20% das despesas públicas com educação. Vivem no Nordeste mais de 30% dos portadores de doenças transmissíveis, mas menos da metade dessa percentagem é destinada ao Nordeste nos gastos em saúde.

Quando distribuídas todas as despesas federais constantes dos orçamentos fiscais e das estatais, a região nordestina só recebe 11,9% do total (dados da Fundação Getúlio Vargas para 1975). Como o Nordeste tem 29,3% da população brasileira, conclui-se que o governo federal aplica, na região, por habitante, apenas um terço do que aplica no resto do país.

É evidente que, com esses dados, os instrumentos têm sido impotentes sob o ponto de vista quantitativo, o que já é suficiente para nos transmitir sérias preocupações. Além disso, existem conflitos entre instrumentos, tanto entre regiões como dentro do próprio Nordeste. É o caso, por exemplo, do instrumento de crédito rural, que beneficia basicamente os grandes proprietários, contrariando o instrumento de reestruturação fundiária.

A análise dos instrumentos relacionados com as secas demonstra o caráter assistencialista das políticas adotadas, com visão imediatista e graves descontinuidades temporais. A política urbana tem sido excessivamente tímida, principalmente no interior da região, permitindo um grave esvaziamento e a decadência das cidades menores.

Essa falta de continuidade e persistência é causa e também efeito da deficiência de pré-investimentos que tenham por fim a preparação das bases fundamentais de uma política regional sólida, de longo prazo. Tornam-se indispensáveis: a) identificação, caracterização e elaboração de estudos de investigação básica, principalmente sobre recursos naturais e necessidades comunitárias; b) identificação e caracterização de oportunidades de investimento (geração de projetos), formação de inventários de estudos e projetos, priorização dos projetos e estudos de viabilidade; c) organização institucional, capacitação dos órgãos que operam com a política regional e preparação de recursos humanos e capacidade gerencial e empresarial.

3 – O PROBLEMA REGIONAL E O SISTEMA TRIBUTÁRIO

Em relação à União, os Estados têm um elevado nível de responsabilidade na manutenção do emprego e na provisão de serviços públicos, mas sofrem um subdimensionamento financeiro. Ou seja, não há o necessário suporte financeiro para que os Estados cumpram as suas elevadas funções de estabilidade e paz social. Esse desequilíbrio penaliza mais os Estados das regiões

Norte e Nordeste que dependem mais de transferências federais e onde as pressões por emprego são mais fortes, dada a tibiéza do setor privado.

Os dados oficiais mostram que, depois da reforma tributária de 1967, a União aumentou expressivamente a sua participação no total de recursos tributários, considerando-se a arrecadação. De 45,8% da receita total em 1967, essa fatia foi crescendo até atingir 58,7% em 1980 (último ano para o qual há dados completos).

Receita Tributária Própria – em percentagens

	1967	1970	1975	1980
União	45,8	54,4	58,9	58,7
Estados	49,4	41,9	37,0	36,2
Municípios	4,8	3,7	4,1	5,1
	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Ministério da Fazenda.

mas se considerarmos os recursos efetivamente disponíveis, isto é, depois de adicionadas e descontadas todas as transferências, também constatamos o mesmo fenômeno em detrimento dos Estados e Municípios. Ao aumento de 9,2% na fatia da União correspondem as quedas de 7,2% contra os Estados e 2,0% contra os Municípios.

Participação Percentual nos Recursos Efetivamente Disponíveis

	1967	1970	1975	1980
União	36,9	45,7	50,3	46,1
Estados	45,2	39,6	36,0	38,0
Municípios	17,9	14,7	13,7	15,9

FONTE: Ministério da Fazenda.

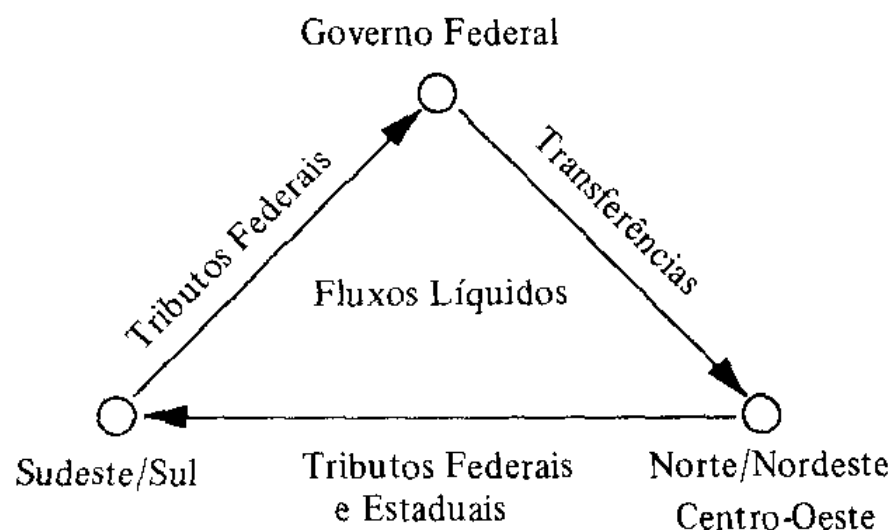
Logo, o atual problema financeiro dos Estados e Municípios não decorre do excesso de gastos, mas à retirada de seus recursos na estrutura tributária. Ressalte-se que os documentos da comissão de reforma de 1965 expressavam a intenção de evitar essa mudança de participações.

Na verdade, na fase 1965/67, a prosperidade econômica e a centralização administrativa permitiram ao país absorver uma reforma tributária que

concentrou recursos na União. Hoje, a recessão não absorve uma reforma completa, apesar do clima de abertura política. Há um efeito-cremalheira no processo de concentração fiscal. Uma nova estrutura consolidou-se nos últimos quinze anos e talvez precise de outros quinze anos para se desfazer ou para se transformar. São várias instituições públicas, com toda a sua tecnoburocracia e interligações diversas, que surgiram ou se fortaleceram. É difícil desmanchar estruturas consolidadas. Alia-se a tal dificuldade a crise atual da economia brasileira. Há, portanto, fatores políticos (impotência?), econômicos e tecnoburocráticos que obstruem uma reforma tributária ampla.

Devemos eliminar o mito de que uma reforma tributária poderia resolver o problema das desigualdades regionais. O desequilíbrio entre as regiões brasileiras é mais complexo do que o desequilíbrio fiscal, embora o primeiro afete o segundo. De fato, a dependência no fornecimento de mercadorias e serviços, inerente ao desnível regional, gera drenagem de impostos das regiões pobres para as regiões ricas. Portanto, além da baixa capacidade de arrecadar, as áreas atrasadas ainda têm que pagar impostos àquelas mais desenvolvidas.

Neste aspecto, podemos visualizar um fluxo triangular de recursos fiscais, no Brasil. No primeiro vértice (raciocinando em termos de saldos), o governo federal arrecada expressiva massa de impostos do Sudeste/Sul e faz transferências de parte dessa receita para o Norte/Nordeste/Centro-Oeste. No segundo vértice, o Norte/Nordeste/Centro-Oeste recebe tais transferências e paga ICM e impostos federais nas compras feitas ao Sudeste/Sul. No terceiro vértice, o Sudeste/Sul paga impostos ao governo federal e recebe os impostos do Norte/Nordeste/Centro-Oeste, como ilustra a figura abaixo:



Trata-se, portanto, de um esquema fiscal de entradas e saídas em que, nas regiões pobres, as transferências têm o papel de compensar a drenagem de tributos provocada pelo elevado déficit no comércio de mercadorias. Os dados existentes indicam que os valores das transferências para as áreas pobres se aproximam dos saldos negativos dos tributos estaduais pagos por ela às regiões mais ricas. É o que podemos chamar de “triângulo tributário perverso” em que, no final de contas, um fluxo compensa outro no vértice da pobreza. Desse modo, as transferências apenas compensam perdas, não tendo qualquer efeito desenvolvimentista.

O problema regional está visceralmente ligado à pobreza, que não se resolve através do sistema tributário, mas com reformas sócio-econômicas de caráter muito mais abrangente.

O problema tributário existe independentemente da disparidade regional. As dificuldades orçamentárias espraiam-se de norte a sul, mas se agravam quando se combinam com o desnível regional.

Summary: This article describes the basic challenges that impair Northeast's development, analyzes the instruments so far adopted to face them and makes some considerations on the tax system in the context of the regional problem. The first conclusion is that the instruments have been too weak compared to seriousness of the regional underdevelopment, either in terms of regional policy methodology or in volume of applied resources. This is particularly true in social programs. There have been conflicting instruments and short-term approach (against longterm view) in government action against droughts, as well as instability, maybe due to lack of adequate preinvestments in regional policy. As for the relationship between the regional problem and the tax system, the heavy functions of the States are not met by budget resources, specially in Northeast. Since the 1967 tax reform, it has been observed a decline in States, share in total tax revenues, so that their present financial shortages do not stem, from excess of expenditures, but from reduction of resources, in relative terms. There is a belief that a tax reform would solve regional inequalities. But these are linked to a more complex poverty, which requires wider socio-economic policies.

