

RIGIDEZ ESTRUTURAL AO DESENVOLVIMENTO NO SEMI-ÁRIDO NORDESTINO

INTRODUÇÃO

A *Questão Região Semi-árida* (RSA) é parte orgânica da *Questão Nordeste*, visto que de uma perspectiva sistêmica, no tocante ao processo de desenvolvimento, uma não se afirma sem a outra¹. Sem dúvida, se na RSA subsistem fatores de ordem físico-ambiental que a fragilizam, estes ampliam conjuntamente as suas vulnerabilidades socioeconômicas. Por exemplo, nas ocorrências de suas típicas secas periódicas, não se pode esquecer que condições de subdesenvolvimento muito similares se evidenciam nas áreas do Nordeste que não estão sujeitas às mesmas adversidades. Ademais, certas tradições artístico-culturais constituídas no semi-árido que, inclusive, ganharam valor universal são identificadas plenamente com a região Nordeste. Portanto, resolver a questão do semi-árido nordestino é condição necessária, mas, não suficiente para resolver a questão Nordestina.

ASSUÉRO FERREIRA*

RESUMO

Neste artigo, o autor traça um perfil analítico das condições socioeconômicas da região semi-árida nordestina com o objetivo de evidenciar sua rigidez estrutural ao desenvolvimento. Este, entendido como um processo de transformação sociocultural cuja tendência histórica incorpora sistematicamente promoção de bem-estar socioeconômico da população de uma específica área ou território. A região semi-árida do Nordeste representa cerca de 58% da área regional, 41% da população e apenas 22% do produto interno bruto, além de secas periódicas que reduzem historicamente, em grande medida, a produção agropecuária com efeitos dramáticos, principalmente sobre os pequenos e médios produtores. Ademais, diante de alta concentração da propriedade rural e urbana, a região semi-árida apresenta os piores indicadores socioeconômicos no contexto brasileiro se constituindo, então, num dos principais pilares de resistência ao próprio desenvolvimento nacional. A superação no médio e longo prazos dessa condição de subdesenvolvimento requer políticas públicas consistentes e sistêmicas, envolvendo os três níveis de governo com a participação efetiva da sociedade civil e não as ações pontuais que costumam acontecer.

ABSTRACT

In this article the author traces an analytical profile of socioeconomic conditions of the semi-arid northeast of Brazil with a view to highlighting its structural rigidity to the development. This understood as a process of cultural transformation which incorporates historical trend systematically promoting socioeconomic well-being of the population in a specific area or territory. The semi-arid zone represents about 58% of the regional area, 41% of the population and only 22% of gross domestic product, in addition to periodic droughts that reduce historically, in great measure, agricultural production with dramatic effects mainly on the small and medium producers. Moreover, given the high concentration of rural property and urban, semi-arid region have the worst socioeconomic indicators in the Brazilian context, thus constituting one of the main pillars of resistance to own national development. The overcoming in the medium and long run of this condition of underdevelopment requires consistent and systemic public policies, involving the three levels of government with the effective participation of civil society, and not the specific actions that generally tend to happen.

* Doutor em Sociologia, professor da Universidade Federal do Ceará.

Problemas de ordem política, econômica e cultural, praticamente, de mesma dimensão e significado, se apresentam em todo o território nordestino, embora na RSA se tornem mais evidentes e dramáticos quando ocorrem secas periódicas mais severas.

Apontar estratégias e ações voltadas para o desenvolvimento da região semi-árida brasileira requer, de antemão, que se estabeleçam alguns fundamentos da sua configuração socioeconômica, dando como pressupostas suas vicissitudes climáticas e fragilidades ecológicas e ambientais discutidas em outros trabalhos com mais pertinência².

PARA UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO

Desde março de 2005, através da Portaria Interministerial nº 1/2005, do Ministério da Integração Nacional (MI) – que substituiu a Portaria nº 1.181/1995, da extinta Superintendência de Desenvolvimento

do Nordeste (SUDENE), até então em vigor –, passou a vigorar uma nova delimitação geográfica do semi-árido brasileiro. Desse modo, o número de municípios inscritos na RSA que na definição anterior perfazia 1.031 passou para 1.133, um incremento de 10,1%. Por outro lado, a nova área de cobertura incrementou-se em 9,08%, perfazendo um total de 982.53,3 km².

Tabela 1. Distribuição do número de municípios inscritos na região semi-árida. 2005

Estados	Número de Municípios		Participações (%)	
	Total do Estado (TE)	Semi-árido (SA)	S A / S A total	(S A) / (TE)
Piauí	221	127	11,2	57,5
Ceará	184	150	13,2	81,5
Rio Grande do Norte	166	147	13,0	88,6
Paraíba	223	170	15,0	76,2
Pernambuco	185	122	10,8	65,9
Alagoas	101	38	3,4	37,6
Sergipe	75	29	2,6	38,7
Bahia	415	265	23,4	63,9
Minas Gerais	165	85	7,5	51,5
Total	1.735	1.133	100,0	65,3

Fonte: dados originais, Ministério da Integração Nacional - Nova delimitação do semi-árido brasileiro, disponível em www.mi.gov.br, acesso em 19.10.2005. Elaboração própria.

A Tabela 1 exibe a distribuição desses municípios, segundo suas localizações nos respectivos estados de cobertura da atual SUDENE³, enquanto a Tabela 2 exibe a distribuição das correspondentes áreas geográficas.

Tabela 2. Distribuição da área dos municípios inscritos na região semi-árida. 2005

Estados	Área (km ²)		Participações (%)	
	Total do Estado (TE)	Semi-árido (SA)	SA/SA total	(SA)/(TE)
Piauí	251.311,5	150.454,3	15,3	59,9
Ceará	145.711,8	126.514,9	12,9	86,8
Rio Grande do Norte	53.077,1	49.589,9	5,0	93,4
Paraíba	56.340,9	48.785,3	5,0	86,6
Pernambuco	98.526,6	86.710,4	8,8	88,0
Alagoas	27.818,5	12.686,9	1,3	45,6
Sergipe	21.962,1	11.175,6	1,1	50,9
Bahia	564.273,0	393.056,1	40,0	69,7
Minas Gerais*	200.221,0	103.590,0	10,5	51,7
Total	1.419.242,5	982.563,3	100,0	69,2

Fonte: dados originais, Ministério da Integração Nacional - Nova delimitação do semi-árido brasileiro, disponível em www.mi.gov.br, acesso em 19.10.2005. Elaboração própria.

Vê-se que, na média dos respectivos estados, 65,3% dos municípios encontram-se inseridos no semi-árido, em contraparte a 69,2% da população. Entretanto, a distribuição no interior de cada estado expressa diferenças importantes entre os mesmos. Enquanto os estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba abrigam, respectivamente, 81,5%, 88,6% e 76,2% dos seus municípios na região semi-árida, os estados de Alagoas e Sergipe expressam proporções muito menores, ou seja, 37,6% e 38,7%, respectivamente. Numa posição intermediária, tem-se Piauí (57,5%), Pernambuco (65,9%), Bahia (63,9%) e Minas Gerais (51,5%). No tocante ao perfil da distribuição da população residente em áreas semi-áridas, no interior de cada estado, ela obedece, praticamente, o mesmo padrão referido da distribuição dos municípios⁴.

Se esta é uma situação geral para a região Nordeste, que absorve 90% da atual delimitação do semi-árido brasileiro, especialmente, quando comparada com as regiões Sul e Sudeste do país – as mais desenvolvidas –, pior é a situação das áreas semi-áridas. No interior de cada estado o perfil da distribuição da população residente em zonas semi-áridas obedece, praticamente, o mesmo padrão descrito da distribuição dos municípios.

Dessa constatação, tem-se, desde já, que não há uma região semi-árida, e, sim várias regiões; e não somente do ponto de vista físico-ambiental⁵, mas, também, cultural, político e de vocações econômicas efetivas e potenciais. Entretanto, da perspectiva socioeconômica, há um fato comum a todas as áreas: os altíssimos níveis de pobreza e de desigualdades sociais.

Tabela 3. Produto Interno Bruto *per capita* de unidades da federação com regiões semi-áridas. Total do estado e da região semi-árida. 2002. R\$ 1,0

Unidades da federação	Total (T)	T / B r (%)*	S e m i - á r i d o (SA)	S A / T (%)	S A / B r (%)**
Piauí	2.113	27,7	1.530	72,4	20,1
Ceará	3.129	41,0	2.220	71,0	29,1
Rio Grande do Norte	4.039	52,9	2.400	59,4	31,4
Paraíba	3.311	43,4	1.921	58,0	25,2
Pernambuco	4.482	58,7	2.110	47,1	27,6
Alagoas	3.012	39,5	2.191	72,7	28,7
Sergipe	5.082	66,6	4.093	80,5	53,6
Bahia	4.631	60,7	1.739	37,6	22,8
Minas Gerais	6.775	88,8	2.107	31,1	27,6

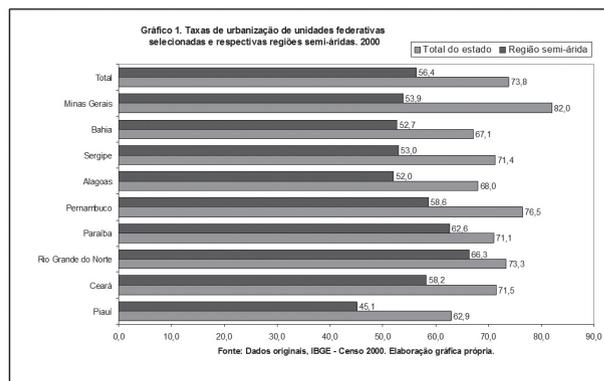
Fonte: Dados originais, IBGE - Contas Regionais. Elaboração tabular própria

(*) Relação entre o PIB *per capita* do estado e o PIB *per capita* do Brasil (R\$ 7.631,00)

(**) Relação entre o PIB *per capita* da área semi-árida e o PIB *per capita* do Brasil.

Na Tabela 3 constata-se que se excetuando o estado de Minas Gerais – cuja proporção do PIB *per capita* no PIB *per capita* brasileiro é próxima a 90% -, todos os demais estados apresentam baixas proporções dos seus respectivos PIB *per capita* no indicador nacional. No entanto, em Minas Gerais o PIB *per capita* da região semi-árida representa tão somente 31,1% do PIB *per capita* estadual. Os estados do Piauí (27,7%), Ceará (41%), Paraíba (43,4%) e Alagoas (39,5%) sequer chegam a atingir 50% do PIB *per capita* nacional. Mas, note-se que nos casos do Piauí, Ceará e Alagoas os PIB *per capita* das atinentes regiões semi-áridas expressam altas proporções com relação aos PIB *per capita* do total dos respectivos estados, ou seja, em torno de 72%. O caso da Paraíba foge ligeiramente à regra, mas, o PIB *per capita* do semi-árido chega a atingir quase 60% do equivalente estadual. As situações de Pernambuco e Bahia são similares com relação à proporção do PIB *per capita* estadual no equivalente nacional, mas, apresentam baixa proporção no tocante aos respectivos PIB *per capita* das regiões semi-áridas, nos totais estaduais.

O fato é que as regiões semi-áridas apresentam estruturas produtivas com reduzida capacidade de geração de emprego e renda, no contexto do próprio subdesenvolvimento estadual, seja no Nordeste ou no estado de Minas Gerais. Neste, a situação diferencial é a mais acentuada, no conjunto de estados que contêm zonas semi-áridas, conforme se pode deduzir da comparação dos indicadores constantes das colunas três e seis da Tabela 3. Observe-se, ainda, a situação do estado da Bahia, que possui a estrutura produtiva de maior expressão na região Nordeste, e cujo PIB *per capita* da sua região semi-árida não passa de 38% do equivalente estadual. Disto resulta uma primeira ilação, qual seja: a expansão econômica das economias estaduais de forma espontânea não necessariamente é capaz de promover empuxos socioeconômicos relevantes, em prazos satisfatórios, sobre as suas áreas de menor diversificação econômica e, no caso, sujeitas a restrições físico-ambientais, como o semi-árido.



No geral, subsistem nas zonas semi-áridas das várias unidades federativas uma divisão social e técnica do trabalho muito menos extensa e dinâmica que as observadas em si mesmas, salvo certos enclaves produtivos modernos. Estas unidades federativas, por seu turno, excetuando-se Minas Ge-

rais, guardam, praticamente, as mesmas restrições, quando comparadas àquelas mais desenvolvidas no contexto nacional.

As taxas de urbanização, expostas no Gráfico 1, reforçam o argumento anterior da menor expressão no tocante à divisão social do trabalho das zonas semi-áridas, no âmbito dos respectivos estados. Aqui, admite-se o pressuposto segundo o qual o processo de urbanização no capitalismo é decorrência, em primeira instância, da expansão da divisão social e técnica do trabalho. Nestas circunstâncias, existe uma interdependência estrutural entre expansão e diversificação do mercado e urbanização, esta vista como um processo complexo de transformações econômicas, políticas e culturais.

Cabe ressaltar que a taxa de urbanização deve ser vista como indicadora sintética do grau dessa complexidade; e, no caso do Brasil, ela tende a ser superestimada numericamente devido ao modo, no mais das vezes arbitrário, como são definidos os respectivos limites urbanos pelas administrações municipais⁶. Dessa maneira, se esse argumento é verdadeiro para o Brasil é tanto mais verdadeiro para a região Nordeste e, com maior expressão relativa, nas zonas semi-áridas, já que nas mesmas verificam-se taxas de urbanização inferiores às dos respectivos estados onde estão inseridas. Assim, tende a prevalecer nas RSAs maior grau de ruralidade no sentido socioeconômico ou, em outros termos, uma *urbanização estrangida*.

Dentre as especificidades da região em foco, cabe reconhecer que a expansão do urbano se realizou em nossa formação histórica, a partir das atividades agro-exportadoras, para o resto do país ou para o exterior. Ou seja, as atividades agrárias eram, em grande medida, indutoras das atividades de serviços, comércio e manufaturas no meio urbano

como, por exemplo, as produções de algodão, fumo, cacau, cera de carnaúba, ao mesmo tempo em que se realizavam atividades complementares de produção de alimentos e pecuária extensiva destinados a consumo próprio ou abastecimento limitado dos meios urbanos conexos. Essas atividades agrárias realizadas sob condições extensivas, com baixas produtividades e relações de trabalho pouco aprofundadas em sentido capitalista⁷, projetavam sobre as áreas urbanas efeitos limitados de encadeamentos, inclusive, estruturando sistemas de redes hierarquizadas de espaços socioeconômicos, sendo tais redes polarizadas por um único local.

A formação dessas redes deve ser atribuída à existência de certas vantagens locacionais específicas, atinentes à produção agrária e, em situações mais raras, à extração mineral. É a partir dessa dinâmica socioeconômica restringida que vão surgir – afora as expansões dos municípios das capitais, especialmente, as litorâneas – cidades polares interiores como, por exemplo, na região semi-árida nordestina, Picos (Piauí), Sobral (Ceará), Mossoró (Rio Grande do Norte), Campina Grande (Paraíba), Caruaru (Pernambuco), Arapiraca (Alagoas), Canindé de São Francisco (Sergipe) e Feira de Santana (Bahia).

Essas redes dispersas sobre o território guardam hierarquias socioeconômicas entre si, de modo similar às específicas hierarquias subsistentes nos seus interiores. Ademais, em geral, a configuração de cada rede de interdependências obedece a certa contigüidade espacial cuja força de atração da área polar (ou áreas polares compartilhadas) tende a reduzir-se, à medida que aumentam as distâncias geográficas entre esta e as demais áreas envolvidas no processo de intercâmbio socioeconômico. Ressalve-se que esta configuração não exclui intercone-

xões entre as específicas redes; ao contrário, e, ainda mais, certas áreas no interior de uma rede interagem com outras áreas de redes distintas, dependendo, em cada caso, das complementaridades produtivas, culturais e políticas.

Desse perfil distributivo no espaço das atividades socioeconômicas, resulta uma configuração muito assimétrica dos vários locais no tocante à potência econômica, política e cultural, principalmente, quando estruturados na forma de unidades municipais, cujas gestões requerem mínimos de sustentabilidade administrativo-financeira, os quais, por sua vez, dependem diretamente das extensões de suas respectivas bases de arrecadação.

Tabela 4. Região Semi-árida. Distribuição percentual do número de municípios segundo o número de habitantes. 2002		
Classes de tamanho de população residente (habitante)	Número de municípios (%)	Número de municípios Acumulado (%)
1.265 a 5.000	15,28	15,28
5.000 a 10.000	22,25	37,53
10.000 a 15.000	18,30	55,82
15.000 a 20.000	12,47	68,30
20.000 a 30.000	13,93	82,22
30.000 a 50.000	9,36	91,58
50.000 a 100.000	6,24	97,82
100.000 e mais	2,18	100,00
Total	100,00	-
Fonte: Dados originais, IBGE - Projeções de população. Elaboração tabular própria. Total de municípios: 1.133.		

No Brasil, a situação municipal, na atualidade, torna-se mais crucial devido ao fato de os municípios serem criados, na sua maioria, para atender a interesses políticos particulares e não por conta das suas reais possibilidades de sustentações tributárias próprias. Desse modo, a maior parte dos municípios depende totalmente de transferências de recursos, constitucionais ou voluntários, dos governos estaduais e federais e, na região semi-árida esta situação é mais evidente. Este argumento é reforçado pelos resultados expostos na Tabela 4, onde se vê que

15,3% do total de municípios da região semi-árida têm menos de 5.000 habitantes; 82,2% têm menos de 30.000 habitantes; e apenas 2,2% têm 100.000 habitantes ou mais.

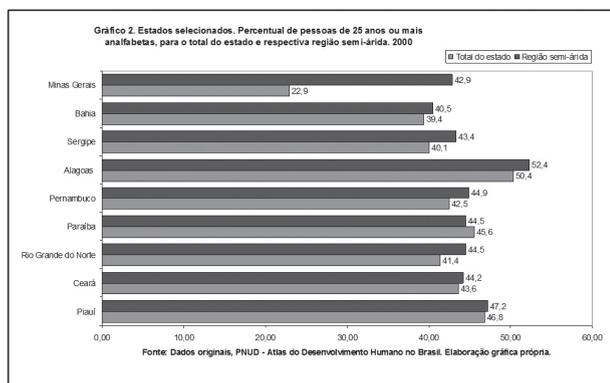
Tal ordenamento político-administrativo, inclusive, reforçado pela Constituição de 1988, por um lado, em princípio, gerou maiores possibilidades de descentralização e criatividade de ações locais voltadas para o desenvolvimento. Por outro, dadas as restrições de arrecadação de recursos próprios vividas pela maioria dos mesmos municípios, associadas à ausência de respostas criativas, na expressão de Schumpeter⁸, voltadas para o desenvolvimento local, tem-se um círculo vicioso de reprodução capitalista incipiente e de manutenção da extensa pobreza humana e de fragilidade ambiental.

Esta situação é mais grave quando se reafirmam as formas tradicionais de mediações políticas clientelísticas, conjugadas às gestões patrimoniais de governo que, aliás, se configuram sistematicamente nos fatores determinantes, em primeira instância, do imobilismo político-cultural já referido. Em outros termos, o que se está querendo afirmar é que antes das limitações econômicas ou ambientais subsiste uma cultura política cuja característica principal é a indistinção entre a coisa pública e a coisa privada, em termos de apropriação material e simbólica na constituição do poder local.

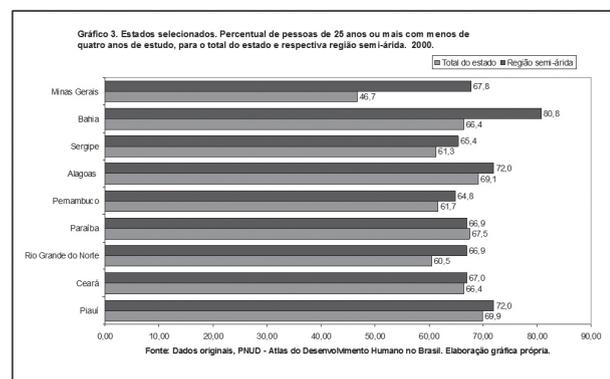
Não é demais acrescentar que essas circunstâncias desfavoráveis para os municípios do semi-árido, assim como para expressiva proporção dos municípios brasileiros, variam na razão inversa dos seus tamanhos e, portanto, das respectivas dinâmicas e extensões da divisão social do trabalho. Este, sem dúvida, é o maior empecilho à execução de um programa sistêmico de desenvolvimento sustentável e eficazmente sustentado no longo prazo, pois, diz

respeito à construção de instituições públicas sólidas, guiadas por um espírito republicano genuíno.

O processo de desenvolvimento, além da referida construção institucional, requer da população alvo suas participações ativas, não somente como força de trabalho qualificada, que não deixa de ser importante, mas, também, como força criativa e cidadã.



Neste caso, os vários estados da região Nordeste e, com muito maior expressão, as suas respectivas RSA se defrontam com outro obstáculo colossal que é a alta vulnerabilidade socioeconômica das parcelas mais expressivas das suas populações, em meio às quais se evidenciam reduzidos graus de educação formal. Isto, sem deixar de ter em conta a reconhecida baixa qualidade do ensino ministrado e direcionamento pedagógico desfocado das realidades locais.



Os indicadores sintéticos exibidos nos gráficos 2 e 3 são eloqüentes para evidenciar essa grave situação, muito embora, em termos formais tenha havido algumas melhoras, nesse sentido, nos últimos anos.

Porém, o importante a destacar neste contexto é que, em maior ou menor proporção, as taxas específicas de analfabetismo ou de analfabetismo funcional⁹, para as pessoas de 25 anos ou mais, diferem desfavoravelmente para as RSAs comparadas às suas atinentes unidades federativas. Ou seja, se para estas últimas as condições de analfabetismo são graves, as situações de suas respectivas RSAs se apresentam, regra geral, com proporções superiores. Cabe observar que as situações mais freqüentes são aquelas em que as diferenças entre as proporções de analfabetos e analfabetos funcionais para o total do estado e sua respectiva RSA não são, no geral, tão expressivas. Entretanto, nos casos das RSAs em Minas Gerais e Bahia as diferenças desfavoráveis são realmente gritantes.

Desta constatação é importante ter-se em conta o fato de que, para os estados do Nordeste, a média das taxas de analfabetismo das pessoas de 25 anos e mais é de 42,7%, enquanto a média das taxas de analfabetismo funcional é de nada menos que 66,4%. Esta vulnerabilidade social é ainda mais crítica levando-se em conta que o sistema público de ensino formal, conforme referido antes, é, em geral, ineficiente e socialmente ineficaz, no sentido de promover transformações e mobilidades sociais condizentes com a promoção do progresso humano, que é a precondição do processo de desenvolvimento.

As mudanças ocorridas no Nordeste, desde os anos 1960, com a implantação da SUDENE, foram certamente muito importantes na construção de um processo de modernização econômica, ao mesmo tempo em que induziram certos graus de mobilida-

de social, com a expansão de segmentos de classe média ligados aos novos setores produtivos e à expansão do setor tradicional e das empresas estatais. Entretanto, cabe reconhecer que os seus efeitos foram socialmente limitados e relativamente concentrados espacialmente, em geral nos entornos das capitais dos respectivos estados, em maior ou menor proporção, e em alguns poucos municípios polares na hinterlândia, como foi ressaltado anteriormente.

De acordo com o IBGE, em recente publicação sobre os PIB dos municípios brasileiros, em 2003, as capitais dos estados do Nordeste conjuntamente representavam 30,1% do PIB total da região. Ademais, considerando os 30 maiores municípios da região em termos de PIB, nove deles, não capitais, pertencem às respectivas regiões metropolitanas dos estados do Ceará (01), Pernambuco (04) e Bahia (04) que respondem por 16,5% do PIB regional. Assim, 46,6% do PIB nordestino concentram-se nas suas nove capitais e mais outros nove municípios que estão no entorno das três capitais dos estados acima referidos. Ademais, os referidos trinta maiores municípios da região representam 54,6% do PIB regional¹⁰.

Tabela 5. Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, valores relativos, por grandes regiões, segundo os grupamentos de atividade do trabalho principal, 2004

Grupamentos de atividade do trabalho principal	Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência					
	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agrícola	21,0	28,6	36,2	10,0	22,6	17,3
Indústria	14,7	11,4	9,4	17,7	19,5	10,7
Indústria de transformação	13,9	10,5	8,7	16,8	17,9	10,0
Construção	6,3	6,5	5,3	7,0	5,8	7,3
Comércio e reparação	17,3	17,4	16,5	16,3	17,0	19,0
Alojamento e alimentação	3,6	3,4	3,2	4,1	2,8	3,9
Transporte, armazenagem e comunicação	4,6	3,7	3,7	5,4	4,5	4,5
Administração pública	5,0	6,1	4,9	4,8	4,1	7,2
Educação, saúde e serviços sociais	8,8	8,1	7,6	10,0	9,0	8,3
Serviços domésticos	7,7	7,0	6,4	8,8	6,3	9,7
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	4,1	3,5	3,7	4,7	3,5	4,5
Outras atividades	6,8	3,8	3,9	9,0	6,6	7,8
Atividades maldefinidas ou não-declaradas	0,3	0,6	0,3	0,3	0,2	0,0
Atividades maldefinidas ou não-declaradas	0,3	0,6	0,3	0,3	0,2	0,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004. Adaptação própria

Ao par com esta concentração espacial e, em parte determinada por ela, subsistem os mais altos níveis de concentração pessoal da renda no país de

modo que, em 2004, conforme a respectiva PNAD, o índice de Gini das pessoas de 10 anos e mais ocupadas na região Nordeste era igual a 0,569, sendo para o Brasil e a região Sudeste iguais a 0,547 e 0,523, respectivamente. De modo similar pode ser observada a concentração relativa de renda ao nível domiciliar, pois, ainda de acordo com a referida PNAD o índice de Gini dos rendimentos domiciliares para o Nordeste é igual a 0,546, enquanto para o Brasil e região Sudeste são iguais a 0,535 e 0,512, respectivamente¹¹.

Os indicadores da Tabela 5 auxiliam na constatação desse argumento. Aí, verifica-se que na região Nordeste 36,2% das pessoas ocupadas exercem atividades no setor agrícola contra uma média brasileira de 21% e de 10% no Sudeste. Ademais, a proporção de pessoas engajadas em atividades industriais é de 9,4%, a menor dentre todas as macrorregiões, ao contrário da atinente à agricultura que é a maior. No agregado do setor de serviços, verificam-se 33,3% das pessoas ocupadas; novamente, a proporção mais baixa dentre as grandes regiões, inclusive, muito abaixo do agregado nacional (40,5%). Se esta situação é válida para a região Nordeste no seu todo, o é principalmente para a sua região semi-árida, cuja taxa de urbanização é bem mais reduzida que o agregado regional¹².

Não haveria muito a obstar quanto a essa configuração da divisão social do trabalho, se não se observasse o fato de que esses segmentos produtivos, salvo raras exceções, expressam comparativamente às demais regiões do país, afóra a região Norte, perfis produtivos bem mais atrasados tecnologicamente, com menor produtividade, além de maior heterogeneidade estrutural. E isto é mais evidente quando se trata do setor agrário, em geral, cujo desenvolvimento está restrito a poucas áreas nas quais foram bem sucedidas experiências de irrigação,

como no vale do São Francisco, ou outras de micro climas mais favoráveis, na expansão da fruticultura. Isto sem contar com a instabilidade climática e a existência de solos pobres para a prática da agropecuária em larga escala.

O perfil de ocupação da terra agrícola, por seu turno, se constitui, sem dúvidas, em um dos maiores obstáculos estruturais, se não o maior, à implementação de um novo estilo de desenvolvimento para o semi-árido e, certamente, para a região Nordeste. Os indicadores evidenciam que a pressão demográfica subsistente na estrutura agrária da região¹³ se realiza, sobretudo, nos pequenos estabelecimentos agrícolas, cujas utilizações das terras aproveitáveis são proporcionalmente bem mais relevantes que nas maiores propriedades¹⁴. Os estabelecimentos de até 100 ha detêm apenas 29,6% da área agrária nordestina total; 90,1% do total dos estabelecimentos; e nada menos que 88,1% do pessoal ocupado. Estes indicadores reafirmam a extrema assimetria e desigualdade na ocupação da terra, na região, e que é válida para as suas RSAs.

Essa extrema desigualdade na apropriação e uso da terra na região Nordeste e nas suas RSAs, em particular, constitui o principal fundamento secular das suas graves condições socioeconômicas. Tal fenômeno não circunscreve apenas uma questão de ordem econômica, mas também política, produzindo e reproduzindo formas patrimoniais de gestão da coisa pública e das formas de intermediações políticas clientelísticas e, por outro, das formas espoliativas de exploração do trabalho; em síntese, alcança, assim, a estruturação do poder no seu sentido amplo¹⁵.

Nesse contexto, subsiste um frágil sistema socioeconômico que combina ao mesmo tempo fatores estruturais limitantes e conjunturais desequilibradores, como no caso das secas no semi-árido, que,

numa primeira frente, se reproduzem ciclicamente na dependência de algumas atividades econômicas germinativas no setor primário – atividades estas realizadas geralmente de modo extensivo, com baixa produtividade. Ou, numa segunda, implantadas em alguns poucos pontos do território, situação em que se enquadram as atividades industriais, de serviços e agricultura moderna irrigada.

Ao passo em que se esgotam esses ciclos de reprodução socioeconômica – cujo exemplo mais conspícuo é a produção algodoeira – e na ausência de substituição adequada por novas atividades primárias capazes de promoverem efeitos de encaamentos pelo menos equivalentes aos anteriores, conformam-se mecanismos estruturais de estagnação econômica e social de difícil ruptura. Nessas circunstâncias, permanecem ou até agudizam-se as formas concentradas de propriedade, em âmbitos rural e urbano.

Como conseqüência, engendram-se nesse processo de reprodução humana não apenas mecanismos sistêmicos de concentração relativa da renda funcional e pessoal, mas, também, espacial, criando um sistema de disposições de grandes diferenciações e desigualdades sociais e espaciais, incompatíveis com qualquer estilo de desenvolvimento minimamente sustentável, sustentado, e equitativo. Não é em vão que a região Nordeste ou a região semi-árida, em particular, apresenta os maiores índices de desigualdades sociais do Brasil e este, principalmente, por conta das suas regiões periféricas, se situa numa posição muito pouco confortável, se comparada à maior parte dos países ocidentais.

QUAL ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DEVE SER SEGUIDA?

Da argumentação anterior, se pode deduzir quão complexa é a tarefa de estabelecer um delineamento estratégico de políticas voltadas para o desenvolvimento das RSAs nordestinas.

Nesse contexto, é relevante, em primeiro lugar, evidenciar que ações de políticas públicas contemporâneas são propostas para a superação dos constrangimentos estruturais. O Ministério da Integração Nacional apresentou, em 2005, o **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-árido – PDSA**¹⁶, o qual se contextualiza no **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – PNDE** que, por sua vez, é integrante específico da **Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR**, conduzida por aquele Ministério¹⁷. Reconhecendo a diversidade da RSA, como antes discutida, o PDSA se constitui numa proposta de intervenção sistêmica no longo prazo e integrada, no tocante à participação dos vários níveis de governo, inclusive, com a participação da iniciativa privada, tendo como referência fundamental a sustentabilidade ambiental dos seus variados geossistemas. Nessa perspectiva, leva em conta a necessidade de implementar ações emergenciais, até mesmo aquelas que requerem uma demanda universal; de reconstrução e expansão infra-estrutural de largo alcance; e de caráter mais localizado devido à existência de especificidades, incluindo-se, neste sentido, vantagens econômicas locais.

No tocante às ações emergenciais, são destacadas aquelas que procuram configurar um **conceito de convivência com a semi-aridez**¹⁸ em contraponto ao conceito secular de combate à seca. Delineiam-se, neste caso, três conjuntos de ações, visando: a)

compatibilizar exploração econômica e vivência no Bioma Caatinga, num processo de desenvolvimento que reconheça as injunções do meio ambiente e, ao mesmo tempo, possibilite promoção social dos seus habitantes; b) ganhar, com base em conhecimento científico fundamentado, uma maior previsibilidade e capacidade de gestão das adversidades climáticas e meteorológicas; c) promover ações sob condições de demandas locais que acorram segmentos populacionais sob condições de risco diante de manifestações climáticas ou ambientais adversas.

Por um lado, nas intervenções infra-estruturais são destacadas as seguintes¹⁹: a) Revitalização da bacia do Rio São Francisco; b) Integração de bacias hidrográficas; c) Hidrovia do São Francisco; d) Ferrovia Transnordestina; e) Expansão sustentável da agricultura irrigada, inclusive, com recuperação dos perímetros públicos, interativa com o agronegócio; f) Expansão da produção de energias alternativas, tendo-se em conta o biodiesel, o gás natural e outras fontes não-fósseis disponíveis, especialmente, energia solar e eólica; g) Expansão da produção mineral; h) Implantação de uma refinaria de petróleo. É importante ressaltar que a maior parte dessas ações já se encontra em fase de estudos ou mesmo em início de execução.

O sucesso desse conjunto de ações depende, entretanto, de que sejam asseguradas negociações satisfatórias e soluções de compromissos duradouros, entre os estados nordestinos e a União, que superem certas controvérsias, principalmente, aquelas em torno da transposição do Rio São Francisco. Ademais, considerando-se o grande vulto dos investimentos a serem realizados no longo prazo, impõe-se uma linha de continuidade fundamentada no seguinte:

a) os financiamentos decorrentes de fontes orçamentárias devem ser sustentados no tempo, sob

pena de ocorrências de ineficiências por desperdícios e ineficácias, por não atenderem no tempo devido a integração estrutural pressuposta, inclusive, dada a grande extensão e complexidade territorial. Ainda mais, do ponto de vista institucional, pautando-se por essa necessidade de condução racional, objetiva, das diferentes formas de intervenção, a SUDENE, por delegação do Ministério da Integração Nacional, deve ser o órgão federal, na região, centralizador da gestão e coordenação financeiro-administrativa desse conjunto de projetos, além das suas atribuições legais. Ademais, é importante estatuir que a SUDENE, através de fórum próprio, será mediadora das representações de interesses dos vários segmentos representativos da sociedade civil e das respectivas instâncias de governo na região, durante todo o período em que se estender a implantação desse conjunto de intervenções estruturantes;

b) as intervenções que dizem respeito à sustentabilidade hídrica em parte significativa da RSA somente terão efeitos disseminadores relevantes se forem coadjuvadas pela ampliação do Programa de Reforma Agrária. Isto porque, como se viu anteriormente, um obstáculo fundamental ao desenvolvimento socioeconômico da região é a alta concentração da propriedade fundiária, inclusive, pelo seu alto grau de ociosidade em terras aproveitáveis. Neste contexto, é de crucial importância a implantação de um programa de regularização fundiária, pois estima-se que 16,7% dos estabelecimentos agrícolas no Nordeste são classificados segundo a condição legal como *ocupados*, correspondendo a 4,5% da área do total de estabelecimentos. Outrossim, é significativo neste sentido o fato de que esses estabelecimentos se concentram, em grande medida, no segmento de até 100 ha com uma proporção de 16,6% do total.

c) o financiamento creditício em maior proporção provirá certamente do Banco do Nordeste

do Brasil (BNB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), conforme explicitado no PDSA²⁰. No entanto, outras fontes de financiamentos devem ser buscadas, tendo-se em conta que as parcerias público-privadas podem vir a se constituir, também, em fontes importantes e criativas, em prol do desenvolvimento do semi-árido. Quanto às disponibilidades de recursos emprestáveis no BNB, é necessário, tal como está sendo feito na atual gestão, buscar outras fontes de capitalização a custos compatíveis sob condições controláveis de riscos. Isto porque, em um processo de financiamento responsável, do desenvolvimento e do respectivo crescimento econômico que lhe dá suporte, o BNB não pode contar apenas com as suas tradicionais fontes de aportes de recursos, pois, a tendência mais plausível é de diversificação e ampliação de demanda de crédito de prazos distintos. Ademais, considere-se que parte dos recursos disponíveis nesta instituição exige condicionalidades de usos e fins. Ou seja, torna-se imperativo que o Banco possa contar com possibilidades distintas e mais elásticas de oferta de crédito, para que possa cumprir, crescentemente e de forma responsável, o seu papel de alavancador financeiro de primeira instância, no processo de desenvolvimento regional e, particular, da RSA.

Por outro lado, a perspectiva socioeconômica do PDSA assume a necessidade de redução das desigualdades sociais prevalentes na RSA, norteada pelo seguinte: a) proteção social à família, no tocante a seguridade, saúde e planejamento familiar; b) ampliação e melhoria das condições educacionais e culturais; c) estímulo à rurbanização como forma de ampliar a divisão técnica e social do trabalho.

No último sentido, com relação aos dois primeiros itens, o Governo Lula vem atuando de modo

significativo, através da expansão, com eficiência e eficácia social crescente, de programas sociais de transferências de renda. O programa *Bolsa Família*, no acumulado do ano até novembro de 2005, beneficiou 4,03 milhões de famílias no Nordeste dentre as 8,2 milhões atendidas no Brasil, ou seja, 49,3%. No tocante ao aporte de recursos, para um total transferido pelo Programa no referido período (R\$ 521,30 milhões) 52,1% foram destinados para municípios do Nordeste²¹.

É, sem dúvidas, um aporte não desprezível de recursos que, se aproveitado efetivamente para alavancar atividades produtivas locais, se constituirá num robusto fator de expansão e diversificação econômica, com geração de emprego e renda, atendendo ao objetivo enunciado no terceiro item, referente à expansão rural no semi-árido. Diante disso, cabem aos respectivos estados e municípios ações públicas locais, planejadas adequadamente, de apoio e incentivo criativo na expansão de atividades produtivas, novas ou tradicionais, em condições competitivas. Nesta perspectiva, é imprescindível o seguinte:

- No bojo dessas ações públicas devem ser efetivadas medidas de expansão quantitativa e qualitativa do sistema escolar. Inclui-se, aqui, a alfabetização de adultos, na perspectiva de uma educação cidadã, bem como, de natureza extensiva, com vistas ao aprimoramento profissional e à implementação tecnológica, respeitando as especificidades locais. Nestes termos, a ampliação cooperada de estados, municípios e União com a efetivação do Fundeb²², este na condição de meio de financiamento, torna-se basilar. Mas, nesse contexto, é importante incentivar as parcerias interinstitucionais, inclusive, com a efetivação de práticas consorciadas entre estados e municípios e entre os próprios municípios, não somente no setor educacional, mas, também, nos seto-

res de prestação de serviços de saúde e de segurança pública. Não é difícil aceitar que sob estas últimas condições aqueles municípios, que se constituem em maior expressão, com reduzidas capacidades para prestação de serviços essenciais podem vir a superar, em grande medida, esses óbices;

O atual programa de compras de alimentos da agricultura familiar (PAA²³) se constitui num tipo de ação que pode ser seguido pelos estados e municípios, inclusive, constituindo parcerias abrangendo os vários níveis de governo e organizações não-governamentais. Consórcios entre municípios e produtores agrícolas familiares com certeza podem ser bem sucedidos, observando um esquema em que os municípios previamente financiam e provêem condições técnicas aos produtores e estes, sob condições de contratos, fornecem determinadas quantidades de produtos a preços justos, que serão utilizados em programas sociais específicos, estabelecidos por lei. Nesta perspectiva, veja-se, por exemplo, o caso do abastecimento no programa de Merenda Escolar. Neste mesmo sentido, os estados e os municípios podem implementar programas de compras governamentais a pequenos produtores locais, em âmbito urbano como, por exemplo, na produção de móveis e outros utensílios que demonstrem capacidade, vigente ou a ser criada, de produção local.

Pelo lado do financiamento de pequenas atividades econômicas, o Banco do Nordeste tem dado boa demonstração de como operar de modo eficiente e eficaz socialmente. Primeiro, com uma ampliação significativa do financiamento com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) aos micros empreendimentos, através do *CrediAmigo*²⁴, e do crédito direcionado à agricultura familiar, no contexto do PRONAF, com baixíssima inadimplência. Aliás, a programação do BNB para o

FNE, em 2006, prevê um montante de aplicações no valor de R\$ 3,93 bilhões, dos quais 24,9% destinados à agricultura familiar, inclusive, com um tratamento inovador diferenciado para os empreendimentos localizados no semi-árido, de acordo com certas especificidades sub-regionais. Ressalte-se, ademais, a criação de um novo programa de financiamento do BNB, o *AgroAmigo*, cujo objetivo é expandir o atendimento aos agricultores familiares com maior agilidade e menores custos, estabelecendo parcerias com o Instituto Nordeste Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Agrário e GTZ (Cooperação Técnica Alemã para o Desenvolvimento)²⁵.

NOTAS

- 1 A RSA inserida no estado de Minas Gerais apresenta graus diferenciados de similaridades socioeconômicas com o restante do estado, quando comparada com RSA nordestina.
- 2 Ver, por exemplo, CONSELHO NACIONAL DA RESERVA DA BIOSFERA DA CAATINGA. Cenários para o bioma Caatinga. Recife: SECTMA, 2004 e BNB-FUNCEME. Proposta de dimensionamento do semi-árido brasileiro. Fortaleza: Edições BNB, 2005.
- 3 A antiga SUDENE, criada pela Lei nº 3.692 de 13 de dezembro 1959, no governo Juscelino Kubitschek, foi extinta oficialmente, no governo Fernando Henrique Cardoso, através da Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, sob acusações de desvios de recursos públicos destinados a financiamentos de projetos de investimentos regionais. Ao mesmo tempo, tal medida provisória criou a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), autarquia vinculada ao Ministério da Integração Nacional, a qual vale dizer, teve pouca ou nenhuma atuação desenvolvimentista proativa na Região. Uma nova SUDENE foi criada, substituindo a ADENE, no governo Lula, através da Lei complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, inclusive, atendendo promessa de campanha eleitoral em 2002. Como menção histórica, vale citar que o presidente Lula assinou a mensagem do projeto de lei de recriação da SUDENE, dirigida ao Congresso Nacional, em Fortaleza-CE, em solenidade na sede do Banco do Nordeste do Brasil, no dia 28 de julho de 2003. Na ocasião, estava presente o economista Celso Furtado, inspirador, artífice e primeiro dirigente da SUDENE original, exonerado compulsoriamente, em 1964, após o golpe militar, e que teve os seus direitos políticos cassados pelo Ato Institucional nº 1.
- 4 O coeficiente de correlação entre as duas últimas colunas das Tabelas 1 e 2 é igual a 0,94, ou seja, uma correlação estatística altamente significativa.
- 5 Para um detalhado estudo sobre as diferenciações físico-ambientais das áreas semi-áridas brasileiras, ver BNB-FUNCEME, *op. cit.*
- 6 Para essa discussão ver, por exemplo, VEIGA, J. E. Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico [on-line]. Disponível no endereço <http://www.fea.usp.br/professores/zeeli>, acesso em outubro de 2003.
- 7 As relações de trabalho desenvolvidas nas maiores propriedades no agro nordestino e nas regiões semi-áridas, em particular, até muito recentemente se caracterizavam, predominantemente, por várias formas de parcerias conhecidas como *meia, terça, sujeição*, etc., realizadas sob condições de risco para o produtor direto e altas taxas de exploração e subordinação ao médio e grande proprietário rural.
- 8 De acordo com Schumpeter, a alavanca principal do desenvolvimento é a criatividade inovadora que significa fazer coisas diferentes com os recursos disponíveis – materiais, financeiros e culturais. Cf. Schumpeter, J. A. *A teoria do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Abril Cultural, 1982.
- 9 Nesse contexto, são concebidas como analfabetos funcionais as pessoas com menos de 4 anos de estudos.
- 10 Informações deduzidas a partir de IBGE. Produto Interno Bruto dos Municípios. 1999-2003. Rio de Janeiro: IBGE, 2005, Tabela 8.
- 11 O índice de Gini varia de zero (inexistência de desigualdade de apropriação de renda) a um (máxima desigualdade). Os valores dos índices de Gini constam do IBGE. Síntese de Indicadores 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2005, Tabela 7.2.4 e Parte B, Tabela 7.6.4.
- 12 Esta conclusão pode ser estendida para o semi-árido do estado de Minas Gerais, cuja situação socioeconômica é igual ou pior que as respectivas áreas nordestinas.
- 13 Aqui, admite-se que o perfil distribucional dos estabelecimentos agrícolas no Nordeste como um todo é similar ao das suas RSAs. Para uma demonstração neste sentido, ver: DA SILVA, José Graziano (coordenador), *A irrigação e a problemática do Nordeste*. São Paulo: IE-UNICAMP/PRONI, 1989, p. 28-32.
- 14 O coeficiente de correlação por postos (*Rank Correlation*) entre os tamanhos médios de estabelecimentos agrícolas e um índice que expressa uma taxa presu-

- mida de ociosidade, com base nas informações do Censo agropecuário de 1996, do IBGE, para a região Nordeste, foi igual a 0,93. Ou seja, confirma que a ociosidade das terras é tanto maior quanto maior é o tamanho da propriedade. Observe-se que a taxa de ociosidade foi calculada, em cada estrato de tamanho dos estabelecimentos agrícolas, pelo cociente entre a extensão total de terras produtivas não utilizadas e a extensão total de terras utilizáveis. É de se presumir que esses indicadores de ociosidade subestimem a verdadeira ociosidade existente na estrutura agrária brasileira e do Nordeste, em particular; e esta subestimação é provável ser tanto maior quanto maior for o estabelecimento. Ressalte-se que resultam de declarações próprias dos responsáveis pelos estabelecimentos agrícolas e não por medições diretas do órgão de pesquisa e, como se sabe, a legislação sobre reforma agrária toma como fundamento para a sua aplicação o grau de ociosidade da terra.
- 15 Como ilustração, tem-se que o coeficiente de correlação entre os índices de Gini da área dos estabelecimentos agrícolas e os índices de desenvolvimento humano (IDH-M), dos correspondentes estados da região Nordeste, é negativo e igual a 0,858, mostrando-se estatisticamente significativo. Ou seja, há fortes indicações de que quanto mais concentrada é a propriedade da terra na região, pior é a condição socioeconômica de sua população, em termos de progresso humano. Observe-se que os índices de Gini foram calculados com base nas informações do Censo Agropecuário de 1996, do IBGE; os IDH-M constam de PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2003.
 - 16 Cf. Ministério da Integração Nacional. Plano estratégico de desenvolvimento sustentável do semi-árido – PDSA (Versão preliminar para discussão). Brasília: SDR/ADENE, novembro de 2005.
 - 17 Observa-se que o documento, até o momento, permanece no *site* do Ministério, em versão preliminar para discussão. In <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pdsa.asp>, acesso em 06.03.2009. Esta situação leva a induzir que, excetuando-se ações pontuais, o Plano permanece sem aplicação sistêmica efetiva, aliás, situação comum no tocante às políticas públicas dessa natureza no Brasil.
 - 18 *Op. cit.*, p. 115-117.
 - 19 *Op. cit.*, p. 97-112.
 - 20 *Op. cit.*, p. 130-34.
 - 21 Informações básicas de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Vale mencionar que, em 2004, conforme o MDS, o volume total de recursos dos programas de transferências de renda destinados aos municípios do Nordeste foi equivalente a 21,5% do total das transferências constitucionais para os mesmos.
 - 22 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação. O FUNDEB, além da ampliação do atendimento educacional, deverá incrementar significativamente o montante de recursos de complementação nos estados que deverá atingir R\$ 4,3 bilhões após, quatro anos de sua implantação, em contrapartida aos atuais R\$ 395 milhões do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).
 - 23 De acordo com o MDS, as aquisições de alimentos da agricultura familiar pelo governo federal, de 2003 a dezembro de 2005, atingiram o montante de R\$ 461,1 milhões, beneficiando 120.200 famílias.
 - 24 Nos últimos sete anos, o *CrediAmigo* atendeu a 507,4 mil microempreendedores, desembolsando mais de R\$ 2,0 bilhões em 2,4 milhões de operações, das quais 60% foram realizadas no Governo Lula.
 - 25 O *AgroAmigo*, no período janeiro-setembro/2005, atendeu 4.672 clientes, com um montante de financiamentos da ordem de R\$ 4,5 milhões.