

EM TORNO DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO NORDESTE



Renato Duarte

Prof. do Curso de Doutorado em Economia da
Universidade Federal de Pernambuco e
Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco

1. MACROVISÃO DA AGRICULTURA NORDESTINA

Apesar de, no contexto nacional, figurar como uma região predominantemente agrícola, o Nordeste tem enfrentado déficits históricos na sua produção de alimentos. ¹ Dentre as muitas conseqüências negativas decorrentes desse problema, resulta uma situação paradoxal em que esta região, sendo a mais pobre do Brasil, é a que apresenta os mais altos preços dos produtos que compõem a cesta alimentar básica da sua população, principalmente dos estratos de renda mais baixa. Tomando como base o ano de 1947, dez anos depois o índice dos preços dos alimentos nas maiores cidades nordestinas era mais elevado do que o das maiores cidades do Centro-Sul do país. ² Por outro lado, os preços médios dos 12 produtos que compõem a cesta básica da população brasileira eram em Fortaleza, Recife e Salvador, mais elevados do que em Belo Horizonte, Porto Alegre e Rio de Janeiro, em 1978. ³ Outro paradoxo que se observa no Nordeste é o da especialização da região em culturas de exportação. O I Plano Diretor da SUDENE afirmava que, em fins da década de 50, aproximadamente 40% da área cultivada no Nordeste destinavam-se à produção de matérias-primas e de produtos agrícolas exportáveis. ⁴ O II Plano Nacional de Desenvolvimento constatou a persistência dessa especialização agrícola na década de 70. ⁵ Essa situação permanece: considere-se que, de um total de 12,0 milhões de hectares de área onde foram colhidos os 20 principais produtos agrícolas do Nordeste em 1980, cerca de 5,1 milhões de hectares (42,3%) correspondiam à área colhida com culturas comerciais: algodão, cacau, cana-de-açúcar, fumo, mamona e sisal. Em 1980 esses seis produtos tinham uma participação de 46,6% no valor da produção agrícola do Nordeste. ⁶

Uma característica histórica da agricultura do Nordeste é o crescimento extensivo sem que ocorram mudanças tecnológicas e institucionais significativas, ⁷ que é confirmada pela lenta evolução dos agregados macroeconômicos relativos ao setor. Os incrementos na produção são alcançados pela incorporação de terras ociosas ou subutilizadas e pelo uso da mão-de-obra abundante. Os níveis da produtividade são baixos e a produtividade média da mão-de-obra rural tem, não obstante os incrementos verificados ao longo das quatro últimas décadas, correspondido a cerca de metade da média nacional. ⁸ Do mesmo modo,

e também apesar de terem ocorrido incrementos ao longo das últimas quatro décadas, a área cultivada por trabalhador no Nordeste tem sido consistentemente menor do que o quociente relativo ao Brasil como um todo.⁹ Durante a década de 60 ocorreu fragmentação nos estabelecimentos rurais de até 50 hectares, que passaram de um tamanho médio de 12,4 hectares em 1960 para 7,3 hectares em 1970, percentual esse que se repetiu em 1980.¹⁰ Tem sido, no entanto, das pequenas propriedades, que tem advindo a maior contribuição de alguns alimentos básicos para a formação do valor bruto da produção do Nordeste. A contribuição das propriedades de até 100 hectares para a formação do VBP do Nordeste, em 1980, foi a seguinte: arroz, 76,3%; feijão, 81,9%; mandioca, 94,4%; milho, 85,3%¹¹

Apesar de vir apresentando uma participação de cerca de 20,0% na renda agrícola do Brasil ao longo das últimas quatro décadas,¹² a produção de alguns alimentos básicos no Nordeste vem crescendo menos do que o consumo. No período de 1960 a 1980 a agropecuária nordestina cresceu a taxas médias anuais de 4,4% ao ano, não obstante as frustrações de safras decorrentes das secas que ocorreram naquele período, particularmente as grandes secas de 1970 e de 1979-83, e as secas parciais de 1966 e de 1976. Por outro lado, o rendimento médio dos principais produtos agrícolas no Nordeste tem sido persistentemente inferior ao do Brasil como um todo. À exceção dos produtos — abacaxi, banana, cacau, coco-da-baía, mamona, mandioca e sisal, notadamente — que encontram no clima e solo nordestinos as condições propícias ao seu cultivo, as demais culturas agrícolas do Nordeste apresentam participação relativamente pequena na produção brasileira. A Tabela I mostra a contribuição do Nordeste para a produção agrícola do Brasil, em anos selecionados. Além de evidenciar o que se afirma acima, a tabela revela, indiretamente, os efeitos que as secas de 1970 e de 1980 tiveram sobre o desempenho da agricultura nordestina. De modo geral, observa-se que têm ocorrido, ao longo do tempo, variações nos percentuais de participação dos principais produtos, o que dificulta a identificação de uma tendência de comportamento, com exceção da cana-de-açúcar, do feijão e do milho, que apresentam uma persistente redução, da cebola, com uma crescente participação, e do cacau, que tem mantido a sua posição relativa. No caso da cana-de-açúcar, a perda de importância relativa deveu-se ao fato de os incrementos verificados na área plantada e nos rendimentos por hectares, no Nordeste, terem sido inferiores aos do Centro-Sul do país. Quanto ao milho, a diminuição deveu-se a um continuado declínio na área plantada e nos rendimentos do produto, no Nordeste. Já com relação à cebola e à banana, ocorreu uma ampliação da área plantada a partir de fins da década de 70, principalmente nas terras da bacia do rio São Francisco e da Zona da Mata, respectivamente. De resto, a Tabela I serve para corroborar o que foi afirmado anteriormente acerca da especialização do Nordeste em culturas para exportação. Os cinco produtos — sisal, cacau, coco-da-baía, mamona e abacaxi — com que o Nordeste contribui em mais de 50% para a produção nacional, são produtos que têm como destino predominantemente a industrialização ou a exportação *in natura*.

TABELA I

**PARTICIPAÇÃO DA PRODUÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS
DO NORDESTE EM RELAÇÃO AO BRASIL – ANOS SELECIONADOS**

PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS	PARTICIPAÇÃO (%)					
	1950	1960	1970	1978	1980	1983
Abacaxi	57,54	54,14	44,71	57,79	51,41	51,36
Algodão	35,79	37,25	17,59	44,00	22,76	11,19
Amendoim	3,65	0,36	0,70	1,88	0,89	1,27
Arroz	13,32	19,01	15,15	19,80	15,18	8,04
Banana	25,00	22,33	28,58	44,98	43,95	40,03
Batata-inglesa	1,51	2,34	0,77	0,59	0,29	0,33
Cacau	95,04	95,62	95,47	95,26	94,78	99,42
Cana-de-açúcar	46,70	46,07	34,61	35,98	32,25	26,68
Cebola	2,78	13,87	3,17	14,05	18,32	20,13
Coco-da-baba	...	...	96,43	95,18	94,88	94,93
Feijão	33,04	36,93	29,18	32,07	25,47	14,34
Fumo	33,40	30,53	23,14	22,06	17,30	16,73
Laranja	13,22	9,54	7,76	9,54	8,43	6,98
Malva	...	8,82	...	7,46	10,04	5,96
Memona	72,51	79,99	53,91	72,56	55,07	58,80
Mandioca	60,89	58,84	37,15	53,25	56,78	47,75
Milho	13,41	13,22	6,46	11,13	4,08	1,64
Pimenta-do-reino	68,57	1,80	1,54	5,02	5,38	4,48
Sisal	...	...	...	100,00	99,86	100,00
Tomate	35,97	12,66	13,97	21,75	17,73	18,37

FONTE: FIBGE/CEPAGRO: SUDENE/CIN/ES; FIBGE. *Anuário Estatístico do Brasil* – 1984.

A participação da pecuária nordestina em relação à nacional não tem se apresentado de modo uniforme. No que se refere à natureza dos rebanhos, o número de caprinos tem se situado, com pequenas variações, em torno de 90,0% do efetivo do país como um todo. Segue-se, em termos de importância relativa, o rebanho ovino, não obstante a ocorrência, ao longo das três últimas décadas, de variações na posição relativa, que se tem situado em torno de um terço do plantel nacional. A seguir aparece o rebanho suíno, que tem apresentado persistente incremento relativo durante as três últimas décadas. A posição relativa dos bovinos tem sido a menor dos quatro tipos de rebanho, apresentando variações ao longo do período que se vem considerando. O efetivo bovino do Nordeste corresponde a pouco menos de um quinto do rebanho nacional. 13

2. O DÉFICIT ALIMENTAR NO NORDESTE

Quer se encarare a questão do déficit alimentar no Nordeste sob o aspecto do nível quantitativo ou qualitativo do consumo, quer seja ela considerada sob a ótica da capacidade atual de produção de alimentos da região, os resultados demonstram uma situação deficitária que vem persistindo há décadas. Esse é na realidade um problema complexo que transcende os condicionantes geoeconômicos e as circunstâncias políticas que têm situado o Nordeste no contexto nacional. A questão insere-se na problemática mais ampla que diz respeito ao estilo e ritmo com que vem se desenvolvendo o país. No que concerne à incapacidade de o Nordeste produzir a quantidade de alimentos necessária para o abastecimento da sua população, convém salientar que o problema, seja do lado da produção, seja do lado do consumo, deve ser encarado na sua verdadeira amplitude, sem desconsideração de determinantes tais como os critérios que vêm sendo adotados, ao longo do tempo, para a alocação espacial e setorial dos recursos, e a estrutura de distribuição da renda em escalas nacional, regional e interpessoal. De qualquer modo, os dados disponíveis (Tabela II) sobre a produção de alguns dos produtos de maior peso quantitativo na dieta da população nordestina mostram que a produção regional por habitante/dia é absolutamente insatisfatória. Com exceção da mandioca, que — salvo em 1950 e 1970 — foi produzida em quantidades elevadas, os demais alimentos tiveram produção bem inferior às necessidades de consumo individual. No entanto, considerando os dados ao longo das três décadas, observa-se um incremento na produção diária *per capita* de arroz e cebola, e uma redução na produção por habitante de feijão e milho. Vale considerar ainda que a comparação dos valores relativos a 1978 e a 1960, dois anos de chuvas normais, mostra que somente o feijão e o milho apresentaram declínios na produção por habitante/dia. Por outro lado, o confronto entre os dados apresentados na Tabela II e a *ração básica* para um trabalhador adulto do Norte e Nordeste, estipulada através do Decreto-Lei 399, mostra que somente a produção de mandioca supera os valores previstos naquele decreto-lei. 14

É difícil estimar com precisão qual foi o volume do déficit físico de alimentos no Nordeste, em 1980. No início da década de 70 o Banco do Nordeste realizou projeções da produção e da demanda de alimentos, assim como do déficit

TABELA II

NORDESTE: PRODUÇÃO POR HABITANTE/DIA EM GRAMAS –
 PRODUTOS SELECIONADOS - 1950, 1960, 1970, 1980 e 1983

PRODUTOS	PRODUÇÃO (GRAMAS/HABITANTE/DIA)					
	1950	1960	1970	1978	1980	1983
Arroz	56,5	85,2	75,3	111,8	116,6	45,8
Cebola	0,5	1,6	2,6	5,4	10,0	10,7
Feijão	62,4	62,4	41,8	55,9	39,4	16,7
Mandioca	67,7	624,6	0,5	1.077,0	1.047,4	764,3
Milho	136,2	131,8	77,7	120,0	65,3	22,4
Carne Bovina	—	—	—	—	9,5	7,1

FONTE: FIBGE - *Censos Agrícolas de 1950, 1960, 1970 e 1980 e Anuários Estatísticos do Brasil - 1984*

alimentar para 1980, em termos quantitativos e qualitativos.¹⁵ Compreensivelmente o estudo não previu a ocorrência da seca, que afetou as projeções pelo lado da produção de alimentos, nem anteviu que o ano escolhido seria o limiar de uma recessão econômica de dimensão nacional que se encontrava, então, em fase de gestação; o início do período recessivo em 1981, como seria de esperar, viria já ter efeitos depauperadores sobre a demanda e sobre a produção de alimentos, particularmente a de alimentos industrializados. Estimativas feitas pela SUDENE em meados da década passada concluíram que seis dentre dez dos principais produtos que compõem a dieta básica da população nordestina não seriam produzidos na quantidade suficiente para o consumo humano. Conforme se observa na Tabela III, o estudo da SUDENE previa que, dos dez produtos considerados, apenas o milho, a mandioca, a batata-doce e a banana seriam produzidos em quantidade superior à do consumo. Os dados hoje disponíveis sobre a produção agropecuária da região em 1980 revelam algumas diferenças com relação às estimativas da SUDENE. A Tabela III mostra que houve um saldo positivo com relação ao arroz, à cebola e à laranja, e um déficit de batata-doce e banana, contrariamente às previsões do estudo da SUDENE. Cabe observar, por outro lado, que os déficits verificados com relação ao feijão e à carne bovina foram consideravelmente superiores aos estimados. Registre-se, ademais, que os valores relativos ao consumo resultam de projeções feitas com base em estatísticas sobre o consumo observado em períodos anteriores, e não a partir de estimativas da demanda potencial; ou seja: não levam em conta o elevado volume de demanda reprimida em decorrência da má distribuição e do baixo nível de renda média da população nordestina.

TABELA III
NORDESTE: PRODUÇÃO, CONSUMO E SALDO DE ALIMENTOS
SELECIONADOS - 1980

PRODUTOS	PRODUÇÃO ESTIMADA (a)	CONSUMO ESTIMADO (b)	SALDO ESTIMADO (c) = (a)-(b)	PRODUÇÃO VERIFICADA (d)	SALDO VERIFICADO (e) = (d) - (b)
Arroz <u>a/</u>	1.030,3	1.306,3	- 276,0	1.483,5	+ 177,2
Milho <u>a/</u>	2.486,3	212,6	+ 2.283,7	830,5	+ 617,9
Feijão <u>a/</u>	1.274,5	1.388,9	- 124,4	501,3	- 897,6
Mandioca <u>a/</u>	16.182,1	7.976,8	+ 8.705,3	13.324,3	+ 5.347,5
Batata-inglesa <u>a/</u>	26,7	252,6	- 225,8	6,1	- 246,4
Batata-doce <u>a/</u>	815,1	475,6	+ 339,5	249,5	- 226,1
Cebola <u>a/</u>	27,0	121,3	- 194,3	127,3	+ 6,0
Banana <u>b/</u>	23.940,0	19.437,0	+ 4.503,0	13.784,5	- 5.625,5
Laranja <u>b/</u>	1.980,0	2.620,0	- 640,0	4.589,2	+ 1.969,2
Carne Bovina <u>a/</u>	427,0	627,0	- 179,2	120,0	- 507,0

FONTE: Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento - Programa de Ação de Governo para o Nordeste (1975-79)*. Recife, SUDENE, 1975, Tabela 2. 14; Ministério do Interior/SUDENE. *Desempenho da Economia Regional do Nordeste-1981*. Recife, 1982, Tabela 4, pp. 120-22.
a/ 1.000 t; b/ 1.000.000 de frutos.

3. CONCLUSÃO

A produção de alimentos no Nordeste tem sido condicionada por fatores que poderiam ser denominados, em uma caracterização geral, de ecológicos e de institucionais. A semi-aridez de mais da metade do território nordestino impõe certas limitações ao incremento da produção, mantendo-se os métodos e técnicas de produção hoje prevalentes na maior parte das unidades produtivas do setor rural nordestino. Os condicionamentos de natureza institucional dizem respeito às condições de acesso e uso da terra no Nordeste. Propriedades rurais com tamanho econômico inadequado, ou relações de trabalho desestimulantes de práticas mais eficientes de produção constituem outro fator determinante da persistência da importância relativa da agricultura de subsistência no Nordeste e, conseqüentemente, dos baixos níveis de produtividade do setor rural. A reorganização fundiária está, desse modo, no cerne das mudanças de natureza institucional que, ao propiciarem transformações nas condições de posse e uso da terra, assentarão as bases para a crescente integração do extenso subsetor de subsistência na economia de mercado, bem como a diversificação da agricultura nas terras mais férteis, principalmente as da Zona da Mata. A transformação da economia de subsistência na zona semi-árida requer não somente mudanças nas condições de acesso à terra, como também a disseminação de técnicas de captação e armazenamento de água que permitam a viabilização da pequena e média propriedade rural naquela zona. Por outro lado, a diversificação da agricultura na faixa úmida litorânea pressupõe tanto o aumento da produtividade na lavoura canavieira, como conduz à liberação de terras para a produção de alimentos confor-

me, aliás, havia sido proposto pelo GTDN. Ainda no bojo das transformações de natureza institucional caberia buscar-se o aumento da eficácia das políticas agrícolas concernentes ao crédito e à extensão rural, ao cooperativismo, à comercialização e aos preços dos produtos agropecuários.

O paradoxo, anteriormente mencionado, de o Nordeste vir mobilizando o melhor dos seus recursos naturais, humanos e financeiros para a produção de bens agrícolas exportáveis, e ao mesmo tempo oferecer à sua população — que inclui cerca de metade do contingente mais pobre do país — alimentos a preços elevados em comparação com as médias nacionais, requer medidas urgentes e eficazes para a sua eliminação. Não somente pela injustiça social que o paradoxo corporifica, ao cobrar dos segmentos mais pobres da população nordestina preços comparativamente mais altos pela sua alimentação, como também pelos elevados custos sociais em que implica. Afinal, são evidentes os efeitos negativos que aquele paradoxo tem sobre os custos de reprodução da força de trabalho, sobre os níveis de produtividade da mão-de-obra e sobre a estrutura dos preços da região.

NOTAS E REFERÊNCIAS

- 1 Ministério do Interior. *II Plano Nacional de Desenvolvimento – Programa de Ação de Governo para o Nordeste (1975-79)*. Recife, SUDENE, 1975, pp. 51-54.
- 2 Brasil. Conselho de Desenvolvimento. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. Recife, SUDENE, 1967, pp. 58-61.
- 3 A cesta básica considerada é constituída de açúcar, arroz, café, carne bovina, farinha de mandioca, feijão, fubá, leite *in natura*, margarina, óleo de soja, ovos e pão. Desses produtos, apenas os ovos apresentaram média de preços superior nas cidades nordestinas consideradas. Cf. *FIBGE. Inquérito Nacional de Preços – Gêneros Alimentícios – Comércio Varejista das Capitais* (abril de 1978 a março de 1979). Rio de Janeiro, 1979. O ano de 1978 foi escolhido por ser o último de inverno regular acerca do qual existem informações sobre os preços dos gêneros alimentícios.
- 4 Ministério do Interior. *Primeiro Plano Diretor de Planejamento do Nordeste*. Recife, SUDENE, 1960, p. 131.
- 5 Ministério do Interior. *II PND*, op. cit., p. 49.
- 6 Ministério do Interior. *Desempenho da Economia Regional do Nordeste – 1980*. Recife, SUDENE, 1981, Tabela 3.
- 7 Antônio B. Castro. *Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira*, Vol. 2. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1972, p. 195.
- 8 George F. Patrick. *Desenvolvimento Agrícola do Nordeste*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972, pp. 169-72.
- 9 Clóvis de V. Cavalcanti e Roberto C. de Albuquerque. *Desenvolvimento Regional no Brasil*. Brasília, IPEA/IPLAN, 1976, p. 39.

- 10 Ministério do Interior. *II Plano Nacional* . . . , p. 53
FIBGE. *Censo Agropecuário – 1980*.
- 11 MINTER-SUDENE/SEPLAN-IPLAN/MINAGRI/MEAF-INCRA. *Projeto Nordeste – Conceção Básica* (Versão Preliminar). Recife, abril de 1984, p. 14.
- 12 Ministério do Interior. *Plano de Aproveitamento Integrado dos Recursos Hídricos do Nordeste do Brasil – Fase I, Estudos Prospectivos*. Tomo I, Vol. V. Recife, SUDENE, 1980, Tabela 2. 31.
- 13 Ministério do Interior. *Nordeste em Dados*. Recife, SUDENE, 1980, p. 70. Os abates de bovinos efetuados no Nordeste sob inspeção federal corresponderam a 41.597 cabeças, em 1980, sendo o rendimento médio de 182 quilos por animal. Cf. Ministério do Interior. *Desempenho da Economia Regional do Nordeste-1981*. Recife, SUDENE, 1982, p. 121.
- 14 O Decreto-Lei 399 estabelece valores para uma *ração básica* constituída de 12 alimentos, expressa em quilogramas/mês. Cf. Clóvis Cavalcanti et alii. *Pobreza, Carestia, Subalimentação*. Recife, Editora Massangana, 1984, pp. 90-92.
- 15 Cf. Brasil. Ministério do Interior. *Perspectivas de Desenvolvimento do Nordeste até 1980 – Agricultura (Tomo I)*. Fortaleza, BNB, 1971, pp. 32-45.