

AVALIAÇÃO DO POLONORDESTE

*Ricardo N. Miranda**

Resumo: Analisa a importância do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste, discutindo as diversas fases do Programa, desde a sua concepção. História a evolução do POLONORDESTE, destacando a participação dos diversos órgãos envolvidos em sua execução, além de enumerar os seus aspectos positivos e negativos, numa análise crítica que fornece subsídios e sugestões, às autoridades e técnicos, para que, na elaboração futura de programas semelhantes, sejam eliminadas as imperfeições detectadas naquela experiência, garantindo, assim, que novos programas tenham maiores perspectivas de êxito.

1. INTRODUÇÃO

1.1. ANTECEDENTES

O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste — POLONORDESTE foi criado em 1974 com o objetivo de atuar seletivamente em subáreas de maior potencialidade, visando criar pólos de dinamização da economia nordestina.

Inicialmente, o Programa propunha-se ao fortalecimento da infra-estrutura econômica (estradas vicinais e eletrificação rural) e da infra-estrutura social (escolas, postos de saúde e sistemas de saneamento rural), como complemento à promoção do desenvolvimento agropecuário, mediante a pesquisa de novos sistemas de produção — com base em tecnologias mais eficientes — a extensão rural e a assistência técnica, o crédito rural orientado e os serviços de apoio à comercialização e ao suprimento de insumos modernos e sementes melhoradas.

* Mestre em Economia pela Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas (RS).

Com a influência decisiva do Banco Mundial, o Programa foi delineando o perfil de sua atuação para a promoção do desenvolvimento rural, no sentido de promover transformações que permitissem a atenuação e a remoção do quadro de pobreza que atinge entre 2,5 a 3,0 milhões de famílias no Nordeste rural.

1.2. ESCOPO E ALCANCE DESTE DOCUMENTO

O objetivo deste documento é analisar fatos e sistemas relevantes para o funcionamento do POLONORDESTE e extrair lições, acerca da gestão desta ação governamental, que possam servir de base à discussão do aperfeiçoamento das ações que visam à promoção do desenvolvimento rural.

Em linhas gerais o alcance deste documento está contido em cinco seções:

- a) síntese da evolução da criação e da institucionalização do Programa;
- b) análise crítica acerca dos principais aspectos positivos da experiência de sua execução;
- c) igual análise, sobre os principais aspectos negativos;
- d) revisão do papel desempenhado pelo Banco Mundial no processo de aperfeiçoamento do Programa; e
- e) enumeração das principais lições extraídas do processo de criar, institucionalizar e executar as primeiras experiências de desenvolvimento rural integrado no País.

2. SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DO PROGRAMA

Esta seção apresenta uma visão histórica do POLONORDESTE, visando permitir a compreensão correta da análise desenvolvida nas demais seções deste documento.

2.1. PROPOSTA ORIGINAL

As características básicas da proposta original estão contidas em um memorando interno do IPLAN,* de 23/05/73:

“A idéia fundamental, que mereceu pleno apoio de missão técnica do Banco Mundial que ora visita o Brasil, foi a de selecionar, na região Nordeste, áreas em função de características principais de **potencialidade, proximidade de mercados, atividades agrícolas tradicionais** a fim de, nessas áreas, preparar programa integrado de desenvolvimento rural, incluindo obras de infra-estrutura, notadamente estradas vicinais, eletrificação rural e armazenagem, e serviços básicos de pesquisa agrônômica e tecnológica e de assistência técnica (extensão rural).”

“Cumprir mencionar que a idéia da elaboração dos **Programas Integrados** para determinadas áreas de características especiais decorre, inclusive, do novo mecanismo criado pelo Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados — PDPI (Exposição de Motivos nº 039/73, do Senhor Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, Decreto nº 72.062, de 06/04/73). Não obstante será possível examinar em caráter excepcional, projetos isolados referentes a determinadas atividades agrícolas”.

“Nas **Áreas-Programa** dar-se-á ênfase a 6 (seis) linhas de ação:

- a) Pesquisa Agrônômica e Tecnológica;
- b) Assistência Técnica;
- c) Armazenagem Intermediária, nas Fazendas e Silos Portuários;
- d) Eletrificação Rural;
- e) Estradas Vicinais;
- f) Crédito Orientado.

O levantamento das condições de infra-estrutura e de serviços gerais pressupõe análise paralela de atividades básicas potenciais e estudos de mercado: interno e externo.”

* Memorandum “IPLAN-181/73”, de 23 de maio de 1973, do Superintendente Adjunto do IPLAN, Sr. Maurício Rangel Reis, ao Superintendente do IPLAN, Sr. Antônio Nilson Craveiro Holanda.

A idéia básica, tal como foi mencionado, é para cada área-programa proceder ao levantamento das principais necessidades de investimentos e serviços de apoio dentro de 6 (seis) linhas de ação: **Pesquisa, Assistência Técnica, Armazenagem, Estradas Vicinais, Eletrificação Rural e Crédito**. Será estudada — e para esse fim vem sendo mantido contato com o INCRA — a estrutura agrária das regiões. O Programa, dentro do esquema PROTERRA dará ênfase ao fortalecimento de pequenos e médios produtores, sem prejuízo de atendimento às economias de escala.

A Portaria nº 75, de 16/10/73, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, criou um grupo de trabalho para a coordenação e elaboração do Programa de Desenvolvimento Rural Integrado de Áreas Prioritárias do Nordeste e para funcionar como elemento de ligação entre o Governo brasileiro e o Banco Mundial, para efeito do financiamento de Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado de Áreas Prioritárias do Nordeste. Para caracterizar o nível funcional deste Grupo de Trabalho basta indicar que os dois representantes do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral eram o Superintendente e o Superintendente-adjunto do Instituto de Planejamento — IPLAN, do IPEA. Os demais participantes do grupo eram funcionários graduados dos Ministérios da Fazenda, da Agricultura e do Interior. Um dos representantes do Ministério do Interior era o então Diretor do Departamento de Agricultura e Abastecimento da SUDENE.

2.2. A CONTRATAÇÃO DO CONSÓRCIO SCET/SIRAC

Em uma rápida recapitulação, os seguintes fatos são os elos da cadeia até a contratação do Consórcio SCET International/SIRAC:(8)

- a) em 16/10/73, foram encaminhadas as Cartas-Convite às Empresas Consultoras, pelo IPLAN/IPEA, e definidas as diretrizes para a realização da licitação para a elaboração do Programa de Desenvolvimento Rural Integrado de Áreas Prioritárias do Nordeste;
- b) em 23/10/73, reunião com representantes das empresas convidadas para participar da licitação;
- c) em 10/12/73, recebimento das propostas das empresas participantes (cinco consórcios e duas empresas isoladas);

- d) em 07/01/74, criada a Comissão de Análise e Julgamento das Propostas de Execução do Programa, com dois representantes, a nível técnico, dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda, da Agricultura e do Interior, um dos quais era da SUDENE;
- e) em 11/02/74, apresentação do Relatório Preliminar da Comissão de Análise e Julgamento, referida no item anterior, indicando as “empresas julgadas aptas a elaborar o estudo e que foram classificadas para a segunda fase dos trabalhos de análise e julgamento, inclusive abertura das propostas de preço: primeiro lugar — Consórcio SCET International/SIRAC e segundo lugar — Consórcio ELETROCONSULT/SEITEC;” (8, anexo 8)
- f) em 14/02/74, abertura das propostas de preço das empresas classificadas;
- g) em 02/09/74, assinatura do contrato com a empresa vencedora da licitação para a elaboração dos estudos.

Uma vez contratados os estudos e avançados os contatos com o Banco Mundial, foi estabelecido, por portaria interministerial, o esquema de acompanhamento, constituído por uma comissão de acompanhamento que atuaria em dois níveis — um nacional e outro regional. Do primeiro participaram representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e dos Ministérios do Interior e da Agricultura. Do segundo participaram representantes da SUDENE, do BNB, da SEPLAN-PR e do Ministério da Agricultura, que seriam coordenados pelo representante da SUDENE, o qual seria o mesmo profissional que participaria da comissão nacional e teria a função de ser o responsável por todo o relacionamento com o consórcio de empresas de consultoria, contratado pelo IPEA. (6:26-9).

2.3. A CRIAÇÃO PREMATURA DO PROGRAMA

Por uma decisão de carácter político, no mês seguinte ao da contratação dos estudos referidos, foi criado o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste — POLONORDESTE. Além do lançamento prematuro, houve a alteração na denominação do Programa, eliminando a referência a “desenvolvimento rural” e surgindo inexplicavelmente a expressão “áreas integradas do Nordeste”.

Na primeira avaliação de desempenho do Programa há a seguinte constatação: (10:6)

“O POLONORDESTE, embora criado em 30 de outubro de 1974, somente em 28 de julho de 1975 teve aprovada a sua primeira programação (E. M. nº 190), que incluiu os recursos previstos para 1974 (Cr\$ 100 milhões) e 1975 (Cr\$ 600 milhões). A dificuldade em efetivar-se o início da execução do programa prendeu-se, provavelmente ao fato de que o Consórcio SCET International/SIRAC — contratado para a realização dos estudos básicos do Programa — iniciou trabalhos apenas em outubro de 1974 e não conseguiu cumprir o cronograma contratual (que previa a identificação de projetos no quarto mês e a elaboração de seus estudos de viabilidade até o oitavo mês). A programação para 1975 contemplou fundamentalmente o programa de irrigação e o deslocamento da população da área de inundação da Barragem de Sobradinho. Além destas duas atividades, os projetos de colonização das vilas rurais do Rio Grande do Norte (também contemplados com recursos) eram anteriores ao POLONORDESTE.” (10:6)

Os quatro Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado — PDRI's contemplados com recursos financeiros em 1975, foram elaborados sem nenhuma diretriz ou orientação, com exceção do RURALNORTE que estava sendo elaborado pela empresa de consultoria BRASSTEC, com o apoio técnico do Banco Mundial.

Em 1976, o número de PDRI's passou de quatro para 23, enquanto os estudos contratados pelo IPLAN estavam a meio caminho e não haviam ainda sido definidas as diretrizes para o planejamento, que somente foram estabelecidas em maio, mas deveriam nortear a liberação e o acompanhamento dos recursos financeiros previstos para 1976.

Pouco a pouco o Programa criou consistência e, com a definição das diretrizes para elaboração do plano operativo de crédito, em setembro de 1977, completou-se o marco de referência quanto à sua população-meta, o pequeno produtor rural do Nordeste.

Foi um processo de aprendizagem à medida que foi sendo executado. Passados três anos, desde sua criação, o POLONORDETE já contava com manuais de diretrizes e com normas e rotinas de procedimento.

Neste período o Programa consolidou diversas inovações que foram incorporadas à experiência brasileira de planejamento: esforço de programação plurianual, com revisão e ajustes na elaboração do Plano Operativo Anual — POA (sigla incorporada ao jargão nacional); esquema de administração segundo níveis de atribuição: gerência de campo, gerência estadual, coordenação regional; e definição prévia da população-meta, como pré-requisito para o planejamento, execução, acompanhamento e avaliação de ações governamentais.

3. PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS

Esta seção apresenta, com uma visão crítica, os principais aspectos positivos da experiência com a execução do Programa.

3.1. FLEXIBILIDADE DO PROGRAMA

O lançamento prematuro do Programa, que inicialmente foi tido como um estorvo, foi a fonte da principal característica do POLONORDESTE, ou seja, sua flexibilidade. Como não houve tempo e não havia saber acumulado, as diretrizes foram sendo elaboradas a partir da experiência concreta. Esta experiência foi sendo adquirida com a execução de alguns projetos pioneiros e em função de uma permanente troca de experiência entre as equipes locais. No documento “POLONORDESTE: AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO”, em outubro de 1976, há a seguinte observação: (10:19)

“No campo institucional o POLONORDESTE conseguiu estabelecer uma sistemática de atuação onde ressalta-se a adequada distribuição de funções entre os níveis local, regional e nacional. O grande destaque consiste no fato de que todo o esforço de planejamento é feito do nível local para os níveis regional e nacional, segundo diretrizes estabelecidas por estes últimos.”

Foi omitido o fato de que estas diretrizes foram estabelecidas a partir da atuação a nível local e da experiência acumulada em alguns departamentos operacionais da SUDENE.

É comum encontrar-se a crítica ao “centralismo de Brasília”. Nada mais falso, pois o Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento

sempre funcionou como um facilitador para os assuntos do Programa. Nunca foi liberada uma parcela de recursos financeiros para uma ação que não houvesse sido planejada a nível local e analisada e aprovada a nível regional pela SUDENE. O caráter flexível do Programa somente não tem sido mais reconhecido devido à circunstância que a variável crítica era a escassez de recursos financeiros. O atraso na liberação das verbas era sempre muito notado e havia então a evidência aparente que Brasília estaria no comando do processo, quando na realidade o dinamismo do Programa vinha de baixo para cima.

3.2. INCORPORAÇÃO DE IDÉIAS NOVAS

A maior comprovação da flexibilidade do Programa está em sua capacidade em incorporar idéias novas. Tomem-se três exemplos:

a) **PIASS** — Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento foi criado em 1975, a partir de um esforço conjunto do CNRH-Centro Nacional de Recursos Humanos e dos Ministérios da Saúde e de Assistência e Previdência Social. Como o PIASS dispunha de diretrizes, mas não contava com um esquema institucional como o do POLONORDESTE, nem dispunha de recursos financeiros, houve a oportunidade de uma feliz coincidência de interesses. O documento “Diretrizes para o Planejamento” estabeleceu o seguinte: (14:49)

“A atuação do POLONORDESTE na área de saúde e saneamento é a mesma do Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento no Nordeste — PIASS.

A Unidade Técnica deverá motivar a Secretaria Estadual de Saúde a utilizar a mesma equipe técnica do PIASS para cuidar do componente de saúde e saneamento do PDRI. Outra preocupação deverá ser a obtenção da participação de outras fontes de recursos financeiros na manutenção da estrutura de saúde implantada com recursos do POLONORDESTE.

A participação da comunidade deverá ser promovida com o máximo de prioridade, e as associações de saúde deverão ser utilizadas como pontos de atuação dos serviços de apoio ao pequeno produtor. Na medida em que seja obtida a participação da comunidade na execução das obras do posto de saúde e do sistema simplificado de abastecimento d’água, os recursos financeiros correspondentes a esta participação deverão ser entregues à associação de saúde como pagamento pelos serviços prestados”.

O sucesso do PIASS veio permitir a criação do SUDS-Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde e parte deste sucesso foi devida à abertura e a flexibilidade do POLONORDESTE.

b) **CAP/CEP** — *Compra Antecipada da Produção/Compra do Excedente Produzido*, foi criado no âmbito de duas iniciativas: pelo INAN-Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, inclusive com o apoio de um projeto de caráter experimental em Sergipe, com financiamento parcial do Banco Mundial, e pela SUPLAN-Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, do Ministério da Agricultura, em articulação com o sistema das CEPA's com a COBAL e com o Sistema EMBRATER. Em junho de 1976, enquanto a SUPLAN publicava o documento de base do "Programa de Promoção de Agricultores de Baixa Renda", o POLONORDESTE já havia captado, em maio do mesmo ano, o potencial que estava por detrás da CAP/CEP e já incorporava ao documento de "Diretrizes para o Planejamento": (9:29)

a) **Apoio à Comercialização da Produção do Pequeno Produtor — CAP**

A atuação na área de apoio à comercialização é desenvolvida segundo duas linhas complementares de procedimento: compra antecipada da produção (CAP) e compra do excedente produzida (CEP).

b) **Compra de Excedente da Produção — Alimentos Básicos**

O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição — PRONAN contempla uma linha de ação na área de comercialização da produção, com vistas a assegurar-lhes obtenção de melhores níveis de renda e, por outro lado, dispor de alimentos básicos (milho, feijão, arroz etc) para posterior distribuição nos postos de saúde da área urbana, no âmbito de projetos de combate à subnutrição.

O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição — INAN, por intermédio da COBAL, procura fazer contratos de compra destes produtos com as CIDA's e as cooperativas, que os adquirem dos pequenos produtores.

Como o INAN estabeleceu certas exigências (índices de umidade do produto, empacotamento etc), o POLONORDESTE pode destinar recursos financeiros a fundo perdido para o fortalecimento dos pólos de compra com a instalação de equipamentos necessários à secagem, ao empacotamento e a outras providências que sejam necessárias.

A Unidade Técnica deverá obter dos órgãos responsáveis pelo PRONAN que sejam destacados recursos financeiros para a efetivação da compra do excedente da produção, como uma contrapartida do PRONAN à montagem e manutenção dos Pólos de Compra com recursos financeiros do POLONORDESTE.

Este acolhimento ao PRONAN resultou na montagem de um sistema conjunto de intervenção na área da comercialização, com a celebração de convênios entre a COBAL-Companhia Brasileira de Alimentos e as CIDA's-Companhias Integradas de Desenvolvimento Agrícola, de caráter estadual, com interveniência do Conselho Diretor do POLONORDESTE em cada Estado.

c) **CRÉDITO** — durante 10 e 11 de maio de 1976, 34 técnicos de 17 instituições reuniram-se em Brasília em seminário acerca da operacionalização do Programa Especial de Crédito do POLONORDESTE. De um lado, os agentes financeiros, com o Banco Central à frente, e de outro, o sistema de assistência técnica e extensão rural e as unidades técnicas do Programa a nível local, regional e nacional. A simplificação obtida para as rotinas e procedimentos foi uma conquista inesquecível, como pode ser observado nos anexos do documento: "POLONORDESTE: Programa Especial de Crédito Rural".⁽¹³⁾ Este programa foi aprovado pelo Banco Central e tornado um regulamento de caráter oficial. Lamentável que não tenha havido disponibilidade de recursos para a sua implementação na plenitude de seu potencial inovador.

3.3. CRIAÇÃO DE BASES CONCRETAS PARA O APERFEIÇOAMENTO

O aspecto mais positivo da experiência com a execução do POLONORDESTE está na realização concreta de ações junto à população-meta, o que lhe conferiu possibilidade de permanecer existindo, embora com outra denominação (PAPP — Programa de Apoio ao Pequeno Produtor) e ainda que tenham havido ajustes consideráveis em sua proposta e em sua implementação.

No entanto, como a realidade ainda é a mesma — 2,8 milhões de famílias rurais vivem em situação de pobreza — e as restrições operacionais permanecem iguais ou tão fortes como antes (escassez de meios, principalmente recursos financeiros, dificuldades com o programa de crédito etc)

e as restrições de base são as mesmas (principalmente o sistema arcaico de acesso e posse de terra, além das restrições quanto à qualidade dos solos, as restrições climáticas etc), o POLONORDESTE foi um passo à frente nesta jornada de transformação do Nordeste Rural.

4. PRINCIPAIS ASPECTOS NEGATIVOS

Esta seção apresenta, com uma visão crítica, os principais aspectos negativos da experiência com a execução do Programa.

4.1. OPORTUNIDADE PERDIDA PARA A SUDENE

A efetiva administração de um programa como o POLONORDESTE poderia ter conferido à SUDENE a oportunidade de retomar a liderança do processo de planejamento a nível regional. No entanto, não houve uma clara e explícita entrega do programa à SUDENE, como seria incluir os recursos financeiros em seu orçamento e informar aos Estados e ao Banco Mundial que a decisão sobre POLONORDESTE estava no gabinete de seu superintendente.

O processo de esvaziamento ao qual foi submetida a SUDENE, durante os anos sessenta, refletiu-se intensamente na saída dos melhores técnicos de seus quadros e na desmotivação e desorientação daqueles que permaneceram.

A SUDENE como instituição já não mais estaria aberta a desafios como a criação, estruturação, implementação, acompanhamento e avaliação de programas como o POLONORDESTE. Havia no entanto a necessária acumulação de conhecimento que serviu de base aos primeiros delineamentos técnicos para o Programa, como a seleção das áreas prioritárias. Na SUDENE, profissionais capazes e competentes foram co-responsáveis decisivos para os desdobramentos positivos que ocorreram no Programa ao longo dos anos, mas não foi a SUDENE como instituição.

No documento elaborado pelo Grupo Especial em agosto de 1978, "Avaliação do Esquema de Administração do POLONORDESTE", há a seguinte constatação: (11:14-5)

“A participação da SUDENE inicialmente foi colocada em termos de sua administração superior, mas o episódio da nomeação de um coordenador especial, por iniciativa de Brasília, levou a uma situação de descomprometimento de sua administração com o Programa. Tal descomprometimento é facilmente constatável, sendo possível alinhar quatro evidências:

- a) a retirada do acompanhamento pela SUDENE (e pelo POLO-NORDESTE) do Programa de Irrigação;
- b) a localização de 2/3 dos núcleos do Projeto Sertanejo e a total desvinculação a nível da SUDENE e dos Estados entre os esquemas de administração dos dois programas;
- c) os pronunciamentos de seus administradores a nível superior; e
- d) o padrão de utilização dos recursos financeiros que o Programa destinou à SUDENE para o apoio técnico à coordenação do POLO-NORDESTE: desde 1976 estão reservados Cr\$ 5,0 milhões para treinamento do pessoal até agora não utilizados, e em 1978 foi preparada pela SUDENE uma programação que inclui poços (Cr\$ 18 milhões), manejo da caatinga (Cr\$ 1,0 milhão), produção de alevinos (Cr\$ 3,0 milhões), apoio ao artesanato (Cr\$ 3,0 milhão), interiorização das informações de mercado (Cr\$ 1,0 milhão) (vide Parecer Ref. GRPN 158/78, de 31/05/78), como se não houvesse necessidades mais imperiosas à consolidação do Programa, a nível global, mais acima das possibilidades a nível dos próprios PDRI's, os quais são os instrumentos mais adequados para perfurar poços, pesquisar manejo de caatinga, produzir alevinos e apoiar ao artesanato.”

4.2. A AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE POLÍTICA

Houve uma séria ameaça para que o Programa se transformasse em “uma linha de financiamento de atividades governamentais no meio rural”: (11:8,17).

“A nível superior, os Senhores Governadores tratam o Programa a distância (com exceção ao Estado da Bahia), devido talvez ao descomprometimento geral e/ou a ausência relativa de legitimidade.

Por outro lado, avaliando sob outro ângulo, os Senhores Governadores teriam optado por não participar de um empreendimento em que não sentem qual seria sua função, já que não há definição de até onde os projetos são efetivamente de responsabilidade dos Governos Estaduais. É comum ouvir a nível local a observação que o nível local de decisão não tem condições de participar e se comprometer onde o parecer de técnicos a nível de Recife ou Brasília tem mais força e decisão. Neste sentido, observa-se que o POLONORDESTE não cuida do conteúdo político, havendo preferência a nível local de que somente haja envolvimento de órgãos (exemplos: CEPAs) que falam a mesma linguagem técnica da coordenação do Programa em Recife e em Brasília. Em outras palavras, o Programa seria fundamentalmente uma proposta “tecnocrática”, onde não haveria possibilidade de participação nem do poder de decisão a nível local, nem da população beneficiada.”

O fato de os Governadores Estaduais não poderem contar com os recursos do Programa para atender aos pedidos dos seus aliados políticos, a nível de localidades e comunidades rurais, criou uma situação de escassa legitimidade política para o POLONORDESTE. Os Governadores somente se envolviam com o Programa em solicitação a Brasília de ampliação de sua área de atuação ou para reclamar do atraso na liberação dos recursos.

Há a constatação de que o Programa não ofereceria “espaço de manobra” às autoridades a nível regional (o Superintendente da SUDENE) e a nível local (os Governadores Estaduais).

4.3. TRANSFORMAÇÃO DO PROGRAMA EM “FUNDO FINANCEIRO”

Como contrapartida concreta à ausência de legitimidade política, o Programa funcionou em muitas ocasiões como um “fundo financeiro”.

A nível de atividades verificou-se que após dois ou três anos de iniciado um PDRI, todo o seu orçamento estava comprometido com o custeio financeiro da manutenção de atividades implantadas ou iniciadas pelo Programa. O Programa perdeu a capacidade líquida de novos investimentos, pois não havia a exigência aos governos estaduais e municipais e, também, às entidades federais, de participar com uma contrapartida própria aos recursos financeiros do Programa, principalmente na área de operação e manutenção de serviços criados pelos PDRI's.

A nível da maioria das autoridades locais, o POLONORDESTE era uma fonte de recursos financeiros, o que se agravava quando havia participação do Banco Mundial, pois o tomador dos empréstimos era a União e não os Estados. Havia um desequilíbrio no processo de decisão: a União “pagava a conta” de gastos dos governos estaduais em áreas e atividades previamente estabelecidas e assim os Governadores não tinham outra opção senão aceitar qualquer exigência do Banco Mundial ou do Programa, pois “a cavalo dado, não se olham os dentes”. Mas também não havia comprometimento dos Governadores com o Programa, ou seja, a ausência de legitimidade política. Isto também se refletia em: (11)

“A existência de legitimidade, forte princípio de autoridade e decisão, e, por último, competente capacidade de coordenação técnica, propiciaria uma eficiente capacidade de execução a nível local. A medida em que chegam recursos financeiros a nível local desprovidos de uma forte qualificação por uma estratégia de desenvolvimento rural, esses recursos financeiros são tratados simplesmente como fundos disponíveis, não possibilitando mudanças de comportamento por parte dos órgãos executores. Comumente, a ausência das referidas características básicas motiva ao Governo Estadual a considerar os recursos financeiros destinados pelo Governo Federal como, simplesmente, mais uma linha de transferência de recursos, sem conferir nenhuma prioridade, e, pelo contrário, retirando seus próprios recursos das áreas de atuação dos PDRI's e transferindo para outras áreas.”

“Há vários padrões de comportamento, ressaltando-se os seguintes:

- a) para qualquer envolvimento, o órgão executor exige o custeio de todas as atividades, sendo comum o Programa financiar não só as atividades diretamente ligadas aos projetos, como também despesas internas aos órgãos executores, como se o POLONORDESTE comprasse todos os serviços e os órgãos executores não tivessem como função a execução das atividades solicitadas e como se não fossem contemplados com recursos financeiros de outras fontes do setor público;
- b) vários órgãos exigem respeito às suas áreas de atuação (exemplo: companhias estaduais de água e saneamento e de eletrificação rural ou energia elétrica) e não conferem o menor nível de prioridade aos projetos que lhe custeiam 100% de todas as despesas diretas e indiretas; e

- c) de modo geral, os órgãos executores anulam suas próprias programações nas áreas de atuações dos PDRI's, transferindo seus recursos para outras áreas, e passam a exigir a participação que lhes é devida no orçamento de cada projeto, como que houvessem direitos adquiridos."

4.4. RECURSOS ADICIONAIS *VERSUS* RECURSOS "CARIMBADOS"

O POLONORDESTE teve com fonte de recursos financeiros o PIN/PROTERRA, que por sua vez tinham origem em recursos já destinados à região Nordeste, ou seja, o Sistema 34/18 e depois o FINOR. Com exceção dos dois primeiros orçamentos, quando houve uma pequena participação do FDPI-Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados, o POLONORDESTE seria um processo de qualificação de recursos financeiros já disponíveis para o Nordeste. Quando não houve tal qualificação, o Programa efetivamente funcionou como um "carimbo", como por exemplo: financiamento de infra-estrutura de apoio à irrigação; contrapartida nacional ao empréstimo do Banco Mundial à Colômbia para execução do Projeto de Colonização do Alto Turi; financiamento da remoção da população residente na bacia de acumulação do Reservatório de Sobradinho etc.

4.5. PROBLEMAS DO ESQUEMA DE ADMINISTRAÇÃO

Em 1978, em uma avaliação crítica do atual esquema de administração do POLONORDESTE, foi proposta a seguinte análise: (11:10)

"Um diagnóstico simplista do atual esquema de administração poderia ser assim resumido: em Brasília não há capacidade de decisão nem princípio de autoridade; em Recife, não há capacidade de coordenação técnica; e, a nível local, há razoável capacidade de executar algumas atividades, mas, de modo geral, o POLONORDESTE é tratado simplesmente, como uma linha de transferência de recursos financeiros que chegam normalmente atrasados. A aparente agressividade de tal diagnóstico apenas reflete o descompasso entre as expectativas geradas ou acenadas pela estratégia do Programa e as frustrações verificadas em função da sua frágil estrutura de administração."

O que resta a refletir é: se não fosse a existência de tantas restrições em seu esquema de administração, quantos mais avanços não teriam sido

alcançados? Ou por outro lado: terá sido a existência de tantas dificuldades, o ambiente adequado para que houvesse crítica e auto-crítica em intensidade suficiente à superação da rotina e à criação do novo e do inusitado?

4.6. O IMPACTO DA ESCASSEZ DE CRÉDITO

É necessário ter-se em mente que o POLONORDESTE foi criado entre o primeiro e o segundo “choque dos preços do petróleo”, período em que houve forte tentativa em equilibrar as finanças públicas. O impacto deste momento de crise deu-se tanto na disponibilidade de recursos para gastos a fundo perdido, como na disponibilidade de recursos para aplicação em crédito rural.

No tocante aos gastos a fundo perdido, o impacto refletiu-se no constante atraso na liberação dos recursos, mas quanto ao crédito, houve, a partir de 1976, uma redução em termos reais da oferta de crédito. Este ajuste foi motivado também pelo crescimento excessivo da oferta de crédito entre 1969 e 1975, quando o saldo de aplicações em crédito rural expandiu-se em termos reais a uma taxa média de 28% a.a., enquanto o produto agrícola cresceu a uma taxa real média de 5,5% a.a.

A escassez relativa de recursos para crédito rural gerou um descontentamento permanente quanto ao desempenho do Programa. Enquanto os recursos para aplicação em infra-estrutura sempre chegavam, ainda que com atraso, os recursos para crédito rural, além do atraso, chegavam apenas parcialmente. Esta escassez de recursos para crédito, junto com outros fatores, refletiu-se na constatação de que o POLONORDESTE registrou maior êxito na área de infra-estrutura que no apoio ao pequeno produtor: (3:104)

“Na maior parte dos casos, as realizações efetivas têm estado consideravelmente abaixo das expectativas do programa. Desta forma, no período 1979/80, o POLONORDESTE auxiliou apenas 37% dos agricultores visados originalmente, muito embora pudesse contratar 97% do total previsto de agentes de extensão. Da mesma forma, o programa forneceu crédito para apenas 18% dos agricultores originalmente previstos. Considerando-se o período 1975/80 como um todo, o POLONORDESTE veio beneficiar somente 21% dos membros de cooperativas, do plano inicial, e construiu cerca de 30% dos sistemas de saneamento projetados e 33% dos postos de saúde programados. Por outro lado, o sistema atingiu 76%, 93% e 115%

das metas previstas para linhas de distribuição de energia elétrica, construção de escolas e de estradas, respectivamente. Do ponto de vista estritamente quantitativo, o desempenho menos impressionante de todos coube à regularização de posse de terras, pois menos de 6% da meta original estabelecida para 1975/80 foram atingidos.”

4.7. A PROLIFERAÇÃO DE NOVOS PROGRAMAS

A flexibilidade do POLONORDESTE foi suficiente para incorporar novas idéias, algumas das quais nunca chegaram a constituir novos programas. No entanto, diversos programas foram criados a partir de 1974, para competir pelos mesmos recursos financeiros e organizacionais. Tanto a nível federal, como Projeto Sertanejo e PROHIDRO, como a nível estadual, como Asa Branca, em Pernambuco e PROMOVALE no Ceará, as respectivas autoridades necessitaram de novos símbolos e siglas e/ou não encontraram suficiente “espaço de manobra” no âmbito do POLONORDESTE. Além do aumento da escassez relativa dos meios (recursos financeiros, capacidade técnica, desempenho institucional e outros), os novos programas vieram a aumentar o nível de expectativas da população rural e, em decorrência dos fracassos, aumentou o nível de desconfiança na capacidade do setor público em erradicar a pobreza do Nordeste Rural.

4.8. DIMINUTA PARTICIPAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

Os anos setenta não representaram uma oportunidade adequada à livre discussão dos problemas e à participação das organizações locais como agentes de mudança. Assim como, em regra geral, os documentos internos ao esquema de administração do Programa foram de caráter “Confidencial” ou “Reservado”, assim também foi quase nula a participação de sindicatos ou de outras organizações de base.

Tome-se o exemplo do PDRI RURALNORTE: apenas em 1978, por ocasião do processo de avaliação da experiência da execução da Fase I, é que os técnicos do Programa e do Banco Mundial foram visitar o sindicato dos trabalhadores rurais, embora, desde 1973, houvesse uma constante presença destes mesmos técnicos na área do Projeto.

Em 1976, o Documento “Diretrizes para o Planejamento” já contemplava a participação da comunidade. Esta não se deu por não haver ambiente propício à prática de consulta entre a sociedade e o setor público. Referido documento estimulava a promoção de participação comunitária: (14:49)

“A participação da comunidade no esforço de transformação da sociedade rural apresenta vários aspectos de decisiva importância para o POLONORDESTE, principalmente no tocante às seguintes possibilidades:

- a) dinamização e harmonização das propostas dos órgãos públicos com a iniciativa da comunidade e sua clara percepção da realidade que a circunscreve, inclusive, no que se refere a experiência já em andamento nas áreas dos PDRI's;
- b) diminuição dos custos de investimento e de operação...;
- c) diminuição dos custos dos serviços básicos da promoção do desenvolvimento rural; e
- d) estabelecimento de condições propícias à permanência do processo de transformação da sociedade rural, a partir de iniciativas da própria comunidade... .

Neste sentido, a atuação do POLONORDESTE deverá ser executada com intensa participação dos beneficiários... .”

Em conclusão, apesar de o POLONORDESTE estimular a participação da comunidade, somente vários anos depois foi possível realizar esta prática indispensável à mudança de atitude e de comportamento, base do processo de erradicação da pobreza rural.

5. O BANCO MUNDIAL E O POLONORDESTE

Esta seção analisa o íntimo relacionamento entre o Banco Mundial e o Programa, procurando indicar os aspectos mais promissores e os aspectos que poderiam ter sido mais proveitosos.

5.1. O BANCO MUNDIAL ESTIMULOU A CRIAÇÃO E A EXTINÇÃO DO POLONORDESTE

Com a visita do Presidente McNamara ao Nordeste do Brasil em 1968 e com a intensificação de missões para tratar do tema “**desenvolvimento rural integrado**” durante todo o ano de 1973, antes e depois da Reunião Anual do BIRD, em Nairobi, em setembro, deu-se início

ao processo de criação do Programa de Desenvolvimento Rural Integrado do Nordeste do Brasil, depois denominado **POLONORDESTE**.

Com a realização pelo Banco Mundial do estudo “Brasil — Uma Avaliação Preliminar dos Programas de Desenvolvimento Rural para o Nordeste”, publicado em setembro de 1983, ou seja, dez anos depois da decisão de criar o Programa, deu-se início ao processo de extinção do **POLONORDESTE**, com sua incorporação ao Projeto Nordeste, sob a denominação de PAPP — Programa de Apoio ao Pequeno Produtor.

Durante esses dez anos, a contribuição do Banco, como instituição ou como provedor de alguns funcionários e consultores que prestaram admirável colaboração, foi o elemento mais decisivo para a existência desse processo de evolução pelo qual o **POLONORDESTE** se aprimorou e se impôs como uma estratégia válida, ainda que alguns ajustes se fizessem necessários.

O aspecto crucial desta participação do Banco, e principalmente de alguns de seus profissionais e consultores, foi a disponibilidade, para os brasileiros envolvidos com o Programa, de interlocutores inteligentes, ordenados e com uma efetiva acumulação de conhecimento, funcionando como parceiros de um jogo social, que se viu quando começou, mas não se tinha conhecimento de quando terminaria e quais seriam suas regras, por sinal, modificadas ao longo desses dez anos. O Banco supriu recursos humanos ao Programa, o que não poderia ser de outro modo, pois não havia possibilidade de arregimentar os técnicos brasileiros de igual nível de competência profissional, os quais não estavam ao alcance dos meios ou do prestígio do Programa junto à inteligência nacional.

5.2. A LONGA CAMINHADA DE VOLTA AO PONTO DE PARTIDA — DOIS EXEMPLOS ILUSTRATIVOS

O primeiro exemplo ilustrativo: em junho de 1983, em carta dirigida ao então Governador do Rio Grande do Norte, o Banco indica os critérios básicos que deveriam nortear a elaboração do **RURALNORTE**, contratada com a empresa de consultoria **BRASTEC**: “... estes objetivos deverão atender a certos critérios mínimos, quais sejam: baixo custo por família rural atendida; fornecimento da infra-estrutura social e da assistência técnica necessária para assegurar uma permanente melhoria da produtividade dos agricultores; produção de produtos agrícolas (“cash crops”) para pronta comercialização e adequados às condições ecológicas existentes”.

Em 1976, ao aprovar o empréstimo ao projeto RURALNORTE, em duas fases, o Banco Mundial comprometeu-se com o denominado "PDRI Algodão Arbóreo". Em 1978, ao proceder em conjunto com os técnicos brasileiros a avaliação da Fase I, o Banco concordou com uma reorientação da ênfase do Projeto: o alvo do Projeto era a melhoria do padrão de vida do produtor rural e não a elevação da produção e da produtividade do algodão.

Enquanto a Fase I se concentrava em apenas cinco serviços (crédito, extensão rural, pesquisa agropecuária, saúde e saneamento simplificado e organização dos produtores), a Fase II adicionou um vasto elenco de outras atividades, como produção de sementes, comercialização, infra-estrutura etc. Interessante notar que os recursos destinados à infra-estrutura eram quase iguais aos recursos destinados à assistência técnica e extensão rural.

Em 1983, o mesmo Banco, assim como os brasileiros, havia se convencido da inviabilidade operacional e da discutível fundamentação de ação compreendendo vasto elenco de atividades. Então, retornam ao modelo da Fase I do RURALNORTE, ou seja, um pequeno elenco de atividades que sejam as cruciais para o desenvolvimento rural.

O segundo exemplo ilustrativo: em agosto de 1973, o Banco escreve ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, concordando com o programa de trabalho acertado entre sua missão e o Governo brasileiro acerca da preparação do Programa de Desenvolvimento Rural Integrado do Nordeste e oferecendo a colaboração de um especialista em desenvolvimento rural para assistir durante um ano a Comissão Interministerial, estabelecida para cuidar do Programa como um todo.

No entanto, pelos mais diversos motivos, o Banco concentrou sua ação a nível de PDRI's e sua preocupação com o Programa passou a se subordinar à demanda dos empréstimos isolados por esquemas mais eficientes quanto a financiamento da contrapartida, eliminação de atrasos na execução do orçamento, acompanhamento, fortalecimento de uma equipe regional na SUDENE, mas não a SUDENE e a outros aspectos a nível do Programa.

Em 1983, o Banco e o Governo brasileiro voltam a reconhecer a importância da visão global do Programa e não o trabalho isolado com projetos específicos. Foi uma caminhada ao ponto de partida, pois durante

dez anos, talvez por haver percebido que a fonte de dinamismo do Programa estava a nível local, o Banco nunca colaborou com os mecanismos existentes a nível regional e nacional. Três exemplos:

- a) as missões técnicas do Banco trabalharam sempre com as equipes locais e apenas os assuntos pendentes eram informados à SUDENE e ao Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento, pois, nesta época, havia forte pressão interna no Banco para a realização das metas estabelecidas para número de empréstimos e montantes de financiamento em desenvolvimento rural;
- b) a avaliação do Programa realizado no âmbito do esforço de preparação do Projeto Nordeste, reconhece a importância do documento "POLONORDESTE: Diretrizes para o Planejamento" e o próprio Banco também considerou um passo importante na estruturação do Programa. No entanto, o Banco em nenhum momento se dispôs a colaborar na elaboração do referido documento de diretrizes, que foi produto de um trabalho de coordenação do Grupo Especial e no qual participaram todos os departamentos operativos da SUDENE e todas as instituições federais com atuação relevante para o desenvolvimento rural; e
- c) o Banco apresentou inúmeras propostas para aperfeiçoamento do esquema de coordenação a nível do Programa, mas nunca reconheceu o que estava sendo feito como um dado positivo, somente pelo simples fato de **estar sendo feito**. Ao contrário, suas críticas sempre foram negativas e estimularam mudanças que nunca resolveram um problema que não tem solução perfeita. Mas o Banco nunca reconheceu os méritos do esforço do GRPN, por exemplo, que dentro de suas possibilidades, estava trabalhando com extrema dedicação. O mesmo poderia ser dito em relação ao Grupo Especial, em Brasília.

Em resumo, a longa caminhada ao ponto de partida, segundo os dois exemplos ilustrativos apresentados, é uma evidência de que também o Banco Mundial estava em processo de "aprender fazendo" e que não cabe considerar as idas e vindas do POLONORDESTE como um sintoma da preferência pela improvisação em substituição ao planejamento.

5.3. O BANCO MUNDIAL E A DIMENSÃO FINANCEIRA

É interessante constatar que a ajuda decisiva do Banco não se deu na dimensão financeira. Ao contrário, sua grande colaboração foi no aperfeiçoamento da proposta de intervenção, via o trabalho dedicado e ordenado de seus funcionários e consultores, pois o Programa não conseguia arremeter os melhores quadros a nível nacional e regional.

Quanto aos recursos financeiros para gastos a fundo perdido, o Banco não foi de grande ajuda. Pelo contrário, era um elemento complicador: parcela **crescente** dos recursos nacionais ficava comprometida com a contrapartida nacional aos seus empréstimos, enquanto uma parcela **decrecente** dos recursos ficava disponível para um número **crescente** de PDRI's. Para complicar, os recursos nacionais destinados ao Programa tiveram uma evolução errática, mas com sentido decrescente ao longo do período 1975-1981, a preços constantes.

Quanto aos recursos financeiros para aplicação em crédito rural, o Banco **também** não foi de grande ajuda e esta escassez de recursos para crédito foi o elemento crítico para o mau desempenho do Programa em suas atividades de apoio direto ao produtor rural. Estimulados pelo Banco, a SUDENE e o BNB, com respaldo do Banco Central, prepararam um estudo completo para fundamentar um empréstimo do Banco ao segmento crédito rural. O estudo ficou pronto e atendia aos requisitos do Banco Mundial, mas o Governo brasileiro não concedeu prioridade a este empréstimo, por maior que fosse a pressão exercida pelo Banco. Havia dois elementos básicos a definir os rumos: o saldo do crédito rural tinha que ser diminuído em termos reais e o pequeno produtor rural do Nordeste não era uma prioridade das autoridades monetárias de então.

Um aspecto complicador e que diminuía a força do Banco consistia no fato de ser a União o tomador dos empréstimos e para ter o projeto aprovado, os Governadores Estaduais eram capazes de aceitar qualquer exigência. Todavia, mesmo aprovado, não se concedia ao projeto a legitimidade política de que ele necessitava.

Para comprovar que a ajuda decisiva do Banco consistiu na dimensão técnica, há dois indicadores de eficiência: o custo por produtor assistido em PDRI's financiados apenas com recursos nacionais foi de US\$ 3,798.00, sendo 60% maior que o custo por produtor assistido em PDRI's com financiamento parcial do Banco Mundial, que foi de apenas US\$ 2,376.00 (1:64).

Um outro indicador consiste em analisar a capacidade de cada US\$ 1,00 fornecido pelo Banco Mundial em aumentar a eficiência de cada US\$ 1,00 fornecido pelo Governo brasileiro. Fazendo-se uma análise dos dados contidos nas TABELAS n:os 10 e 12 de avaliação do POLONORDESTE, feita no âmbito da preparação do Projeto Nordeste, chega-se às seguintes constatações:

- a) os PDRI's financiados exclusivamente com recursos nacionais aplicaram Cr\$ 58 bilhões, a preços de 1982, quantia igual ao que aplicaram de recursos nacionais os PDRI's que contaram com empréstimo externo;
- b) somando-se os recursos externos no montante de Cr\$ 33 bilhões, a preços de 1982, aos recursos nacionais de Cr\$ 59 bilhões, também a preços de 1982, o total alcançado pôde assistir 213 mil produtores rurais, enquanto os recursos nacionais de Cr\$ 59 bilhões, a preços de 1982, aplicados sem a qualificação do apoio técnico que acompanhou os recursos externos, assistiram apenas 86 mil produtores rurais;
- c) o quadro a seguir mostra que os recursos nacionais qualificados pelo apoio externo, foram 2,5 vezes mais eficientes em assistir produtores rurais que os recursos nacionais aplicados isoladamente, supondo-se que a assistência tenha igual nível de conteúdo.

CUSTOS POR PRODUTOR ASSISTIDO
(Cr\$ mil a Preços de 1982)

Discriminação	Recursos Nacionais	Recursos Externos	Soma
PDRI's financiados c/rec. nacionais	681,2	—	681,2
PDRI's financiados c/rec. nacionais e externos	271,6	154,6	426,2

A conclusão a que se chega é simples: o apoio financeiro externo foi decisivo para que os PDRI's financiados pelo Banco Mundial elevassem sua participação relativa no rateio dos recursos nacionais disponíveis, de 14% em 1978 para 30% em 1982, ou seja, o apoio financeiro externo teve impacto do ponto de vista quantitativo.

No entanto, a todos os PDRI's os recursos financeiros sempre chegaram com atraso e na área de crédito rural sempre foram insuficientes. Ou seja, o apoio financeiro externo não teve um impacto qualitativo na dimensão financeira, mas teve forte impacto na área de eficiência, pois os recursos nacionais aplicados em conjunto com recursos externos foram 2,5 vezes mais eficientemente aplicados que os recursos financeiros nacionais, gastos isoladamente. ⁽¹⁹⁾ Em resumo, o Banco Mundial é mais relevante por sua assistência técnica que por seu suporte financeiro.

6. AS PRINCIPAIS LIÇÕES

Após a apresentação da evolução histórica do Programa e de seus principais aspectos positivos e negativos, foi apresentada uma análise de participação do Banco Mundial na evolução do POLONORDESTE. Esta seção objetiva sintetizar as principais lições a serem extraídas da experiência da execução do POLONORDESTE. O que se apresenta a seguir é uma síntese, pois foi uma rica experiência e são muitas as lições a serem apontadas, todas com um viés próprio à posição a partir da qual se analisa o Programa.

6.1. APRENDER FAZENDO

A primeira lição consiste em verificar que o caso do POLONORDESTE comprova a tese de Hirschman, em "Projetos de Desenvolvimento", segundo a qual os projetos, uma vez iniciados, contam com uma dinâmica própria de superação dos obstáculos e de ajustes às circunstâncias. Ou como dizia o poeta: "o caminhante faz o caminho".

Caso tivesse havido a decisão de se aguardar a complementação de todos os estudos e a elaboração de todos os manuais, o POLONORDESTE teria sido apenas um exercício de reflexão tecnocrática acerca da pobreza rural.

6.2. ABERTURA ÀS MUDANÇAS, ÀS INOVAÇÕES

O sucesso de um Programa está determinado pelo seu grau de abertura às propostas de mudanças e de inovações. O POLONORDESTE manteve-se vivo ao se apropriar de propostas de outros programas, que, apesar do potencial de suas propostas, não foram capazes de sobreviver às trocas do exercício do poder, em virtude das eleições. O flexível sobrevive — ainda que seu único mérito seja simplesmente continuar existindo — tentando implementar uma ação decisiva para uma tarefa inadiável: extinção da pobreza no Nordeste Rural.

Neste exercício de flexibilidade e de abertura ao novo, o Programa encontrou um aliado inesperado exatamente no Banco Mundial, visto por uns como uma instituição rígida e por outros como uma instituição a serviço do conservadorismo. Para o POLONORDESTE, o Banco Mundial serviu para dar aval às suas propostas e suas inovações.

6.3. A IMPORTÂNCIA DO AMBIENTE ONDE SE DESENVOLVE O PROGRAMA

O Programa contou com um ambiente favorável ao seu desenvolvimento e aprimoramento em todas as entidades que interviram em sua execução.

Em Brasília, o Programa contou com um grupo especial constituído, na maior parte do tempo, por nordestinos com profundo comprometimento com suas propostas. E no Instituto de Planejamento — IPLAN/IPEA, no qual o Grupo Especial tinha sua base de apoio, verificou-se a seguinte coincidência: O Ministro do Planejamento no período 1969-79 era um piauiense, além de competente, comprometido com o Nordeste; e os dois superintendentes do IPLAN, naquele período, eram nordestinos de reconhecida capacidade intelectual e integridade profissional, o que lhes conferia credibilidade plena, tanto em Brasília, como na região Nordeste. Ainda no IPLAN, numa área decisiva para o sucesso do Programa, os três chefes do setor de Agricultura e Abastecimento, naquele período, eram profissionais de comprovada competência.

Em Recife, apesar de todas as dificuldades, um grupo de profissionais da SUDENE dedicou-se ao Programa com todas as suas possibilidades, embora enfrentando situações confusas quanto aos conceitos básicos do

Programa e quanto às rotinas e procedimentos técnico-administrativos. A partir de sua liderança, o GRPN contou com o profundo conhecimento da realidade nordestina aliado à já comentada dedicação. E tudo isto em uma situação onde os salários dos profissionais da SUDENE eram muito inferiores aos salários dos demais técnicos envolvidos no Programa (IPEA, BNB, CODEVASF, EMBRAPA, CEPA's etc).

A nível local, o Programa contou com as CEPA's (Comissão Estadual de Planejamento Agrícola), em pleno vigor de sua recente instalação, com pessoal treinado, bem pago e de elevado espírito empreendedor e inovador. Nos demais Estados, onde o Programa não foi apoiado pelas CEPA's, em geral, contou com as pessoas certas, nos lugares certos e na hora certa, que fizeram a compensação pela inexistência das imensas vantagens que ofereciam aquelas comissões.

Comparado com outros programas, o POLONORDESTE contou com o fator sorte, encontrando, onde se desenvolveu, as características ambientais ideais ao seu aprimoramento.

6.4. O PROGRAMA E A CRISE

A maior parte das análises se omitem em constatar que o muito que foi realizado e aprimorado, o foi em ambiente de crise: em 1973, o primeiro choque dos preços do petróleo; em 1978, o segundo choque dos preços do petróleo; em 1979-83, um período de secas totais ou parciais no Nordeste; em 1982, o começo da crise externa, com a recusa do México em pagar os serviços da dívida externa.

A escassez de recursos financeiros para aplicação em crédito rural foi o principal impacto da situação de crise no período de sua execução. Tudo teria sido diferente se houvesse crédito abundante e os avanços do Programa não seriam medidos pelas realizações na infra-estrutura e sim pelo aprimoramento da introdução do progresso técnico, pelo desenvolvimento de novos mecanismos de comercialização, pela intensificação da interdependência entre o setor agrícola e o setor de serviços e a agroindústria, enfim, pelo aumento da produção agrícola e pela elevação da produtividade do pequeno produtor rural.

6.5. A EXPLICITAÇÃO DOS DESAFIOS

O POLONORDESTE explicitou, com sua ação concreta em diversos setores e sub-regiões, os desafios que ainda precisam ser enfrentados:

- a) como assegurar o acesso ao crédito para os milhões de nordestinos pobres;
- b) como transferir o progresso técnico aos milhões de pequenos produtores, quer seja mediante a ação da assistência técnica e extensão rural, quer seja mediante sistemáticas específicas a cada comunidade, a cada realidade concreta;
- c) como erradicar formas arcaicas de arrendamento social da terra;
- d) como melhorar o uso das terras agricultáveis que estão ociosas ou subutilizadas nos latifúndios; e
- e) como captar as aspirações e as prioridades da população pobre e como operacionalizar o apoio governamental ao processo de transformação de uma realidade sócio-econômica indesejável, tanto a nível da Região e do País, como a nível dos próprios beneficiários.

Em resumo, simplesmente por ter funcionado, o POLONORDESTE transformou-se em um imenso laboratório por meio do qual poder-se-ão desenvolver pesquisas e análises indicativas dos caminhos que levarão à erradicação da pobreza no Nordeste rural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ARAÚJO FILHO, Acúrcio Alencar et alii. **Avaliação do pólo Nordeste e do projeto sertanejo**. Fortaleza, BNB.ETENE, 1985. 314 p. (Projeto Nordeste, 15).
2. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste — POLONORDESTE**: regulamento de crédito, Brasília, 1977.
3. BANCO MUNDIAL, **Brasil — uma avaliação preliminar dos programas de desenvolvimento rural para o Nordeste**. Washington, s.d. 212 p.
4. IPEA. **POLONORDESTE**: esquema de administração a nível de Brasília. Brasília, 1977. 10 p.
5. IPEA. **POLONORDESTE**: um programa de trabalho. **Boletim econômico**, Brasília, IPEA, 1976.
6. IPEA/MINAGRI.SUPLAN/SUDENE. **Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste — POLONORDESTE**. Brasília, 1974.
7. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL/IPEA/IPLAN. **Processo nº IPLAN/011/74 — Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Nordeste**. Brasília, 1974. 138 p.
8. _____ . **Relatório final das atividades da Comissão de Análise e julgamento das propostas técnicas de execução do Programa de Desenvolvimento Rural Integrado de Áreas Prioritárias do Nordeste**. Brasília, 1974, 155 p.
9. MIRANDA, Ricardo Nunes. **POLONORDESTE**: resultados e perspectivas. Brasília: IPEA, 1977. 15 p.
10. SEPLAN. Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento. **POLONORDESTE**: avaliação de desempenho. Brasília, 1976. 51 p. (Documento, 1).
11. SEPLAN. Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento/MINAGRI/MINTER/BACEN. **Avaliação do esquema de administração do POLONORDESTE**. Brasília, 1978. 25 p. (Documento preliminar para discussão).

12. SEPLAN/MINTER/MINAGRI. **Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste — POLONORDESTE**. Brasília, 1975. 63 p.
13. SEPLAN/MINAGRI/MINTER/BACEN/SUDENE/GRUPOS ESPECIAL E REGIONAL DE COORDENAÇÃO E ACOMPANHAMENTO. **POLONORDESTE: Programa especial de crédito rural**. Brasília, 1977.
14. SEPLAN/MINTER/MINAGRI/MINIFAZ/SUDENE/GRUPOS ESPECIAL E REGIONAL DE COORDENAÇÃO E ACOMPANHAMENTO. **Diretrizes para o planejamento — Governo Federal — POLONORDESTE — Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste**. Recife, 1976. 56 p.
15. SUDENE. **POLONORDESTE: A transformação do meio rural**. SUDENE Informa, Recife, jan./maio 1976.
16. THE WORLD BANK. **Brazil — termos of reference for special economic mission e pre-departure issues paper**. Washington, May. 15, 1974.
17. _____. **Carta de Gunter K. Wiese ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral**. Washington, Aug, 31, 1973.
18. _____. **Carta de Robert F. Skillings ao Governador do Rio Grande do Norte**. Washington, June 22, 1973.
19. _____. **Carta de Robert F. Skillings ao Secretário Geral da SEPLAN**. Washington, Feb., 3, 1978.
20. _____. **Polonordeste rural development program note on possible development of organizational arrangements**. Washington, Jan, 23, 1976. 4 p.
21. _____. **Rural development issues and options in Northeast Brazil**. Washington, 1975. 158 p.

Abstract: It analyzes the importance of the "Program of Development of Integrated Areas of the Northeast of Brazil", discussing the various phases of the Program from its conception. It describes the evolution of POLONORDESTE focusing on the participation of the various entities involved in its execution, besides pointing out its positive and negative aspects in a critique analyzes which furnishes subsidy and suggestions, to authorities and technicians, so that the imperfection detected from that experience would be eliminated in future elaboration of similar programs. This would guarantee that the new programs would have greater perspective of success.