

AVALIAÇÃO DO PROJETO NORDESTE E DO PROGRAMA DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR

*Ricardo N. Miranda**

Resumo: Destaca o Projeto Nordeste com uma visão crítica que parte de sua criação e se estende até os resultados alcançados durante o período analisado. Faz uma síntese das principais realizações e enfoca o PAPP-Programa de Apoio ao Pequeno Produtor, segmento do Projeto Nordeste que mais se destacou. Enumera os seus aspectos positivos e negativos, procurando destacar, da experiência, lições que poderão ser úteis ao planejamento e execução de programas futuros que objetivem promover o desenvolvimento rural integrado do Nordeste do Brasil.

1. INTRODUÇÃO

O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor - PAPP é parte integrante da proposta mais ampla do Projeto Nordeste, criado em 1984.

A concepção central do Projeto Nordeste consiste em compreender o desenvolvimento regional como uma política nacional, que perpassa todas as demais políticas nacionais de caráter setorial. A realidade regional é parte da política nacional de desenvolvimento, que necessariamente terá de incluir elementos de diminuição das desigualdades regionais e interpessoais de renda e de perspectivas de progresso, em função do próprio interesse do desenvolvimento nacional.

O PAPP seria um dos cinco programas incluídos no Projeto Nordeste, mas foi o único a ganhar maior vulto, na medida em que pôde se utilizar da existência do POLONORDESTE, o qual foi reestruturado a partir de amplo e profundo processo de avaliação.

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

O alcance e escopo deste documento de avaliação do Projeto Nordeste/PAPP consiste em identificar os aspectos positivos e negativos, que permitam extrair lições para a ação futura. É dada ênfase ao problema de gestão institucional do desenvolvimento rural integrado.

Esta avaliação se desdobra em quatro partes:

- a) análise do processo de criação do Projeto Nordeste, com uma visão crítica dos fatos mais determinantes de sua atual configuração, e uma síntese de suas realizações;
- b) um esforço de identificação e discussão dos principais aspectos negativos de sua experiência;
- c) igual esforço no sentido de identificar e discutir os principais aspectos positivos; e
- d) reflexão acerca de quais seriam as lições, as perspectivas e as expectativas para a evolução futura da promoção do desenvolvimento rural integrado no Nordeste do Brasil.

2. A CRIAÇÃO DO PROJETO NORDESTE

Esta seção apresenta os fatos relevantes que condicionaram a criação do Projeto Nordeste e se estende até a análise dos principais percalços do seu pleno desenvolvimento.

2.1. ANTECEDENTES À CRIAÇÃO DO PROJETO NORDESTE

A criação do Projeto Nordeste deu-se no momento em que predominavam os seguintes condicionamentos:

- a) ocorrência de um longo período de secas, gerais ou parciais, entre 1979 e 1983, o que exigiu do setor público um novo posicionamento ante à constatação de que a vulnerabilidade da economia da Região à ocorrência da seca ainda continuava a mesma de sempre. Historicamente, a cada ocorrência de seca, o Governo Federal reage com a criação de novas entidades ou programas: à seca de 1951 deve-se, pelo menos em parte, a criação do BNB; a seca de 1958 foi determinante para a criação do GTDN e da SUDENE; à seca de 1970 seguir-se-á o PIN/PROTERRA; a seca parcial de 1976 criou o momento necessário ao lançamento do Projeto Sertanejo; e à seca de 1979 deve-se a criação do PROHIDRO;

- b) proliferação de um vasto elenco de programas de desenvolvimento voltados para o Nordeste rural, tanto programas especiais como programas setoriais, ou de iniciativa isolada de diversas entidades federais e estaduais;
- c) ineficiente desempenho do elenco de programas, em função da crise financeira do setor público e da escassez de recursos para aplicação em crédito rural;
- d) baixa capacidade técnico-administrativa que se encontrava fracionada na condução dos diversos programas, competindo pelos mesmos escassos recursos financeiros e, em sua maioria, apresentando objetivos coincidentes ou complementares;
- e) existência de experiência concreta na área de desenvolvimento rural que poderia servir de base à formulação de um programa de maior envergadura, com maior impacto a nível de Região Nordeste; e
- f) esgotamento da capacidade de atender a projetos isolados por parte do Banco Mundial, tanto pelo elevado custo administrativo como pela incidência, no desempenho dos projetos isolados, de variáveis políticas que somente poderiam ser adequadamente equacionadas a nível de programas de maior abrangência.

2.2. O DESDOBRAMENTO DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DO PROJETO NORDESTE

Em 1979, o Decreto nº 83.436, de 10/05/79, alterou o até então vigente esquema de coordenação e acompanhamento dos Programas Especiais, mediante o funcionamento de grupos especiais com apoio administrativo na Secretaria de Planejamento da Presidência da República. As atividades de coordenação, de definição de políticas e de estabelecimento de diretrizes, a nível de Brasília, foram transferidas para o Ministério do Interior, criando-se, assim, um ponto focal comum a todos os principais programas de desenvolvimento rural para o Nordeste.

Em 1981, o conselho de Desenvolvimento Econômico aprovou a programação financeira para todos os Programas Especiais, bem como uma proposta de definição comum para este, quanto a objetivos, diretrizes operacionais e população-meta (Exposição de Motivos nº 015/81 de 18/03/81). Era o primeiro passo para a unificação dos referidos programas.

Em 1982, mediante a Portaria Interministerial nº 158, de 20/09/82, foi criada a Comissão Interministerial para supervisionar a elaboração do Projeto Nordeste, cabendo à SUDENE a coordenação desta tarefa.

Em agosto de 1982, com a realização de um seminário em Brasília, por iniciativa do IPEA/IPLAN, iniciou-se um processo de avaliação de todos os programas especiais de desenvolvimento rural, que ocupou, durante 1983 e os primeiros meses de 1984, um contingente de mais de 300 técnicos de todas as instituições participantes dos referidos programas especiais. Como produto deste processo de avaliação, foi formulado o Projeto Nordeste e elaborado o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor - PAPP. Com o Decreto nº 91.178, de 1º/04/85, foi criado o Projeto Nordeste. Todo o imenso esforço de avaliação dos programas existentes e de formulação do PAPP foi documentado na Série Projeto Nordeste, com 18 volumes, publicada por BNB/SUDENE/ IPEA/IPLAN, em 1985.

2.3. A CONCEPÇÃO BÁSICA DO PROJETO NORDESTE

A concepção básica do Projeto Nordeste, embora concentrada na problemática específica do pequeno produtor, "evoluiu para abranger todo o desenvolvimento da Região".*

"O Projeto Nordeste, dessa forma, é composto de:

- a) uma política de desenvolvimento para o Nordeste, envolvendo fixação de objetivos de caráter microrregional, definindo estratégias e diretrizes para os espaços urbanos e rurais e para os diversos setores de atividade - agropecuária, indústria e serviços; destaca-se a prioridade para o fortalecimento da economia regional e para a participação de toda a população nos frutos do desenvolvimento;
- b) definição de estratégias específicas para as áreas ou setores considerados prioritários a nível da política de desenvolvimento regional; com este objetivo, serão detalhadas estratégias para o desenvolvimento urbano, rural, industrial e setores sociais".**

* Projeto Nordeste; concepção básica (14:14).

** Idem (14:15).

Ao considerar que já existiam instrumentos de promoção do desenvolvimento da indústria e da agropecuária, em grandes unidades de produção, o Projeto Nordeste deu prioridade ao atendimento ao pequeno produtor rural, normalmente à margem das ações e dos incentivos governamentais. Esta prioridade decorre de duas grandes vertentes:

- a) do ponto de vista social - 4,8 milhões de famílias têm uma renda mensal média igual ou inferior a dois salários mínimos e, destas, 3 milhões vivem no meio da rural, representando 96% da população rural. Isto significa que aí se concentra o problema de pobreza do Nordeste, sendo também a base do processo migratório para o meio urbano, o que torna inter-relacionadas a eliminação da problemática de pobreza e violência nos grandes centros urbanos do País e a erradicação da pobreza rural no Nordeste; e
- b) do ponto de vista econômico - os estabelecimentos agrícolas com área de até 100 ha ocupam apenas 30% da área agrícola regional, mas produzem mais de 75% da produção regional de arroz, feijão, mandioca e milho; e os estabelecimentos agrícolas com área menor que 50 ha geram de 80% do emprego rural.

Como o presente trabalho de avaliação limita-se ao Programa de Apoio ao Pequeno Produtor - PAPP, não é aqui analisada, em detalhes, a evolução do Projeto Nordeste, que veio a resultar apenas na execução do PAPP, ficando prejudicada sua intervenção em termos mais abrangentes da política de desenvolvimento rural integrado do Nordeste.

Os demais programas do Projeto Nordeste para o meio rural não se desenvolveram como era esperado:

- a) o programa de apoio aos pequenos negócios, que consistia na ação de apoio ao setor não-agrícola do meio rural, não encontrou respaldo suficiente para vencer os obstáculos e dificuldades previsíveis ao desenvolvimento de uma ação inovadora e abrangente;
- b) o programa regional de educação rural está em etapa de formulação desde 1976, quando recebeu forte apoio do POLONORDESTE, mas não foi ainda possível transformá-lo em ação concreta com a abrangência proposta pelo Projeto Nordeste;
- c) o programa regional de saúde foi elaborado e recebeu financiamento do Banco Mundial, mas ganhou caráter demasiado setorial, perdendo o enfoque mais abrangente contido em sua proposta de origem; e
- d) o programa de saneamento rural recebeu o apoio financeiro do Banco Mundial para uma ação experimental em Minas Gerais para

a realização de estudos complementares, estando atualmente sendo formulado um amplo programa de caráter nacional.

2.4. A CONCEPÇÃO BÁSICA DO PAPP

"O objetivo geral do programa de apoio ao pequeno produtor é erradicar a pobreza absoluta através do aumento da produção e da produtividade dos pequenos produtores rurais".*

Os objetivos específicos são aumentar a eficiência e eficácia das ações governamentais no Nordeste rural, inclusive com a redução dos custos por família atendida, e fortalecer estas ações a nível suficiente para transformar a atual realidade de pobreza.

O PAPP consiste na adoção das seguintes estratégias:

- a) fusão dos programas especiais de desenvolvimento regional;
- b) simplificação e aperfeiçoamento da ação integrada dos projetos do POLONORDESTE, com redução do número de segmentos, concentrando recursos nas ações mais relevantes para aumentar a produção e a produtividade do pequeno produtor;
- c) aperfeiçoamento institucional, a nível da SUDENE e dos Governos Estaduais;
- d) aperfeiçoamento dos demais programas que interferem no meio rural (FINOR-Agropecuário, PROÁLCOOL etc.);
- e) aperfeiçoamento dos instrumentos de intervenção setorial;
- f) aperfeiçoamento de recursos humanos;
- g) redução das aplicações em atividades-meio e reforço das atividades-fins;
- h) eliminação da concorrência ou superposição entre programas que atuam no meio rural; e
- i) abertura ao planejamento participativo.

O Programa adotou, como estratégia básica, o desenvolvimento rural integrado, sendo a seleção do tipo específico de projeto (PDRI, colonização ou irrigação) um resultado do diagnóstico da situação sócio-econômica de cada subárea. Como área de atuação, ficou estabelecida toda a região Nordeste e a zona mineira inserida no Polígono das Secas. Todas as regiões naturais

* Idem (14:21).

poderão se beneficiar com a ação do Programa, mas a região semi-árida é considerada prioritária.

2.5. AS ATIVIDADES ESSENCIAIS DO PROGRAMA

O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor estabeleceu as seguintes atividades essenciais:

- a) **ação fundiária** capaz de garantir ao pequeno produtor rural o acesso à posse e ao uso da terra;
- b) **desenvolvimento dos recursos hídricos** necessários ao abastecimento d'água para uso humano, consumo animal e irrigação em projetos públicos ou privados;
- c) **crédito** destinado à realização de investimentos e custeio das atividades produtivas;
- d) **geração de tecnologia** objetivando reorientar o processo de geração, adaptação e difusão de tecnologias adequadas à pequena unidade de produção;
- e) **extensão rural** direcionada aos pequenos produtores rurais e suas associações no processo de transformação da situação de pobreza vigente;
- f) **comercialização** adequada a fornecer à população-meta os meios para aquisição de insumos e para escoamento da produção; e
- g) **apoio às pequenas comunidades rurais** para financiamento de iniciativas das associações de pequenos produtores rurais. (Decreto nº 91.179, de 1º/04/85).

2.6. OS RESULTADOS ESPERADOS

"O Programa, em 15 anos, permitirá criação direta de 6 milhões de empregos estáveis, admitindo-se ocupação de três pessoas por família. No quinquênio 1984/89, deverão ser criadas 1,8 milhão de oportunidades estáveis de trabalho. O aumento da produção e da renda implicará geração imediata, adicional, de empregos no próprio meio rural e nas cidades de pequeno, médio e grande portes".*

Esperam-se resultados indiretos da correta execução do Programa em aspectos importantes para a solução dos graves problemas sociais do País. Há referência à diminuição do ritmo de migração rural-urbana, à cria-

* Projeto Nordeste. Concepção básica (14:33).

ção de uma classe média no meio rural e à auto-suficiência do Nordeste na produção de alimentos.*

2.7. ESTIMATIVAS DE PRAZOS, METAS E CUSTOS

A execução do Programa foi distribuída ao longo de 15 anos, divididos em três quinquênios, para os quais foram estabelecidas as seguintes metas:

- 1º quinquênio - 600 mil famílias
- 2º quinquênio - 665 mil famílias
- 3º quinquênio - 735 mil famílias

A meta global consiste em assistir diretamente 2 milhões de famílias de pequenos produtores rurais e beneficiar 800 mil famílias, indiretamente, mediante o impacto do Programa na criação de empregos em outras atividades rurais e urbanas. A população-meta é, pois, 2,8 milhões de famílias rurais, sendo estimado em 4 milhões de famílias o total da população rural.

O custo estimado baseia-se no custo médio, por família assistida, de US\$ 6 mil. No primeiro quinquênio seriam aplicados US\$ 3,6 bilhões, sendo que a estimativa para o período de 15 anos é de US\$ 12,0 bilhões.**

2.8. A ACEITAÇÃO DA PROPOSTA DO PROJETO NORDESTE

O Projeto Nordeste, ainda em seus momentos iniciais, defrontou-se com três dificuldades para a plena aceitação de sua proposta: o Movimento Muda Nordeste, a criação do Programa São Vicente e a criação do Programa de Desenvolvimento do Sistema Fundiário.

O Movimento Muda Nordeste consiste em um movimento de participação de sindicatos de profissionais liberais, de trabalhadores rurais e urbanos, de associações de bairro e de outras formas de associação da sociedade civil. Quando foi criado o Projeto Nordeste, o "Movimento denunciou publicamente o caráter autoritário de sua elaboração bem como a inconstitucionalidade da forma de sua criação."***

* Ibid. (14:34/35).

** Idem (14:35/36).

*** Projeto Nordeste - debate regional (17:7).

O Movimento promoveu seminários a nível dos estados, de setembro a outubro de 1985, e um seminário, a nível regional, em Olinda, de 21 a 23 de outubro de 1985.

A idéia central do Movimento consistiu em considerar o PAPP um produto dos gabinetes tecnocráticos de Brasília e da SUDENE, sem a participação das formas representativas de seus beneficiários finais e, como tal, tratava-se de um programa de cunho autoritário, imposto de cima para baixo.

Interessante é a constatação de que, após a série de reuniões promovidas pelo Movimento, as conclusões e recomendações são coincidentes com os conceitos básicos do Projeto Nordeste, o que ratifica a solidez e consistência de sua proposta original.

Outra dificuldade inicial consistiu na criação do Programa São Vicente, pelo Decreto nº 92.320, de 23/01/86, de iniciativa da SUDENE.

A SUDENE continuava a mesma: nos anos setenta, por considerar o POLONORDESTE um "Programa de Brasília", além de não se comprometer com sua execução, insistiu com a proposta do Projeto Sertanejo durante dois anos, até obter seu próprio Programa Especial. Nos anos oitenta, após dois anos de avaliação exaustiva de todos os principais programas de desenvolvimento, foi criado o Projeto Nordeste sob coordenação da própria SUDENE. Mesmo assim, determinados setores dessa superintendência continuaram com a necessidade de reafirmar sua própria identidade, já que o Projeto Nordeste contou com significativa participação de Brasília e do Banco Mundial. Daí a origem do Programa São Vicente.

Com a criação deste Programa, frustrou-se um dos objetivos do Projeto Nordeste, no tocante ao aumento da eficiência do setor público, à medida que fosse evitado o desperdício de recursos com a duplicação de esquemas de administração, execução e acompanhamento de programas com objetivos similares ou complementares. Depois de tanto esforço para o aperfeiçoamento da ação do setor público, era a própria SUDENE que contrariava as recomendações do Projeto Nordeste, fruto de um processo desenvolvido sob sua coordenação.

A duplicação entre os dois programas é evidente, já que "a meta do Programa São Vicente é incentivar e aumentar a participação, a organização e a união dos pequenos produtores rurais, visando a melhorar seus níveis de

produção, produtividade e renda, e fixar o homem à terra."*

Nos debates anteriores à criação do Projeto Nordeste, sempre houve unanimidade quanto à necessidade de ser intensificado o processo de participação comunitária que já existia de modo incipiente nos PDRI's do POLO-NORDESTE. Neste sentido foi criado o Programa de Desenvolvimento Comunitário ou APCR, com igual objetivo do Programa São Vicente, sendo o planejamento participativo uma das estratégias medulares do programa de apoio ao pequeno produtor rural.

A terceira e última dificuldade inicial consistiu em separar a ação fundiária das demais atividades do PAPP e criar um Programa de Desenvolvimento do Sistema Fundiário do Nordeste - PDSFN, de responsabilidade do INCRA, e que seria objeto de financiamento específico pelo Banco Mundial.

Enquanto que a problemática de acesso à posse e uso da terra é a variável mais relevante na determinação do quadro de pobreza rural do Nordeste, a ação fundiária seria a estratégia central dos projetos estaduais de desenvolvimento rural no âmbito do PAPP.

A duplicação de esquemas de administração, além do correspondente desperdício de recursos financeiros, também representava uma exigência adicional à gestão do PAPP, pois havia de promover a harmonia e a complementaridade das ações do PDSFN, a cargo do INCRA e dos institutos estaduais de assuntos fundiários, com as ações dos projetos de desenvolvimento rural integrado, a cargo da SUDENE e dos Governos Estaduais.

2.9. A PERDA PREMATURA DE LEGITIMIDADE POLÍTICA

Como já foi comentado, o processo de planejamento e elaboração do Projeto Nordeste iniciou-se em 1982 e sua criação deu-se em 1984. No início de 1983, estavam assumindo os Governos Estaduais os primeiros Governadores eleitos pelo voto popular e direto ao final de 1982.

Esses Governadores estavam ansiosos por novas propostas, novos símbolos e novas siglas que pudessem diferenciá-los das administrações estaduais anteriores, eleitas por voto indireto, sob forte influência dos presidentes militares, os quais por sua vez seriam substituídos por um presidente civil, a ser eleito ao final de 1984, sem a tutela militar.

* Documento informal interno ao Ministério do Interior.

O Projeto Nordeste, em sua concepção original, era exatamente o novo símbolo de que estavam necessitando os novos Governadores e todo o setor público, após o longo período de secas de 1979-83. Essa estiagem veio a desnudar a realidade de pobreza rural no Nordeste, que continuava inalterada, apesar das muitas entidades e dos programas criados com o propósito de realizar a transformação do Nordeste subdesenvolvido.

O Projeto Nordeste era a visão nova que faltava, tanto que foi possível reunir em Recife, em três diferentes ocasiões, todos os governadores da Região, com o objetivo específico de discutir a sua concepção e metas.

Houve, no entanto, uma frustração de expectativa por parte dos governadores. Para estes, havia a necessidade imperiosa de que as ações do Projeto Nordeste se iniciassem de pronto e não após o final de 1984. Com um mandato administrativo de 1983 a 1986, os Governadores esperavam dispor dos recursos do Projeto Nordeste, pelo menos, na segunda metade de seus mandatos.

A direção do processo de criação do Projeto Nordeste, com o apoio do Banco Mundial, *tentou fortemente* atender a essa aspiração legítima dos Governadores, e, em abril de 1984, estabeleceu a seguinte meta:*

" Espera-se cumprir o seguinte calendário de avaliação:

- | | |
|--|-----------------|
| a) Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
(parte regional) | Março/Abril |
| b) Programa de consolidação do Sistema Fundiário
Nacional | Abril |
| c) Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
(estados) | Abril/Setembro" |

Havia, então, a seguinte intenção:**

"No que diz respeito ao Governo Federal, pretende-se acelerar a formação de equipes de assistência técnica e de avaliação para, sob a coordenação da SUDENE, apoiar os estados e avaliar todos os programas estaduais no decorrer de 1984."

* Projeto Nordeste; concepção básica (14:38/39).

** Idem (14:39).

“O Banco Mundial terá maior participação em relação à avaliação do programa regional e dos primeiros estados, passando a responsabilidade de avaliação progressivamente para a SUDENE, em relação aos demais estados. A SUDENE será aparelhada para acelerar o processo e garantir aprovação e início de operação de todos os programas estaduais em 1984.”*

No entanto, apesar de todo o esforço, a contratação dos empréstimos do Banco Mundial realizou-se segundo o seguinte cronograma:

PAPP/Regional	JUN/85
PDSFN/INCRA	JUN/86
RN e SE	JUN/85
PE	NOV/86
MA/PI/CE/PB/AL/BA/MG	OUT/NOV/DEZ/87

O resultado consistiu na frustração dos Governadores, pois não puderam desfrutar das realizações do PAPP, e em 1986, não conseguiram, eleger, em quase todos os Estados, o candidato de suas preferências.

A exceção confirma a regra: em Sergipe, onde o PAPP se realizou sob a denominação de “Projeto Chapéu de Couro”, o Governo Estadual conseguiu recursos de diversas fontes financeiras, em adição ao Projeto Nordeste, e realizou um expressivo conjunto de obras de grande importância política como adutoras, represas, projetos de irrigação etc. Foi contemplado com a vitória eleitoral, conseguindo eleger seu sucessor.

A revisão destes fatos, com o benefício do tempo transcorrido, indica que o calendário era otimista quanto às responsabilidades da SUDENE em assumir o comando do processo de avaliação de projetos a serem financiados por instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial. Houve atitude irrealista quanto à disponibilidade de recursos externos, pois há uma longa e complexa tramitação até a efetivação do primeiro desembolso de um empréstimo externo.

Para os governadores eleitos em novembro de 1986, período 1987/90, o Projeto Nordeste era por demais ligado aos seus antecessores, em sua maioria, também adversários políticos. Por outro lado, houve muito desgaste

* Idem (14:40).

na manipulação do que seria uma nova proposta de desenvolvimento, mas que não se traduzia em ação concreta.

A estes novos Governadores, o PAPP não apresentava nenhuma margem de manobra para atender os pleitos de seus correligionários políticos a nível local, além de ser uma sigla usada e desgastada politicamente. Nem mesmo nos Gabinetes de Brasília ou em reuniões na SUDENE, esses Governadores mencionavam a existência do PAPP, pois se o fizessem, estariam reconhecendo a existência de uma importante ajuda federal a seu estado, uma vez que a união é mutuária do empréstimo externo e fornece a contrapartida nacional. Aos governadores empossados interessava obter verbas federais para a execução de novos empreendimentos, por meio dos quais pudessem se identificar com a opinião pública, ao mesmo tempo em que atenderiam seus correligionários e cumpririam suas promessas de campanha eleitoral, de difícil realização em meio à grave crise fiscal da União.

O Projeto Nordeste/PAPP ficou sem sustentação política, órfão em meio à mais grave crise fiscal da história e no período de redistribuição constitucional das atribuições entre a União e os estados. Muito cedo, antes mesmo de demonstrar a solidez de sua concepção original, o Projeto Nordeste passou a ser uma iniciativa ligada ao passado.

2.10. DESEMPENHO GLOBAL NO PERÍODO 1985/1989

Iniciado em 1985, foi somente a partir de 1987 que o Programa adquiriu maior dimensão, quando o Banco Mundial firmou os contratos de empréstimos para todos os estados.

As realizações mais relevantes do Programa, até o final de 1988, são as constantes do quadro a seguir.

O programa desenvolveu intensa atividade na área de capacitação de recursos humanos:

5.289 eventos de capacitação
127.004 produtores participantes
27.201 técnicos participantes.

Discriminação	Área (ha)	População Assistida (nº de famílias)	Produtores Atendidos (nº de produtores)
<u>Ação Fundiária</u>			
— famílias assentadas	—	10.957	—
— área obtida para assentamento	818.019	—	—
<u>Recursos Hídricos</u>			
— irrigação pública	2.839	2.477	—
— irrigação privada	36.170	18.580	—
— abastecimento d'água	—	120.718	—
<u>Geração e Difusão de Tecnologia</u>			
— 691 ensaios	—	—	—
— 639 unidades de difusão	—	—	—
— 2.109 t de sementes básicas	—	—	—
<u>Assistência Técnica e Extensão Rural</u>			
— 8.563 comunidades rurais atendidas	—	258.067	—
— área com agricultura irrigada	18.211	—	—
— área com agricultura de sequeiro	498.095	—	—
<u>Crédito Rural</u>			
— projetos apoiados: 26.473	—	—	—
<u>Comercialização</u>			
— CAP	—	—	57.590
— CEP	—	—	58.831
— abastecimento de insumos	—	—	255.786
<u>APCR</u>			
— projetos produtivos: 2.534	—	—	219.764
— projetos comunitários: 1.417	—	—	231.429

É difícil confrontar as realizações com as metas previstas, já que houve diversos percalços na etapa inicial do Programa. Além dos atrasos na celebração dos contratos de financiamento externo, houve problemas com a obtenção da contrapartida nacional, no montante adequado e na época oportuna, e as atividades de crédito rural não se desenvolveram segundo previsão inicial.

Em aspectos globais, cabe ressaltar as seguintes realizações:

- a) o programa encontra-se em plena execução há apenas dois anos, em sete dos 10 Estados, e há mais de dois anos nos três outros Estados;
- b) foi institucionalizada e praticada em grande escala a participação dos pequenos produtores em todas as decisões, nos mais diversos níveis;
- c) foram criados 78 mil empregos na área de agricultura irrigada e 24 mil nos assentamentos fundiários; e
- d) foram obtidos resultados importantes na modernização de algumas práticas agrícolas em todos os estados.

Não há informações acerca da execução financeira do Programa no período 1985/88.

3. PRINCIPAIS ASPECTOS NEGATIVOS

Esta seção apresenta os cinco principais aspectos negativos do processo de formulação e implementação do PAPP, com ênfase na dimensão institucional e no esquema de gestão técnico-administrativa.*

3.1. A DIFÍCIL INTEGRAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

O PAPP absorveu a experiência acumulada com a execução dos PDRIs do POLONORDESTE. Nada, ou quase nada, foi absorvido dos demais programas extintos, vez que suas atividades seriam assumidas pelo PAPP. A experiência acumulada pelos Projetos Sertanejo, PROCANOR, PROHIDRO e pelo Programa de Emergência, não foi absorvida em função do equívoco de propor-se a integração de programas ou intervenções governamentais em um único programa.**

* Esta seção foi elaborada com base no documento "PAPP - Relatório Plurianual 1985/89" (15).

** Avaliação do Projeto Sertanejo (10:31/32).

Conforme comentado na avaliação do Projeto Sertanejo*, o aspecto crítico que não foi levado em conta consiste em ser cada programa um produto de uma trama de interesses, preferências, características profissionais das pessoas envolvidas e de percepções diferentes de uma mesma realidade. A realidade é a mesma, mas cada programa é produto de uma determinada percepção, não sendo possível homogeneizar ou integrar as diferentes percepções que refletem variadas tramas de interesses, alianças e culturas. Diante de diferentes interpretações de uma mesma realidade, não há rigor técnico ou argumentos férteis que sejam capazes de aplinar as divergências acerca da sistemática de como serão aplicados os recursos públicos, quem os aplicará e quais serão seus beneficiários.

Em adição ao comentário acima, há o detalhe técnico-burocrático de que as atividades de avaliação dos diversos programas e de formulação do novo Projeto Nordeste foram coordenadas pela SUDENE com base na coordenação do POLONORDESTE. Enquanto, a partir de análise de experiência acumulada nos PDRIs, os acertos foram absorvidos e os equívocos foram eliminados, as demais experiências acumuladas na gestão dos outros programas a cargo de outras equipes técnicas, da própria SUDENE, foram deixadas à margem, privando o PAPP do enriquecimento correspondente à experiência dos demais programas, além do POLONORDESTE.

3.2. A DIMINUTA REPERCUSSÃO POLÍTICA DO PAPP

Não absorvendo as ações de caráter regional de grande repercussão política, que eram integrantes dos PDRIs, nos setores de infra-estrutura econômica (estradas vicinais, linhas de eletrificação rural e outras) e de infra-estrutura social (escolas, postos de saúde e sistemas de saneamento rural), o PAPP deixou de herdar do POLONORDESTE a repercussão de que este dispunha. A ausência destas ações, de elevado efeito político, tiveram forte impacto sobre a legitimidade política do PAPP.

As ações de caráter regional propiciavam aos PDRIs três vantagens:

- a) mobilização de todas as forças sociais e econômicas da Região, criando um impacto mais abrangente, que produzia repercussões também a nível do pequeno produtor, ao mesmo tempo em que criava expectativas de reversão do quadro de pobreza a nível da Região;

* Avaliação do Projeto Sertanejo (10:31/32).

- b) capacidade de compensação aos setores sociais e econômicos que eram excluídos das ações específicas para o pequeno produtor, mas que desfrutavam das ações de caráter regional, que também o beneficiavam; e
- c) capacidade de compensação aos atores políticos, a nível estadual e local, que não tinham espaço de manobra no uso dos recursos segundo suas prioridades ou preferências, mas que desfrutavam do exercício do poder na contratação das obras e serviços e participavam das festas de inauguração de projetos concretos, de maior repercussão política que as ações de caráter restrito ao pequeno produtor rural.

3.3. A PERDA DA VISÃO INTEGRADA DA PEQUENA UNIDADE DE PRODUÇÃO NA REGIÃO SEMI-ÁRIDA

A absorção efetiva do Projeto Sertanejo pelo PAPP ou a sobrevivência isolada da experiência daquele projeto, ainda que em menor dimensão, corresponderia, atualmente, a 16 anos de experiência acumulada em tratar de modo integral a pequena unidade de produção rural, para seu fortalecimento quando da ocorrência de uma seca.

Nos documentos do Banco Mundial, a combinação de atividades de agricultura irrigada com atividades de agricultura de sequeiro é tratada com certa reticência,* e nos documentos de empréstimos** o assunto é abordado somente em termos de recursos hídricos, no que se refere à irrigação, e em termos de pesquisa agropecuária, no que se refere à pesquisa de modelos de sistemas integrados de aproveitamento das condições físicas e financeiras da pequena unidade de produção.

Nos documentos do Governo Brasileiro que tratam da concepção básica do Projeto Nordeste, há referência à visão integrada da unidade de produção. Por exemplo, na área de geração de tecnologias, a seguinte afirmação: "Trata-se de abraçar postura metodológica que focaliza a unidade de produção na sua totalidade, inventariando recursos, problemas e potencialidades, e definindo

* No documento 04:82/88, o Banco Mundial reduz a ação do Projeto Sertanejo aos aspectos de uso e conservação da água, havendo referências marginais às possibilidades da agricultura de sequeiro.

** No anexo 8, acerca dos principais indicadores para acompanhamento do Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado para o Rio G. do Norte (Report. nº 5.349-BR), não há nenhuma referência específica a agricultura de sequeiro.

programas de pesquisa referenciados à realidade analisada e aos fatores exógenos que a condicionam."* No entanto, esta mesma percepção globalizante não está explícita nas atividades de transferência de tecnologia. O PAPP perdeu a oportunidade de dar continuidade ao proposto pelo Projeto Sertanejo. A nível de conhecimento tecnológico, esta perda representa uma grande frustração, a médio e longo prazos.

O CNPq e cinco universidades da Região têm desenvolvido o Programa de Geração e Adaptação de Tecnologia - GAT que deu seqüência à proposta original do Projeto Sertanejo. Seria conveniente que o PAPP resgatasse esta experiência desenvolvida pelo CNPq/PDCT-NE** e enriquecesse assim sua atuação na região semi-árida.

3.4. OS PROBLEMAS NÃO RESOLVIDOS

O exercício de avaliação e de reflexão que deu origem ao Projeto Nordeste foi vigoroso e profundo em suas constatações e em suas proposições. No entanto, ao longo de sua implementação, observa-se que diversos problemas permanecem não resolvidos, sendo que alguns destes estavam na medula da própria concepção do Projeto Nordeste. Os principais são:

- a) a proliferação de novos programas, tanto a nível federal, a exemplo do "Padre Cícero", como a nível dos diversos estados, onde os governadores para o período 1987-90, sentiram a necessidade de dispor de novos símbolos (No Ceará, o Programa "Arrancada para a Produção" desenvolve-se com sistemática técnico-administrativa distinta, reproduzindo esquemas de administração, com desperdício de recursos, que foi uma das justificativas básicas para a unificação dos programas então existentes sob o esquema do PAPP);
- b) ineficiente esquema de administração financeira, com atrasos na liberação dos recursos e cortes de dotações durante o exercício financeiro; não houve progresso em relação ao POLONORDESTE, pois em 1989, a primeira parcela de recursos foi liberada no mês de outubro;
- c) a problemática de escassez de recursos para aplicação em crédito rural permanece intocada e está agora mais complicada pelo elevado nível da inflação, o que torna diminuta a demanda por crédito; com a ausência do crédito, os demais componentes perdem a parte substantiva de suas propostas de ação;

* Projeto Nordeste - concepção básica (14:28/29).

** SUEP-UFPB/CNPq/BID. Informativo nº 7, jun/89.

- d) não houve uma solução para o problema de como financiar a valorização hidroagrícola da pequena unidade de produção; e
- e) o efeito combinado de escassez de crédito e da débil acumulação de efetivas propostas de melhoria na produtividade dos sistemas de produção tem-se refletido na permanência do pequeno produtor dentro de rotinas de produção com baixa produtividade; nos projetos de assentamento, há situações em que o nível de pobreza permanece o mesmo de antes da ação fundiária e a taxa de evasão dos colonos em muitos projetos é superior a 30%, enquanto os jovens dos assentamentos seguem o padrão de comportamento regional de tentar vida melhor em São Paulo.*

3.5. A DEBILIDADE INSTITUCIONAL SE INTENSIFICOU

Dois fatos vieram a deteriorar a capacidade institucional, já débil, em função da falta de legitimidade política e de outros fatores.

Em primeiro lugar, houve o agravamento da crise econômica, com elevado ritmo inflacionário e a quase insolvência do setor público devido à crise fiscal.

Em segundo lugar, na época dos PDRI's, suas ações eram limitadas e diminutas, além de sujeitas a muitos controles técnico-burocráticos, de modo que não havia muito interesse por parte das instituições, em se apoderarem de algumas ações do POLONORDESTE. Referidas ações eram desenvolvidas no âmbito da Unidade Técnica, que com pequeno número de técnicos competentes e dedicados, executava ações em setores como pequena irrigação, reestruturação fundiária, abastecimento d'água etc. Com a ampla divulgação do Projeto Nordeste, muitas instituições estaduais chamaram a si a responsabilidade pela execução de atividades que eram de sua área de competência, assim como foram criadas novas instituições para substituir a Unidade Técnica em algumas atividades.

Estes dois fatos combinados traduziram-se em forte deterioração, havendo um retrocesso institucional. O que antes era feito por quatro ou cinco técnicos, hoje não é feito por dezenas de funcionários em instituições que se agigantaram.

* "Análises de Experiências Nacionais de Administração, Operação e Manutenção de Serviços de Saneamento Rural em funcionamento há mais de dois anos" - Estado do Piauí, 1989:21.

Com a desculpa da magnitude das metas do PAPP para os próximos 15 anos, diversas instituições expandiram seus quadros e estão inviabilizadas de serem recuperadas. Em cada Estado há um exemplo notório de retrocesso: em um Estado, a EMATER teve seu quadro de pessoal expandido de 800 para 2.200 funcionários, com salários insignificantes e sem meios de ir para o campo; em outro Estado a CEPA foi extinta, em parte, pelo gigantismo que se processou em função do Projeto Nordeste, em parte pelo corporativismo com que foi impregnada. E há muitos exemplos deste retrocesso institucional, que em síntese corresponde à substituição de uma pequena equipe, fora da burocracia e com apoio da administração do Programa a nível regional e nacional, por uma instituição tradicional e, via de regra, dirigida por um político descomprometido com os objetivos do Programa. A leveza do POLONORDESTE cedeu lugar à burocratização em tempos de crise fiscal, dificultando a execução do PAPP. Em algumas áreas críticas para o desenvolvimento do Nordeste rural, este retrocesso é definitivo, como na área de aproveitamento de recursos hídricos e de reestruturação fundiária.

Há uma outra perspectiva para avaliar a debilidade constitucional, que se intensificou, segundo diversos depoimentos, na transformação do POLONORDESTE em PAPP, segundo a fonte de dinamismo nos dois programas.

Não há dúvida de que o PAPP, em relação ao POLONORDESTE, dispõe de uma sofisticada institucionalização, com conselhos funcionando a nível regional, estadual e local, com composição paritária, em que os representantes dos sindicatos dos trabalhadores rurais contam com um terço do poder de voto e decisão. Em paralelo a este esquema institucional, há os empréstimos do Banco Mundial, a nível do Programa e a nível de cada estado, em montante global superior a um bilhão de dólares, com prazo de desembolso de até oito anos.

O POLONORDESTE contava com o entusiasmo e a dedicação de seus técnicos para superar os obstáculos de seu frágil esquema institucional e de sua falta de legitimidade política junto aos dirigentes públicos e aos representantes de sua população-meta. Apesar das dificuldades, muito foi realizado. Enquanto isso, o PAPP não tem tido a capacidade de superar as mesmas dificuldades, embora contando com todo o aparato institucional montado sob o estímulo e apoio do Banco Mundial.

Dois exemplos ilustrativos da diferente capacidade de superar obstáculos:

- a) em 1988, quando da votação no Congresso Nacional do Orçamento da União, a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e as FETAGs (Federação Estadual dos Trabalhadores na Agricultura) tiveram a capacidade de pressão suficiente para repor o PAPP como programa federal, frustrando a "Operação Desmonte", que pretendia transferi-lo aos Governos Estaduais, como consequência da nova distribuição de encargos entre a União e os estados, estabelecida pela Constituição de 1988. No entanto, essa capacidade de pressão não foi suficiente para que houvesse uma adequada administração financeira, de modo que a primeira dotação orçamentária de 1989 somente foi liberada em outubro. Além disso, essa capacidade de pressão também não foi suficiente para dinamizar a reforma agrária no Nordeste, apesar do dispêndio pelo INCRA de recursos superiores a um bilhão de dólares, em todo o País e de haver um contrato de empréstimo com o Banco Mundial específico para o setor fundiário;
- b) ao final de 1989, um grupo de técnicos da SUDENE e da STN (Secretaria do Tesouro Nacional) desenvolveu um trabalho articulado, da maneira como era feito nos tempos do POLONORDESTE, e um novo esquema de execução financeira foi estabelecido, tendo sido liberada a primeira parcela da dotação orçamentária de 1990 em fevereiro.

A conclusão desta perspectiva de avaliação da debilidade institucional indica a necessidade de revisão do esquema de administração do PAPP, tornando-o mais aberto às demais forças sociais do meio rural e permitindo maior comprometimento das instituições públicas e de seus técnicos. A erradicação da pobreza rural não pode ser objetivo exclusivo de nenhuma força social, mas, pelo contrário, terá que aglutinar todas as potencialidades de cada subárea do Nordeste, a fim de superar o quadro de atraso e de imobilismo cultural.

4. OS PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS

Esta seção apresenta os cinco principais aspectos positivos do processo de formulação e implementação do PAPP, com ênfase na dimensão institucional e no esquema de gestão técnico-administrativa.

4.1. O TREINAMENTO DOS RECURSOS HUMANOS

A SUDENE, com financiamento parcial do Banco Mundial e com apoio do PNUD, desenvolveu amplo programa de treinamento de recursos humanos envolvidos na execução do PAPP. Houve um progresso marcante entre o nível de habilitação profissional na época do POLONORDESTE e o atual nível de qualificação do pessoal responsável pelo PAPP. Esta melhoria é generalizada, tanto nos escritórios regionais, como em setores específicos da unidade central na capital do estado. Esta atividade evidencia o enorme potencial de ações transformadoras que está reservado à unidade técnica a nível regional. A SUDENE explicitou o imenso espaço em que poderia atuar se assumisse adequadamente o comando do processo de erradicação da pobreza rural do Nordeste. Há um vasto elenco de atividades que podem e devem ser desenvolvidas a nível regional, e as ações na área de recursos humanos servem para indicar a extensão deste potencial ainda quase inexplorado pela SUDENE.

4.2. O AVANÇO NA DESCENTRALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES

Ainda que insuficiente, houve um avanço na descentralização das atividades de administração das ações de apoio ao pequeno produtor. Em Recife, há uma maior fatia do poder de decisão em comparação com o período do POLONORDESTE. Talvez o fortalecimento do escritório regional do Banco Mundial tenha ajudado a fazer de Recife um centro de decisões para o PAPP.

Vários fatores conspiram contra o fortalecimento da SUDENE na condução do Programa: a variável mais escassa ainda consiste na disponibilidade oportuna de recursos financeiros, e este assunto permanece em Brasília; há uma intensificação do centralismo da economia em São Paulo, fazendo com que Recife tenha perdido a primazia como centro de convergência a nível de Região, pois com as prováveis exceções de Maceió e João Pessoa, todas as demais cidades nordestinas estão mais ligadas a São Paulo que a qualquer outra cidade do próprio Nordeste; e por último, mas não menos importante, a equipe técnica da SUDENE ainda não atingiu o nível de competência profissional para transformar-se no centro de definição de política e foco de geração de conhecimento em desenvolvimento rural, apesar da recente cooperação técnica que tem recebido.

4.3. O FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

As mudanças no quadro político a nível nacional ajudaram a intensificar a participação dos beneficiários no processo de gestão e de execução do apoio ao pequeno produtor rural. Se antes, com os PDRIs, havia a necessidade de recomendar às equipes estaduais que promovessem a participação dos beneficiários, atualmente, passa-se por um outro tipo de preocupação: como ajudar as atuais equipes estaduais na condução do processo participativo.

Havia pouca experiência acumulada no âmbito do setor público e as formas representativas da população-meta ainda são frágeis e incipientes. Há um processo de "aprender fazendo" e o avanço já realizado confere ao PAPP um caráter próprio que o diferencia dos anteriores programas de desenvolvimento rural.

4.4. APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE COMERCIALIZAÇÃO

O processo de avaliação das ações governamentais anteriores a 1982, propiciou ao Projeto Nordeste a oportunidade de aglutinar os aspectos positivos comprovados na execução concreta de apoio à comercialização do pequeno produtor rural. Atualmente, com as dificuldades financeiras por que passa o Sistema EMBRATER, são as atividades de comercialização o centro do dinamismo dos projetos de desenvolvimento rural a nível das comunidades rurais beneficiadas.

É necessário considerar que nenhum outro segmento do PAPP contou com tanta experiência acumulada por tão diversas iniciativas. Em 1975, o Banco Mundial financiou um projeto de caráter experimental que articulava as atividades de apoio à comercialização do pequeno produtor com as atividades de expansão de produção de alimentos, com o objetivo maior de melhorar as condições de nutrição da população carente. Este projeto experimental, executado no Estado de Sergipe, foi o ponto de partida para que diversas entidades desenvolvessem ações neste setor: INAN, COBAL, EMBRATER, CIDAs, SUPLAN/MA e outras. Também o POLONORDESTE captou o potencial destas ações e massificou em todo o Nordeste as atividades de CAP e CEP (Compra Antecipada da Produção e Compra Excedente da Produção). Houve ainda o benefício de interessantes avaliações do projeto experimental de Sergipe, de autoria de consultores contratados pelo Banco Mundial.*

* Vide, por exemplo, Judit Tendler (20).

4.5. PROGRAMA DE APOIO ÀS PEQUENAS COMUNIDADES RURAIS - APCR

O PAPP foi beneficiado com a descompressão política verificada nos anos oitenta e uma das conseqüências consistiu na criação do programa de Apoio à Pequena Comunidade Rural - APCR.

Dentre os aspectos positivos, citam-se:

- a) a criação do programa a nível de todo o Nordeste;
- b) o caráter comunitário; e
- c) a complementaridade entre este programa e as atividades de comercialização.

Há, no entanto, um grave aspecto negativo na forma em que estão sendo financiadas estas iniciativas na comunidade. O centro da questão consiste na insuficiente capacidade de pagamento integral para amortizar todo o investimento realizado. Anteriormente, estas atividades produtivas no setor agrícola eram financiadas a indivíduos ou a grupos de indivíduos, via crédito subsidiado. Atualmente, o PAPP está financiando entre 70 e 80% do custo de investimento, ficando a participação da comunidade restrita à contribuição da mão-de-obra. A qualquer observador, parece um equívoco o financiamento, a fundo perdido, de atividades produtivas de iniciativa comunitária.

O ponto crucial é não haver recuperação dos custos, ainda que parcial ou de forma crescente. A nível do campo, já é visível a repercussão desta atitude paternalista, refletida no padrão de manutenção e operação dos equipamentos públicos comunitários, implantados pelo PAPP. O caráter paternalista tem sido agravado pela debilidade das formas associativas da comunidade rural.

As atividades do segmento APCR concentram o que de mais criativo foi incorporado à ação do PAPP, mas ao mesmo tempo estão fornecendo matéria-prima à crítica destrutiva do Programa. Com poucos anos de implantados, os equipamentos públicos patrocinados pelo APCR, em geral, estão funcionando bem, talvez pelo breve período em que estão em operação, o que representa custos insignificantes com manutenção reparadora ou de reposição. Mas já se encontram muitas obras em estado inservível ou de recuperação dispendiosa.

5. LIÇÕES, PERSPECTIVAS E EXPECTATIVAS

Esta seção apresenta uma reflexão acerca do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor, onde estão condensadas as lições que podem ser extraídas da experiência acumulada com a execução do Programa e são indicadas as perspectivas ou, como em várias situações, as expectativas que podem ser indicadas a partir de aspectos relevantes identificados na evolução do Programa.

5.1. PRIORIDADE SEMÂNTICA *VERSUS* PRIORIDADE REAL

A eliminação das desigualdades regionais e a erradicação da pobreza rural são sempre reafirmadas como prioridades nacionais. Mas a constatação objetiva a que se chega é de que se trata de prioridades semânticas e não de prioridades reais.*

O antigo Sistema 34/18, atual FINOR, criado em 1962, representa a mais antiga e persistente iniciativa a favor do Nordeste, enquanto as demais iniciativas são periodicamente reestruturadas ou redefinidas, mas sob as mesmas restrições de sempre.

O sistema 34/18 - FINOR é uma prioridade real, mas não apenas em função dos interesses nordestinos, e sim por permitir às empresas das regiões mais desenvolvidas, principalmente de São Paulo, reter 25% do imposto de renda devido à sociedade brasileira. A pobreza do Nordeste, ou a suposta prioridade do Nordeste, serve de justificativa à concessão deste subsídio fiscal ao centro hegemônico do País.

O PAPP é visivelmente uma demonstração dessa suposta prioridade. Consiste em relativo aperfeiçoamento da proposta do POLONORDESTE, mas padece de suas mesmas restrições: insegurança quanto ao orçamento, atraso na liberação das dotações, escassez dos recursos para crédito, insuficiente fortalecimento da SUDENE como órgão gestor do Programa, insegurança quanto ao seu futuro frente às alterações constitucionais, quanto à distribuição de encargos entre a União e os estados, e outras restrições de menor relevância. Exemplo destas é a criação, pelo Ministério do Interior, do Programa Padre Cícero, quando há um acúmulo de dificuldades para a execução do

* Esta classificação das prioridades é de autoria de Antônio Nilson Craveiro Holanda.

PAPP, e quando o PAPP representou um esforço de conferir maior eficiência e eficácia às ações de Governo, principalmente evitando o desperdício de recursos devido à proliferação de programas com objetivos similares ou complementares.

5.2. O IMPACTO INSUFICIENTE DO PAPP

A redução do número de componentes dos antigos PDRIs reflete o reconhecimento de que o custo de promoção conjunta de várias ações integradas é superior ao benefício derivado de sua execução concomitante e complementar. Não há polêmica quanto a esta conclusão, ainda que houvesse outro fator mais relevante. Diversos órgãos e entidades passaram a tratar o POLONORDESTE como um fundo financeiro e a exigir direitos adquiridos na partilha das dotações.* Verificou-se uma inversão da fonte de indicação de prioridade das ações: o poder de negociação das entidades e órgãos públicos determinava a ação a ser realizada e não as aspirações e necessidades locais da população a ser atendida.

Entretanto, o cuidado em restringir a geração de benefícios exclusivamente à população-meta eliminou do Programa o potencial de transformar a realidade local. Ao restringir-se a alguns focos de concentração de pobreza e ao promover apenas ações e serviços limitados a aspectos pontuais da realidade local, o Programa tornou-se insuficiente para promover o "desenvolvimento no sentido amplo, abrangente, como um processo cultural. Desenvolvimento como cultura em processo. Somente um conceito assim abrangente de desenvolvimento pode — a nosso ver — ser operacional na transformação ou na modernização de sociedades predominantemente tradicionais de base rural."**

"A questão que se põe, então, é que estratégia, que abordagem seria capaz de alterar as condições preexistentes no meio rural, os padrões de comportamento econômico, técnico, político, institucional dominantes."***

A um observador neutro que percorre as áreas de atuação do PAPP, é fácil perceber que as forças sociais, econômicas e políticas não estão engajadas no processo de transformação a que se propõe o Programa.

* Vide "Avaliação do POLONORDESTE" (10:12-14).

** Depoimento de Roberto Cavalcanti de Albuquerque no Seminário realizado em Brasília, 10/11 de agosto de 1982 (SEPLAN-PR/MINTER, 13:23).

*** Idem (13:24/25).

Tal como está rarefeito ou pontual em sua atuação, parece que não serão criadas as condições para reverter as expectativas quanto à estagnação, à pobreza, à necessidade da emigração dos jovens etc. A realidade não-agrícola do meio rural permanecerá intocada e o diminuto impacto, a nível das pequenas cidades, não se refletirá na expansão do emprego e na dinamização das atividades urbanas.

A alteração das condições prevaletentes no meio rural não estaria ao alcance do impacto promovido pelo aumento da produção e de produtividade em pontos isolados de um município, sem que essas atividades do Programa afetassem os diversos atores sociais relevantes, para que haja um engajamento de toda a sociedade rural na ruptura da armadilha da pobreza em que se encontram. "Ao contrário, esse engajamento somente ocorreria a um dado nível de saturação, de impregnação, obtido através de um conjunto de ingredientes, afetando o desenvolvimento das forças produtivas, engrenando uma expansão permanente de suas atividades, induzindo modificações estruturais no quadro que legitima essa velha ordem social."*

Tal como está estruturado o elenco de ações do PAPP, parece haver uma primazia do receio de fortalecer e legitimar essa velha ordem social, mesmo que o custo seja manter intocado o quadro mais amplo, mais abrangente de imobilismo cultural, de inexistência de perspectivas para os jovens.

Visitar um assentamento promovido pelo POLONORDESTE e assistido pelo PAPP e constatar que o Clube dos Jovens não funciona porque os seus integrantes ao completarem 18 anos emigram para São Paulo impõem uma dura exigência de reflexão acerca da possível insuficiência do Programa no alcance de seu objetivo de erradicação da pobreza.

5.3. POBREZA RURAL *VERSUS* POSSE E USO DE TERRA

Constitui amplo consenso que a posse e uso da terra é o principal condicionante da situação de pobreza rural e que na região semi-árida a influência deste condicionante é intensificada pela insegurança climática e pela pobreza dos solos para fins agrícolas. A promoção do desenvolvimento rural integrado, entendido como diminuição da pobreza e expansão da base produtiva e da produtividade do pequeno produtor rural, requer a alteração radical da situação fundiária para obter sucesso em sua proposta.

* Idem (13:26).

Há dois obstáculos a serem ultrapassados: com exceção de esparsas experiências bem-sucedidas, o PAPP tem sido impotente para transferir o progresso técnico, elevar a produtividade e intensificar a densidade econômica das atividades produtivas do beneficiário potencial de sua proposta técnica; o segundo obstáculo consiste em compreender que a transformação do meio rural é uma ação fundamentalmente política. O grande desafio consiste em conciliar a dimensão técnica - que, em geral, é frágil - com a dimensão política.

"No entanto, nesse campo, existe um grande desafio de natureza técnica e de natureza política e nem sempre aquilo que tecnicamente é visto como a solução adequada torna-se politicamente viável. Necessário se faz, então, conciliar a opção técnica com a vontade política, para que essas experiências (de desenvolvimento rural integrado) logrem êxito."*

A administração do conflito entre as soluções técnicas e a vontade política é difícil, quando se trata de alterar a estrutura fundiária, e muitas vezes as soluções técnicas já são em si mesmas definidas com viés contrário à solução do problema fundiário. Um estudo elaborado pela Universidade de Campinas concluiu: "Infelizmente, a política de irrigação pública que vem sendo desenvolvida na esfera do PROINE tem-se revelado incompatível com um processo de redistribuição de terras." **

Nas áreas de atuação do PAPP, o objetivo de alterar a estrutura fundiária poderia ser alcançado, se houvesse uma conjugação de soluções, incluindo outros elementos além da desapropriação para fins sociais, tais como o uso da taxa progressiva do ITR (Imposto Territorial Rural), como o crédito fundiário e como a aquisição de terras a preços reais de mercado, além do estabelecimento de um efetivo estatuto da parceria: "A consolidação do estatuto do arrendatário, com maiores garantias de permanência, e integração dos parceiros a esse estatuto, pareceu ao grupo como susceptível de trazer resultados a mais curto prazo, com menores investimentos públicos e melhor adequação ao público-meta."***

A ação do Programa teria que ser abrangente, incorporando novas opções de atividades econômicas, criando condições para tornar obsoleta a arcaica situação fundiária, ao mesmo tempo em que, mediante o conjunto de elementos já referidos, propiciaria a adequação do fator de produção terra à nova realidade que a ação do Programa estaria implantando.

* SEPLAN-PR/MINTER (13:27).

** A Irrigação e a Problemática Fundiária do NE (18:126).

*** Projeto Nordeste; Comercialização agrícola (SEPLAN-PR/MINTER, 12 par. 102).

5.4. RESGATE DA CONCEPÇÃO ORIGINAL DO PROJETO NORDESTE

O tipo de transformação descrito no item anterior exige o resgate da concepção original do Projeto Nordeste: "o reconhecimento de que as políticas de desenvolvimento rural repercutem nas políticas setoriais nacionais e na política de desenvolvimento regional, das quais também sofrem influência."**

A prioridade do desenvolvimento rural integrado deixará de ser uma prioridade semântica quando a diminuição das desigualdades de níveis de renda entre as regiões e entre as pessoas for uma prioridade real. "... é importante relacionar os programas especiais a uma estratégia nacional, a uma política nacional de desenvolvimento, e verificar se esses programas especiais têm papel importante ou não, dentro dessa política nacional."**

Enquanto os programas especiais que visam à solução de problemas de longo prazo, como a pobreza rural ou desigualdade de nível de renda entre regiões e grupos sociais, não estiverem compatibilizados com os programas nacionais de longo prazo, "é muito difícil comentar a qualidade, o sucesso, ou não, dos programas especiais. Para definir se um programa especial é um sucesso, tem-se de verificar se está ligado à realização de algum objetivo global a longo prazo."***

As ações de desenvolvimento rural integrado somente terão o impacto transformador que se faz necessário, se corresponderem, a nível local, às diversas prioridades nacionais e suas respectivas dotações de recursos humanos, institucionais e financeiros, ao longo do tempo.

A transformação da realidade atual de pobreza no Nordeste rural é tarefa que exige uma abordagem coerente ao longo do tempo, em um processo de "aprender fazendo".

"Não entendíamos bem os desejos dos pequenos agricultores. Foi muito fácil desenhar projetos e definir necessidades locais sem saber qual a vida de um pequeno agricultor pobre.

* Projeto Nordeste; Concepção básica (14:14).

** Depoimento de Eldon Senner no Seminário de Brasília, 10/11 de agosto de 1982 (SEPLAN-PR/MINTER, 13:97).

*** Idem (13:98).

Neste sentido, o programa (POLONORDESTE) avançou bastante: sentir melhor as necessidades e entendê-las melhor.

Outra observação que posso fazer: a execução deste tipo de Programa não é negócio de 3, 4 ou 5 anos. Os problemas do Nordeste são de 300, 400 anos. Qualquer pessoa que tenha a expectativa de que qualquer programa pode resolver os problemas, com um projeto magnífico, de 3 a 5 anos, essa pessoa não entende bem o problema do Nordeste. Simplesmente leva tempo e é preciso ter paciência. Muitas atividades precisam de tempo para amadurecer. Não é tão fácil esperar que todos os agricultores terão aumento de renda imediatamente."*

Além da coerência e persistência ao longo do tempo, é necessário criar condições para amplo e abrangente processo de mudança de atitudes e comportamentos e de implantação de novas atividades produtivas, tanto no setor agrícola como no setor não-agrícola do meio rural. Quando se insiste no caráter amplo e abrangente, ao longo do tempo, significa o reconhecimento de que a erradicação da pobreza não é dependente de uma ou outra atividade, mesmo que seja uma reforma agrária radical. Atente-se para este depoimento de Montague Yudelman(23):

"Os rendimentos de muitos produtores de baixa renda são altamente dependentes do seu acesso à terra e da sua segurança na ocupação desta terra. É bem conhecido, ainda, que a distribuição da terra na América Latina é concentrada e que a redistribuição de terras pode certamente reduzir a pobreza. Todas as evidências indicam que há razoável consenso quanto à redistribuição de renda e ao provável aumento da produção onde terras ociosas ou subutilizadas são redistribuídas aos pequenos proprietários, aos quais também sejam supridos os meios necessários ao uso produtivo da terra. Entretanto, como estamos pensando no futuro, é importante considerar que existem limites para o alcance que a redistribuição de terras pode ter na solução do problema de pobreza. Por exemplo, um cuidadoso estudo no Nordeste do Brasil, onde vive metade do grupo social mais pobre do País, mostra que mesmo uma extremamente radical reforma agrária pode somente ter um limitado impacto na diminuição da pobreza rural predominante. Se os ativos produtivos forem distribuídos de modo que todas as famílias proprietárias de terras pudessem ter uma renda "per capita" média em torno de US\$ 150, então haveria uma diminuição de 20% no número de famílias vivendo abaixo da linha da

* Idem (13:100/101).

pobreza. Então, a despeito de um programa de redistribuição que poderia criar aproximadamente 800.000 novas unidades de produção agrícola, 4 milhões de indivíduos da força de trabalho rural de 6 milhões ainda permaneceriam em absoluta pobreza.

O aspecto a ser enfatizado é que redistribuição de terra pode melhorar o destino de milhões, mas a escala de problemas enfrentados por milhões de agricultores sem terra ou com acesso precário à terra, impossibilita fazer da reforma agrária a solução da pobreza rural, ou mesmo a principal solução. Os problemas de emprego e de pobreza no setor rural não podem ser resolvidos somente no fator terra; outras oportunidades produtivas são necessárias para absorver os migrantes nas áreas urbanas, a nível central ou regional, como também nas áreas urbanas no próprio meio rural. A maior parte do esforço adicional necessário estará envolvido na criação de emprego rural, em tempo integral ou parcial, no setor não-agrícola. (...) **Planejamento regional tem de tornar-se parte de todo programa de desenvolvimento rural.** Há uma forte necessidade de ações que vão mais além da agricultura isolada, e que se dediquem ao investimento e ao emprego tanto no setor agrícola como no setor não-agrícola." *

Este depoimento reforça a necessidade de resgatar a visão abrangente do problema da pobreza no meio rural, tal como constava na concepção original do Projeto Nordeste.

5.5. UMA PROPOSTA INOVADORA: "PROGRAMA DE AÇÃO INTENSIVA"

No meio de tantas dificuldades e restrições, há atualmente uma proposta inovadora: a programação por projeto ou programa de ação intensiva, que consiste em um planejamento a nível de subáreas, integrando efetivamente os diversos segmentos do PAPP, com objetivos bem determinados e que permitam que os benefícios sejam mais visíveis e mensuráveis.

A concentração da atuação do Programa em uma determinada subárea reflete uma consequência lógica da escassez relativa dos recursos, no mais amplo sentido.

* Depoimento de Montague Yudelman em Seminário realizado em Costa Rica (23:7).

No entanto, parece um equívoco do PAPP a concentração em uns poucos segmentos e com uma estrita limitação dos benefícios a algumas concentrações de beneficiários potenciais. Não há sentido em restringir a ação do Programa a uma parte do problema da pobreza, deixando à margem outras forças sociais locais que também são partes do problema da pobreza. Não cabe uma percepção reducionista de um problema que é irreduzível a uma só variável, ou a uma só parcela do todo.

Uma solução realmente inovadora consistiria em unir essa experiência de planejamento local do PAPP à experiência do Ceará no Planejamento e na execução de ações de emergência, quando da seca parcial de 1987: "em cada município foi criado um Grupo de Ação Comunitária - GAC, para a efetiva participação da comunidade na definição das prioridades, execução e acompanhamento das obras e serviços, o que resultou na eliminação do clientelismo político e conferiu dinamismo e coerência na utilização dos recursos. No GAC estavam representados os diversos segmentos da sociedade local, inclusive a Prefeitura Municipal, que era um participante, e não detinha o poder de decisão."*

Parece que o PAPP poderia vir a se tornar uma ação de efetivo impacto a nível local, se estivessem presentes os seguintes instrumentos:

- a) um grupo de ação comunitária para o comando, a nível local, do programa, com participação de todos os segmentos da comunidade, e que tivesse por finalidade diagnosticar os problemas locais, estabelecer prioridades e executar as ações;
- b) uma presença do setor público, com finalidade de subsidiar tecnicamente o grupo de ação comunitária na realização de suas funções e de assegurar um equilíbrio no funcionamento do grupo visando atingir o objetivo do Programa: erradicação da pobreza rural. Neste sentido, a presença do setor público teria uma função moderadora: não permitiria que a ação do Programa fortalecesse o "status quo" existente, mas não deixaria à margem forças sociais capazes de impulsionar o processo de erradicação de pobreza. A presença do setor público teria ainda a função de evitar sectarismos e pressionaria no sentido de que os grupos sociais marginalizados fossem apoiados de modo a viabilizar a instauração de uma nova ordem social, mais justa e democrática;

* Relatório do Encontro de Coordenadores Estaduais dos Programas de Emergência do NE (7:12/19).

- c) uma ampla liberdade ao grupo de ação comunitária, com a assessoria do setor público, para o estabelecimento do plano de ação em cada exercício, com uma visão de médio prazo, mas que não estivesse restrito aos poucos segmentos atuais do PAPP;
- d) uma nova sistemática de administração financeira, em que a SUDENE, ou outro órgão gestor efetivamente capacitado a gerenciar o Programa, liberaria uma parcela inicial de recursos como fundo rotativo, cabendo ao grupo de ação comunitária a gestão deste fundo. Mediante prestação de contas ao órgão gestor, haveria o reembolso dos gastos efetivados, obedecida uma programação de gastos para servir de guia ao trabalho de supervisão do órgão gestor, tal como o Banco Intermediário de Desenvolvimento procede com os executores de seus empréstimos. Haveria, ainda, o estabelecimento do prazo a que se referia a dotação inicial do fundo rotativo e a definição de uma sistemática de prestação de contas e de reembolso de gastos realizados;
- e) uma nova compreensão do esforço de compatibilização dos diversos programas governamentais substituiria a atual proposta reducionista do PAPP, na qual há a pretensão equivocada de controle absoluto de toda a ação de desenvolvimento rural integrado em um só programa;
- f) uma ação concentrada do Banco do Nordeste do Brasil S.A. — BNB, de modo a suprir o apoio creditício, que poderia ser de origem do fundo constitucional, o que propiciaria duas vantagens: removeria o obstáculo da escassez de recursos para crédito e incorporaria o fundo constitucional à ação integrada promovida pelo PAPP;
- g) um novo estilo de integração dos meios disponíveis pelos diversos programas especiais ou setoriais, que contariam com um ponto focal a nível local - o grupo de ação comunitária - a partir do qual se daria a compatibilização das diferentes iniciativas das diversas entidades e programas que trabalham no meio rural.

Esta proposta de integração a partir de um comando a nível local, parte da experiência concreta de que as ações integradas não podem se expandir ao ponto de cobrir todas as áreas e segmentos de atuação. Se há um elemento de convergência em âmbito local, não haveria problemas na diversidade de programas ou de iniciativas na promoção do desenvolvimento rural integrado. Um exemplo ilustrativo: para alcançar impacto na diminuição da pobreza, é necessário o suprimento de crédito a todos e a cada um dos pequenos produtores rurais, agrícolas e não-agrícolas. Recente estudo sobre a experiência da Fundação Ford na execução de programas de diminuição da pobreza, identificou que os seis programas que mais se destacaram, concentraram suas

atividades em um único serviço, o crédito.* Em resumo, as diversas agências de promoção do desenvolvimento rural integrado teriam como ponto de convergência um grupo de ação comunitária. Ao contrário do que se propõe atualmente com o PAPP: que o ponto de convergência esteja em uma só pessoa ou instituição, na cúspide da pirâmide. Isto não funciona e não pode ser estendido às milhares de comunidades pobres.

A criação de um fundo rotativo para os recursos a serem empregados a fundo perdido, cuja gerência seria exercida conjuntamente pelo grupo de ação comunitária e por um funcionário público credenciado, eliminaria a mais persistente limitação ao desempenho do Programa — o atraso na disponibilidade dos recursos financeiros — e fortaleceria o foco local de gerenciamento do processo de desenvolvimento rural.

A incorporação do BNB, com os recursos do fundo constitucional de desenvolvimento, eliminaria a constante escassez de recursos para crédito e reforçaria o comando regional do Programa, pois toda a administração do fundo constitucional, inclusive sua regulamentação, se faz a nível da SUDENE e do BNB, sem nenhuma intervenção de Brasília.

Ao desafio a que se propõe o PAPP, não é viável a atual sistemática de ação, com a exclusão de forças sociais expressivas a nível local e sem a participação dos governos municipais, fortalecidos pela Constituição de 1988. O PAPP necessita rever sua sistemática de atuação para assegurar o avanço em seu desafio de erradicação da pobreza rural no horizonte de 15 anos, em todo o Nordeste.

* TENDLER, Judith (21:2).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BANCO MUNDIAL. **El Desarrollo y la Política del Banco**; situação actual Washington, 1974. 72 p. (Informe 588).
2. _____. **ORE Report on World Bank Experience With Rural Development, 1965/86 - Management Response**; Washington Agriculture & Rural Development Department, 1988 (mimeo).
3. _____. **Rural Development issues and options in Northeast Brazil**. Washington, 1975. 159p. (Report 665-BR).
4. _____. **Rural Development Programs for Brazil's Northeast**. Washington, 1982. 102 p. (Report 3938-BR).
5. _____. **Rural Development - World Bank Experience, 1965/86**, Washington, operations Evaluation Department, The World Bank, 1988, 132 p.
6. CARVALHO, Otamar de, **A Economia política do Nordeste**; secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro, ABID/Campus, 1983. 434 p.
7. CEARÁ/SEPLAN. **Relatório do Encontro de Coordenadores Estaduais dos Programas de Emergência do Nordeste**. Fortaleza, 1988 (mimeo), (versão preliminar).
8. MINTER. **Relatório acerca do Programa São Vicente**. Brasília, 1989. (mimeo).
9. MINTER/SEPLAN-PR. **A Problemática e a política da terra e água do Nordeste**. Recife, 1985, 293 p. (Série Projeto Nordeste, 7).
10. _____. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo**. Fortaleza, 1985, 314 p. (Série Projeto Nordeste, 15).
11. _____. **Avaliação do PROHIDRO e do Programa de Irrigação**. Fortaleza, 1985, 240 p. (Série Projeto Nordeste, 16).
12. _____. **Projeto Nordeste - comercialização agrícola; definição das diretrizes**. Relatório nº 2. Salvador, 1983. (mimeo) (versão preliminar p/discussão).
13. _____. **Reunião de Trabalho sobre Política de Desenvolvimento Rural do Nordeste**. ANAIS. Recife, 1984. 268 p. (Série Projeto Nordeste, 1).
14. MINTER/SEPLAN-PR/MINAGRI/MEAF-INCRA, **Projeto Nordeste; concepção básica**. Recife, 1984. 105 p. (versão preliminar).
15. MINTER.SUDENE. **PAPP - Relatório Plurianual, 1985/89**. Recife, 1989 (mimeo).

16. PINTO, Luís Carlos Guedes & FONSECA, Rinaldo Barcia, **Irrigação, estrutura agrária e organização dos agricultores**. Fundação Ford/Inst. de Economia/UNICAMP, 1989, 143 p.
17. PROJETO NORDESTE, Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural. In: **MUDA NORDESTE**; debate regional, set/out, 1985. Recife, 1985. 353p.
18. SILVA, José Graziano da. **A Irrigação e a problemática fundiária do Nordeste**. Programa Nacional de Irrigação - PRONI/Inst. de Economia/UNICAMP, 1989. 131 p.
19. SUDENE/DPP. **Algumas considerações sobre a atuação do PAPP através de projetos concentrados em áreas selecionadas**. Recife, Projeto PNUD-BIRD, 1990. 39 p. (mimeo).
20. TENDLER, Judith. **An Evaluation on the rural credit and extension; activities of the Brazil nutrition research and development project**. S. l. s. ed. 1979.
21. _____. **Que Ocurrió com el alivio de la Pobreza?** Washington, Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, 1988. 30 p. (mimeo).
22. _____. **Rural Project through Urban Eyes; an Interpretation of the world Bank's new - style Rural Development Projects**. **World Bank Staff Working Papers**, 532: 1-86.1982. Washington, The World Bank, 1982.
23. YUDELMAN, Montague, **Latin America Food and Rural Development** In: **Seminário sobre Políticas e Estratégias para Desenvolvimento Rural na América Latina e no Caribe**. San José - Costa Rica, 1979. 12 p. (mimeo).

SUMMARY: It points out the Project Northeast with a critical vision which starts from its creation and extends to the results attained during the analyzed period. It makes a synthesis of the main achievements and put in focus the PAPP - Program for the Support to the Small Producer -, segment of the Project Northeast that has stood out most. It enumerates its positive and negative aspects searching to point out from the experience, lessons which may be useful to planning and the execution of future programs which has an objective to further the integrated rural development of the Northeast of Brazil.

