

OPÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL DO NORDESTE

*Pedro Sisnando Leite**

RESUMO: O presente trabalho contém uma síntese da avaliação dos principais programas especiais para o desenvolvimento rural do Nordeste e algumas recomendações para o seu aperfeiçoamento. As diretrizes para análise sócio-econômica dos citados programas tiveram por escopo uma avaliação dos principais resultados alcançados do ponto de vista dos objetivos iniciais e suas finalidades de desenvolvimento futuro. A elaboração dos subsídios para a melhoria das atividades operativas e para as propostas de compatibilização dos programas especiais, nas áreas de atuação comum, foi direcionada com vistas à criação de empregos produtivos, à redução da pobreza absoluta no meio rural e ao fornecimento aos agricultores dos serviços de apoio necessários ao processo produtivo, num ambiente de relação de produção compatíveis com os interesses econômicos e finalidade social. É difícil formular generalizações sobre a avaliação geral do impacto sócio-econômico desses programas especiais devido à diversidade de metas, instrumentos de ação, áreas de abrangência geográfica e público-meta. Os dados e informações analisados criteriosamente indicam que os resultados obtidos por esses programas num balanço de custos/benefícios sociais foram positivos, apesar de muitas dificuldades e entraves no alcance de um melhor desempenho. Não obstante, valiosas lições podem ser extraídas dessa análise de avaliação para o seu aperfeiçoamento e fortalecimento, inclusive quanto a sua articulação e compatibilização com as demais ações federais ou estaduais na sua área de abrangência.

1. INTRODUÇÃO

Não há dúvida de que o surgimento dos programas especiais de desenvolvimento rural do Nordeste foram iniciativas oportunas e bem intencionadas visando neutralizar as distorções desse processo perverso de crescimento econômico, sem desenvolvimento, especialmente do quadro rural.

* Pró-Reitor de Planejamento da Universidade Federal do Ceará.

De fato, a Exposição de Motivos 015, de 18 de março de 1981, do Conselho de Desenvolvimento, aprovado pelo Presidente João Baptista Figueiredo, declara: "Os programas especiais objetivam atuar na erradicação da pobreza no meio rural do Nordeste, através do fortalecimento da capacidade produtiva dos pequenos produtores rurais, intensificando o processo de reestruturação fundiária e complementando ações de apoio à produção e à promoção social, inclusive em estímulo ao desenvolvimento de formas associativas de produção".

Do ponto de vista de avaliação geral do impacto sócio-econômico desses programas especiais, é difícil formular generalizações devido à diversidade de metas, instrumentos de ação, áreas de abrangência geográfica e público-metá dos mesmos. Os dados e informações analisados criteriosamente, porém, indicam que os resultados obtidos por esses programas num balanço de custos/benefícios sociais foram positivos, apesar de muitas dificuldades e entraves haverem prejudicado o alcance de um melhor desempenho.

Tais empecilhos e bloqueios, todavia, são naturais nos estágios iniciais de transformação de sociedades subdesenvolvidas e tradicionais como no caso do Nordeste rural.

Entre os fatores identificados como limitantes para o pleno êxito desses programas destacam-se: o inadequado planejamento e acompanhamento dos projetos; desarticulação entre as instituições nacionais regionais e estaduais além da distonia dos órgãos executores; descontinuidade de ações empreendidas; interferência política e burocrática conflitantes com as diretrizes traçadas; cortes e atrasos nos recursos inicialmente previstos, tanto a fundo perdido como para fins de crédito bancário.

Desse modo, seria impossível os programas analisados apresentarem resultados plenos diante desses entraves e de sucessivas crises climáticas, nos últimos anos, que desorganizaram a produção, distorceram o sistema social e desviaram os recursos financeiros e equipes técnicas dos principais programas especiais para as frentes de emergência, de caráter assistencial. Isto sem falar nas dificuldades da economia brasileira que se refletiram drasticamente nas atividades econômicas e sobre a sociedade nordestina.

Não obstante, valiosas lições podem ser extraídas dessa análise de avaliação para o aperfeiçoamento e fortalecimento desses programas, inclusive quanto a sua efetiva articulação e compatibilização com as demais ações federais ou estaduais, atuantes em sua área de abrangência, como preconizaram os termos de referência que orientaram os estudos.

Um elemento de destaque a registrar foi a identificação da existência, em todos os níveis administrativos e técnicos, de uma conscientização acerca dos objetivos e estratégias dos programas especiais, particularmente do POLONORDESTE e do PROJETO SERTANEJO. Esforços consideráveis das entidades regionais e estaduais foram dedicados a essa finalidade de esclarecimento e doutrinação, através de centenas de cursos, seminários, encontros, debates e treinamento em serviço, realizados para praticamente todos os técnicos envolvidos nestes projetos. Conseqüentemente, foi acumulado um vasto tesouro de experiências e percepção que pode ser usado positivamente na direção da correção de falhas e/ou para o aperfeiçoamento dos programas especiais e do desenvolvimento rural da Região.

A nossa conclusão sobre o exame da alternativa de extinção, substituição ou fusão plena dos atuais programas especiais, em projeto unificado, é de que isto não parece aconselhável. Não conseguimos evidenciar provas que justificassem que essa mudança "per se" fosse capaz de suprir as deficiências identificadas nos programas especiais em execução.

Na verdade, a opção que recomendamos quanto à compatibilização dos programas é no sentido da adoção de um esquema de uma articulação e agrupamento de ações coincidentes em uma mesma área, como no caso de áreas do POLONORDESTE, onde se superpõem a atuação do Projeto Sertanejo e PROHIDRO. No caso dos programas de irrigação pública, naturalmente, há necessidade da utilização de arranjos novos a serem definidos. O Programa de Desenvolvimento da Agroindústria pode ser absorvido totalmente pelo POLONORDESTE, SERTANEJO e programas de irrigação, e os programas SERTANEJO e PROHIDRO devem atuar conjuntamente nas áreas comuns. O PROÁLCOOL é um programa nacional e, por isso, continuará a ter trajetória própria.

Um programa para o desenvolvimento rural não pode ficar restrito ao setor agrícola nem a medidas isoladas. Intervenções individuais de reforma agrária, modernização tecnológica ou de industrialização rural, por exemplo, podem surtir efeitos bem abaixo de suas possibilidades se não forem empreendidas conjuntamente. Na prática, é oportuno lembrar, o desenvolvimento da agricultura é parte do desenvolvimento mais abrangente de todo o espaço rural, o qual, por sua vez, se liga umbilicalmente a todo o processo de desenvolvimento econômico.

Dessa constatação pode-se concluir que a orientação para um desenvolvimento rural equilibrado carece de uma nova estratégia que leve em conta a necessidade de um enfoque abrangente e concentrado em localidades prioritárias. Por estas razões, as medidas propostas neste documento* precisam ser consideradas numa perspectiva de interdependência e complementaridade para que os resultados econômicos e sociais desses programas possam ser maximizados.

O enfoque que acreditamos apropriado a essa estratégia do desenvolvimento rural integrado (DRI) seria atacar o problema de subdesenvolvimento rural de modo multissetorial com vistas a reduzir as emigrações rurais para as cidades metropolitanas já congestionadas. A chave dessa metodologia é criar oportunidades produtivas nas próprias zonas rurais, inclusive nas pequenas cidades do interior, que devem funcionar como centros de serviços sociais e de apoio à produção.

A diretriz básica do desenvolvimento rural integrado é transformar, de modo harmônico, a agricultura e resolver os problemas econômico-sociais das comunidades do interior segundo padrões de justiça social, os mais equitativos possíveis. Este enfoque, conforme seus defensores, baseia-se, em resumo, em três pressupostos: a) crescimento agrícola como chave do desenvolvimento rural; b) desenvolvimento da agricultura simultâneo com os setores industrial e dos serviços; c) ênfase das forças sociais como elemento do processo de desenvolvimento rural.

2. AS ORIGENS DOS PROGRAMAS

Os programas especiais de desenvolvimento rural analisados neste trabalho foram todos criados ou ativados durante a década de setenta.

O POLONORDESTE foi instituído pelo Decreto n. 74.794, de 30 de outubro de 1974, baseado na Exposição de Motivos n. 269-B, de 29 do mesmo mês e ano, apresentada ao Presidente Ernesto Geisel pela Secretaria de Planejamento e pelos ministros da Indústria e do Comércio, do Interior e da

* Os estudos básicos de avaliação dos programas especiais (POLONORDESTE, SERTANEJO, IRRIGAÇÃO, PROHIDRO, PDAN, PROÁLCOOL) foram realizados pela equipe da Coordenadoria de Estudos Agropecuários, do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, do BNB, como subsídio para a elaboração do Projeto NORDESTE.

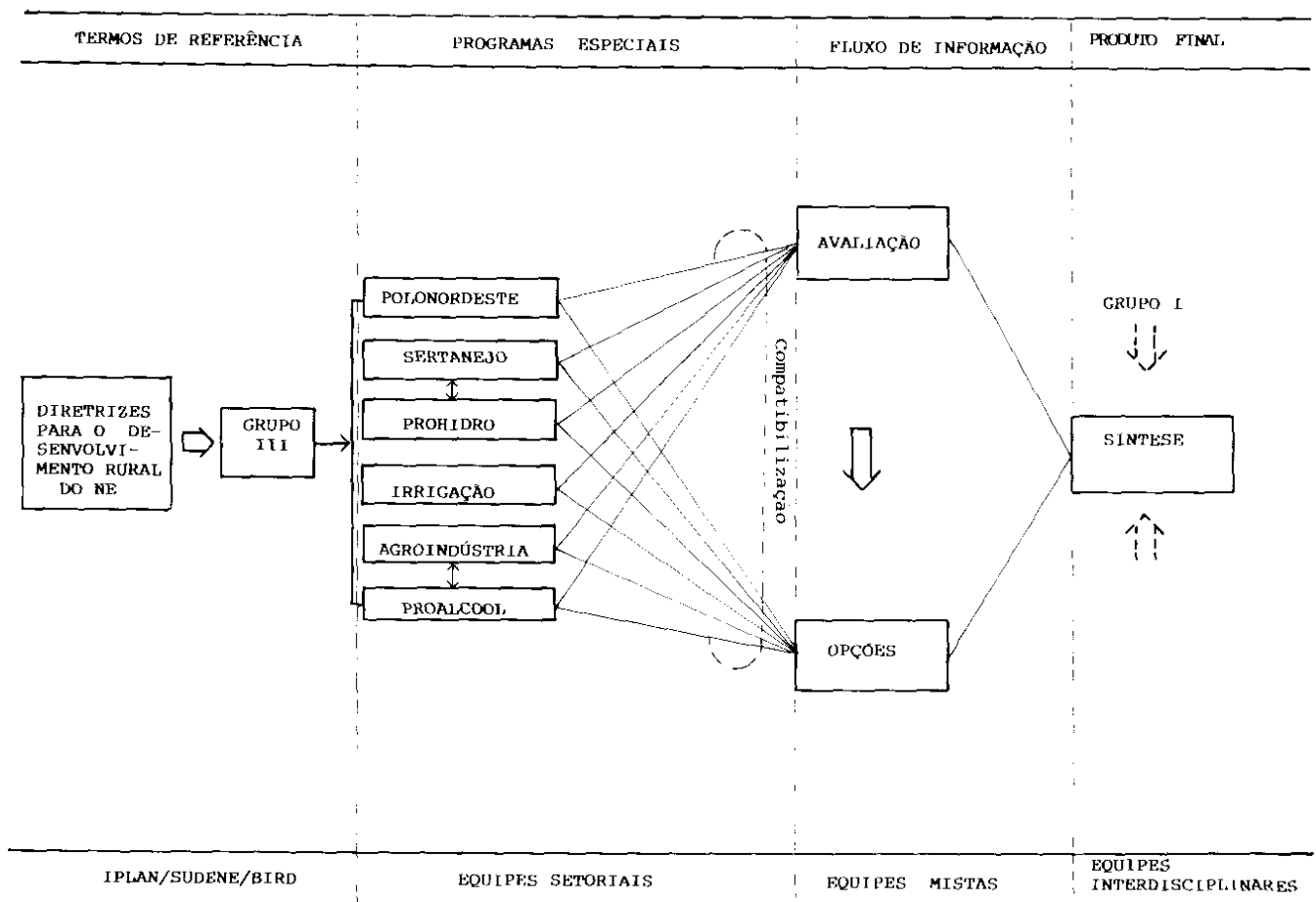
Agricultura.* De acordo com tais documentos, o mais importante fator que contribuiu para a criação deste Programa foi o reconhecimento de que as ações governamentais para a agricultura do Nordeste não estavam surtindo os efeitos esperados. Em face disso, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, em elaboração na época, preconizava a necessidade de uma política global de desenvolvimento, com prioridade para a transformação do setor agrícola regional, identificado então como o maior bolsão de pobreza do País.

A concepção doutrinária do novo enfoque de desenvolvimento rural integrado, adotado para o POLONORDESTE, proveio essencialmente do Banco do Nordeste e do Banco Mundial, ambos envolvidos na ocasião, em estudos e projetos de financiamento que buscavam levar os benefícios do desenvolvimento às áreas rurais e aos grupos de produtores de baixa renda. Segundo essa concepção, o desenvolvimento rural é mais do que o crescimento agrícola, isto é, deve ser multissetorial, abrangendo a melhoria da educação, saúde e nutrição, além de outros elementos de apoio às atividades produtivas.

A estratégia de desenvolvimento rural integrado começou a ser difundida no Nordeste a partir de 1971 pelos cursos de Planejamento e Execução de Projetos de D.R.I. patrocinados pelo Banco do Nordeste e realizados em Fortaleza (CE), com a assistência técnica do Settlement Study Centre de Israel. Por sua vez, o Banco Mundial também defendia a necessidade de se adotar essa nova orientação nos contratos de empréstimos rurais em negociação com o Governo Federal para o programa que se denominou "Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas" (POLONORDESTE).

Enquanto o POLONORDESTE foi concebido a nível da Secretaria de Planejamento, da Presidência da República, o Programa de Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (SERTANEJO) foi idealizado e planejado no âmbito da SUDENE, com o apoio do MINTER. Um dos motivos que inspiraram este programa foi a identificação de que o POLONORDESTE, pela sua própria natureza, não tinha condições de abranger todas as áreas do Nordeste seco, carentes de assistência governamental. Verificava-se, também, que as soluções idealizadas para o semi-árido não satisfaziam

* Através da Portaria Interministerial n. 46-B, de 01.10.74, foi constituída uma comissão com a finalidade de acompanhar e avaliar os estudos contratados pelo IPEA à Société Centrale pour l'Équipement du Territoire International/Serviços Integrados de Assessoria e Consultoria. Também era de competência dessa Comissão propor diretrizes e cursos de ação para implantação do POLONORDESTE. O signatário deste documento participou dessa comissão, na qualidade de representante do MINTER/BNB.



o caráter de prevenção, integração e continuidade indispensáveis à superação dos graves problemas sócio-econômicos dessa expressiva parte do Nordeste, correspondente a 52% da área e a 40% da população. Assim, o SERTANEJO foi criado pelo Decreto 78.299, de 23 de agosto de 1976, destinado a estabelecer formas de produção que levassem em conta as secas como uma constante no modelo de transformação e valorização do Nordeste semi-árido.

O Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (PROHIDRO) foi proposto ao MINTER dentro das sugestões para o II Plano Nacional de Desenvolvimento, com a inspiração de cobrir os espaços vazios deixados pelos programas POLONORDESTE, SERTANEJO e outros, especialmente no tocante à área de abrangência do público-meta. A ação complementar desse Programa, todavia, seria orientada para o aspecto hidrológico do desenvolvimento regional. A sua finalidade social é elevar as disponibilidades de água para o abastecimento de povoados e pequenas comunidades rurais e, quanto ao aspecto econômico, oferecer um maior suporte hídrico para irrigação. O PROHIDRO foi legalmente instituído em 12 de setembro de 1979, mediante aprovação, pelo Presidente da República, da Exposição de Motivos n. 010/79, do Conselho de Desenvolvimento Econômico.

As iniciativas do poder público destinadas a implantar a irrigação no Nordeste provêm do Império. O marco inicial dessa preocupação foi a construção do açude Cedro-CE, em 1881, e a inauguração de 50 km de canais em 1906, a jusante dessa barragem. A criação da Inspectoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), em 1909, foi outro evento marcante na direção da construção de reservatórios de água que haveriam de constituir a base dos programas de irrigação de que o atual Departamento Nacional de Obras Contra as Secas é responsável.

Foi, porém, com a elaboração do Programa Plurianual de Irrigação, preparado pelo Grupo Executivo de Irrigação e Desenvolvimento Agrário (GEIDA), em 1971, que teve início a moderna fase de irrigação pública do Nordeste, fortalecida financeiramente com a instituição do Programa de Integração Nacional (PIN).

Na região do Vale do São Francisco, a incumbência pelo aproveitamento de extensas faixas de terra com modernos métodos de irrigação cabe à Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), conforme Decreto-Lei n. 6.088, de 16.07.74. Esta empresa assumiu também as responsabilidades da Comissão do Vale do São Francisco e da anterior Superintendência do Vale do São Francisco, que tiveram atuação marcante nos estudos dos recursos de solo e água na sua área de abrangência.

De outro lado, em 20 de maio de 1974 o Conselho de Desenvolvimento Econômico, através da Exposição de Motivos n. 05/74, criou o Programa de Desenvolvimento de Agroindústrias do Nordeste (PDAN). Ele foi resultado de estudos e pesquisas contratadas pela Fundação Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) da SEPLAN-PR com as empresas Arthur D. Little e MONTOR, em colaboração com o Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL), de Campinas (SP), em 1973. O tratamento diferenciado oferecido por esse programa fundamentou-se na necessidade de ações de fomento à agroindústria advindo da compreensão de que referido setor tem estreito inter-relacionamento com a agricultura, que se ressentia de maiores estímulos de mercado e preços estáveis para se desenvolver. O PDAN é parte integrante do Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA).

Finalmente, o PROÁLCOOL foi criado pelo Decreto-Lei n. 76.593, de 14 de novembro de 1975, em nível nacional. A origem desse Programa está ligada à conjuntura dos preços do petróleo e à crise energética, e faz parte da estratégia de produção de álcool carburante e industrial para a substituição da gasolina.

3. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

Durante a sua execução, os programas especiais passaram por diversas alterações quanto aos objetivos, instrumentos, áreas de atuação e público-meta. De modo geral, porém, a concepção inicial e as finalidades dessas iniciativas não se modificaram substancialmente.

Por ocasião dessa avaliação, os objetivos do POLONORDESTE eram promover a melhoria das condições de vida e de bem-estar da população rural nordestina. De modo específico, o programa visava produzir e difundir tecnologias adequadas às condições dos produtores, utilizando como instrumento o apoio à produção, melhorias na infra-estrutura econômica e social, garantia aos pequenos produtores de acesso ao crédito, racionalização dos processos de planejamento, coordenação e execução do programa.

A área geográfica de abrangência potencial do programa corresponde a 846,5 mil km² e abriga uma população de 16 milhões de pessoas, tomando por base 1980. Isto representa 50% da superfície e 44% dos habitantes do Nordeste. Na prática, o POLONORDESTE atua em 43 áreas selecionadas nesse espaço e em quatro projetos de colonização.

A estratégia que orienta as atividades do POLONORDESTE é a do desenvolvimento rural integrado que se fundamenta na concepção da necessidade de integração intersetorial (agricultura, indústrias e serviços) levando em conta os aspectos físicos, econômicos e sociais que afetem a população residente na área de intervenção.

Quanto ao Projeto SERTANEJO, o objetivo principal é fortalecer a economia das unidades de produção agropecuária, sobretudo das pequenas e médias propriedades do semi-árido nordestino, tornando-as mais resistentes aos efeitos das secas. Conforme a Resolução n. 417 do Banco Central, de 26.01.77, que regulamenta o programa especial de crédito para o sertanejo, foi estabelecido que este programa terá a finalidade de organizar e reorganizar as unidades produtivas para normalizar o processo de produção e assegurar o nível de emprego, com o objetivo de reduzir as repercussões sociais dos fenômenos das secas. As linhas de ações do Sertanejo são destinadas à formação de reserva de água, intensificação da produção pecuária, conservação e melhoria do solo, reorganização da estrutura agrária, assistência técnica e aperfeiçoamento do sistema de comercialização.

A área de atuação do projeto corresponde ao espaço limitado pela isoeta de 800 mm de chuvas anuais, correspondendo aproximadamente a 850 mil km², ou percentualmente a 52% da área do Nordeste. Os projetos de irrigação do DNOCS seriam os lugares a partir dos quais se expandiriam as ações executivas do programa, num raio de 30 km. Isto equivaleria a cerca de 280 mil hectares para cada núcleo. Naturalmente que a dimensão exata de cada área tem abrangência variável de acordo com as circunstâncias locais, sendo que os 177 núcleos existentes cobrem uma superfície de 878 mil km².

O público-meta do Programa foi estabelecido pela Exposição de Motivos n. 230, de 18.09.76, de acordo com quatro estratos: i) trabalhadores sem terra (arrendatários, ocupantes, parceiros e assalariados); ii) pequenos proprietários (até 100 ha); iii) médios proprietários que disponham de estabelecimentos com área de até 500 ha e que apresentem possibilidades de valorização integrada de suas terras para maior resistência às secas, e de utilização intensiva de mão-de-obra, e iv) estabelecimentos com áreas de mais de 500 ha, aprovados pela SUDENE e INCRA, e que possibilitem acesso à terra aos estratos i e ii.

O Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (PROHIDRO) tem por objetivo elevar a disponibilidade de água para abastecimento humano e animal e dar suporte hídrico à irrigação, fortalecendo a economia das unidades agrícolas de produção. Os instrumentos usados por este Programa são recursos públicos para investimento a fundo perdido e uma linha especial de crédito subsidiado para a construção de açudes públicos e privados, de pequeno e médio porte, para atendimento das comunidades rurais. Outra linha de atuação é a perfuração de poços (públicos e privados), para atendimento de comunidades rurais e fazendas, e a realização de obras que permitam a perenização de rios intermitentes e a construção de grandes barragens.

A área de atuação do Programa é o Nordeste semi-árido e o público-meta são todos os proprietários de qualquer dimensão e pequenas comunidades rurais da região contemplada.

O programa de irrigação, de responsabilidade do DNOCS e CODEVASF, tem como finalidade utilizar a irrigação com vistas ao fortalecimento da economia regional em face das secas e promover o desenvolvimento ordenado dessas áreas em benefício das populações interioranas, na melhor forma de otimizar a rentabilidade econômica e social dos investimentos.

No caso particular do DNOCS, é prioritária a valorização econômica dos trabalhadores agrícolas da Região e da sua integração e ascensão social. O crédito e assistência técnica, comercialização, armazenagem, assistência social e experimentação agrícola são alguns dos instrumentos utilizados com essa finalidade. O público-meta são preferencialmente os trabalhadores rurais organizados em assentamentos de colonos, em lotes de produção agrícola familiar. A área geográfica de atuação do DNOCS é do Piauí a Sergipe, abrangendo 1.024 municípios em uma área de 950 mil km².

A Companhia do Vale do São Francisco (CODEVASF) tem como objetivo o desenvolvimento integrado de áreas específicas dos recursos de água e de solo do Vale do São Francisco, com o propósito de exploração agropecuária e para fins agroindustriais. Dois modelos são adotados no esquema operacional dessa entidade: estabelecimento de colônias de pequenos e médios produtores (de 4 a 100 ha) e propriedades de exploração agrícola e agroindustrial de pequenas, médias e grandes empresas particulares, em associação com a CODEVASF.

A infra-estrutura de irrigação (captação de água e canais principais) é realizada pela CODEVASF, enquanto às empresas cabe implantar a rede interna de irrigação. As áreas destinadas a tais empresas são geralmente superiores a 100 ha, mas às vezes ultrapassam 1.000 ha. O sistema de apoio aos colonos, proporcionado pela CODEVASF, consiste em armazenagem, comercialização, extensão, mecanização e cooperativismo.

A área de abrangência do Vale do São Francisco é de 640 mil km², nos Estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e Distrito Federal. A CODEVASF atua em 10 áreas prioritárias, compreendendo 110 mil ha e uma população, em 1980, de 1,2 milhão de habitantes.

No tocante ao Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste, os objetivos são impulsionar e diversificar o complexo agroindustrial do Nordeste, sob a responsabilidade da iniciativa privada, e viabilizar perspectivas mais amplas para o setor agrícola, inclusive quanto às exportações. O instrumento principal para a realização dessas finalidades é o apoio financeiro a projetos com prioridades estabelecidas pela Exposição de Motivos 05/74, de 20.05.74.

Finalmente, o PROÁLCOOL visa a reduzir a dependência energética do País, através da utilização do álcool em substituição aos derivados do petróleo. A estratégia é assegurar recursos financeiros, difundir e estimular o desenvolvimento de tecnologias agrícola e industrial, incentivar a produção de equipamento, colaborar na formação e aperfeiçoamento de recursos humanos especializados.

4. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE ÁREAS INTEGRADAS DO NORDESTE (POLONORDESTE)

O nível de desempenho dos projetos do POLONORDESTE é diferenciado de acordo com as metas dos segmentos. A assistência técnica, construção de estradas, edificações de postos de saúde, escolas e eletrificação rural apresentaram alto percentual de realizações, enquanto o crédito, ação fundiária, comercialização e saneamento básico, por exemplo, obtiveram baixo percentual de desempenho. Deve-se isto ao fato de que as obras físicas são contratadas com firmas empreiteiras, que cumprem os cronogramas estabelecidos. No que se refere aos problemas fundiários e comercialização, além de execução mais complexa, há indicações de pouco interesse em sua implantação.

Um dos sérios entraves ao bom andamento dos projetos do POLONORDESTE são as liberações do Governo Federal, que sempre ocorrem com grande atraso e em valor inferior ao comprometimento governamental com relação ao programa, provocando uma séria limitação em sua aplicação. Além do mais, quando o PDRI é financiado pelo Banco Mundial, só após realizada a despesa é que ocorre a liberação dos recursos elegíveis pelo BIRD que, no máximo, chegam a 31% do total previsto. Dessa maneira, observa-se um grande hiato entre o valor efetivamente comprometido, o realmente liberado pelo Governo Federal e o financiado pelo Banco Mundial.

Segundo os executores do programa, prevalecendo o atual sistema de liberação de recursos, torna-se praticamente impossível o atingimento das metas propostas nos PDRI's que compõem o POLONORDESTE.

Por sua vez, a instalação de novos PDRI's e a ampliação conseqüente da área beneficiada pelo POLONORDESTE têm sido apontadas como um entrave à boa execução do Programa. Isso pulverizou os recursos e dificultou o acompanhamento e avaliação desses numerosos projetos.

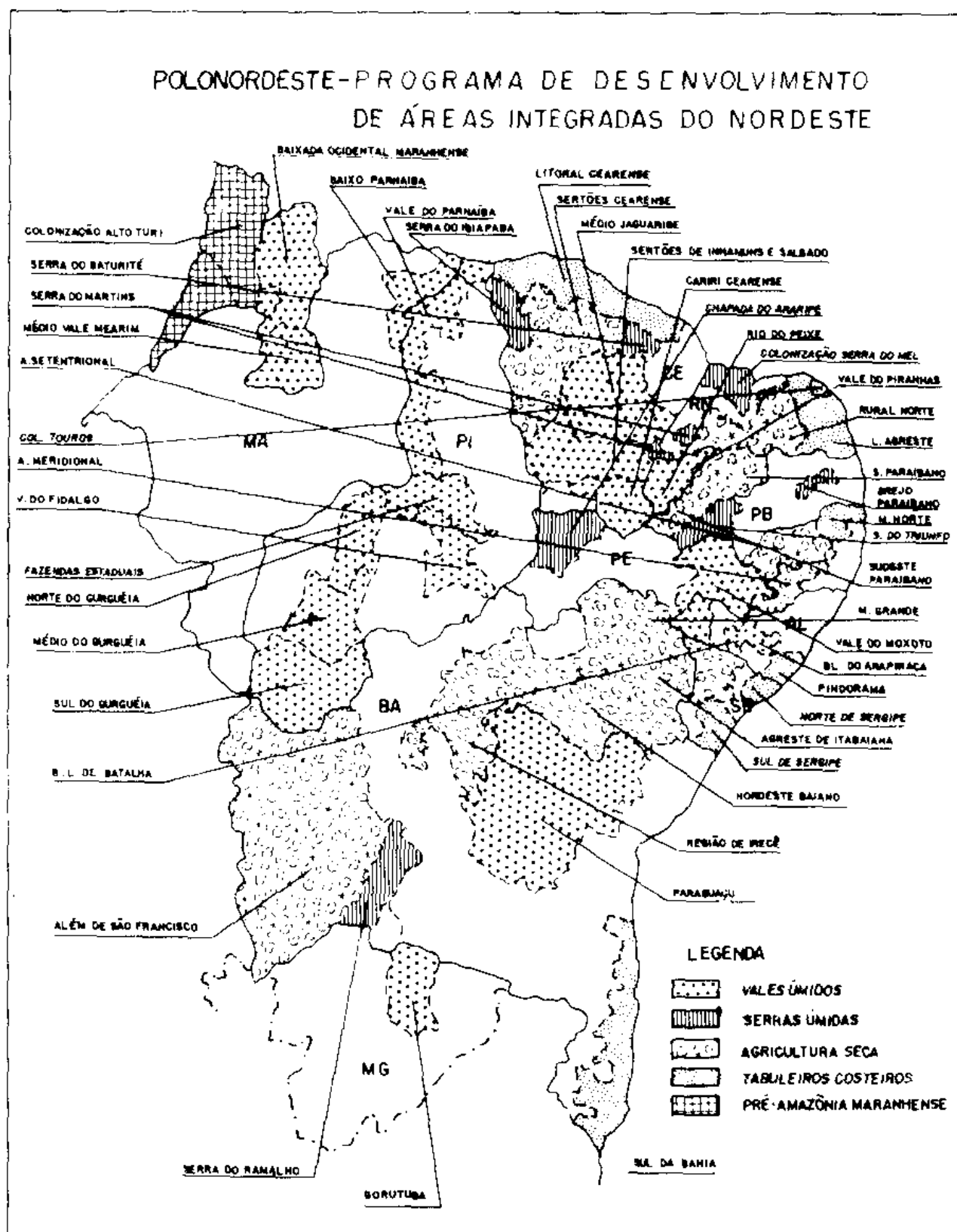
Com respeito ao crédito, a insuficiência de recursos e a falta de sua disponibilidade nas épocas adequadas são os grandes empecilhos ao bom desempenho desse segmento. Alguns entraves burocráticos dos agentes financeiros também têm dificultado o acesso ao crédito pelos agricultores de pequeno porte.

Finalmente, pode-se apontar como um dos mais sérios problemas na execução do POLONORDESTE a fraca articulação institucional. Tal fato motiva dificuldades na condução de ações voltadas para o público-meta, uma vez que as instituições envolvidas não estão comprometidas com o objetivo do programa e sim com a execução da tarefa que lhe foi atribuída.

Existem, ainda, outros problemas referentes à execução do programa, específicos para cada segmento, Estado ou área ecológica. Preferiu-se, no entanto, destacar apenas os entraves mais importantes.

4.1. RECOMENDAÇÕES

Os objetivos do POLONORDESTE devem ser preservados de acordo com o que estabelece o decreto que criou o programa, ou seja, promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste, com vistas a possibilitar a melhoria da qualidade



Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do NE – POLONORDESTE –
Posição em 1980 (Fonte: MINTER/SUDENE, Relatório Anual de 1980).

de vida da população do meio rural. Tal objetivo deveria ser perseguido por meio de:

- a) erradicação da pobreza absoluta no meio rural, através da criação de empregos, com vistas a proporcionar acesso crescente aos bens e serviços básicos por parte da população carente, especialmente alimentos, educação, saúde e habitação;
- b) retenção de maneira produtiva da maior parcela da população no quadro rural, tanto na agricultura como em atividades complementares que promovam o adequado desenvolvimento do espaço rural;
- c) desenvolvimento de tecnologias apropriadas às vocações regionais e organização dos produtores, de modo a viabilizar a propriedade familiar;
- d) acesso à terra pelos produtores rurais cujas áreas devem se adequar ao tipo de exploração recomendada, respeitando as condições ecológicas da região;
- e) implantação de um sistema de apoio ao produtor rural, com ênfase no crédito, extensão e comercialização dos produtos agrícolas, onde as cooperativas deveriam ter destacado papel.

A estratégia a ser mantida deverá ser a do enfoque do desenvolvimento rural integrado, o qual se fundamenta na necessidade de levar em consideração, simultaneamente, nos programas de desenvolvimento rural, os aspectos físicos, econômicos, sociais e organizacionais, com a integração entre agricultura, indústria e serviços nas próprias zonas rurais. A criação e o fortalecimento de segmentos do setor industrial e de serviços no próprio meio rural serão capazes de eliminar os fatores de expulsão existentes no campo, através da geração de novos empregos não-agrícolas e de melhoria geral nos níveis de renda. Dessa forma, devem ser incluídas, nas atividades do POLO-NORDESTE, ações destinadas a fomentar a industrialização rural, de preferência através das cooperativas. É necessário, ainda, uma ação sincronizada das instituições federais, regionais e locais dirigida para a concretização dos objetivos acima referidos e claramente definidos. Deve haver, portanto,

uma verticalização do planejamento setorial desde o nível nacional até o nível local, ao tempo em que se estabelecem as ligações horizontais entre os diversos setores da economia em cada nível de planejamento, de acordo com um esquema de planificação flexível e reajustável.

A concepção inicial do POLONORDESTE estabelecia concentração de ações em áreas prioritárias do Nordeste como forma de criar gradativamente pólos de desenvolvimento rural. Com a implantação dos primeiros PDRI's, observou-se uma rápida inclusão de novas áreas na programação do POLONORDESTE, originando a dispersão de recursos e o gigantismo do programa que o tornou de difícil administração. Este desvio de orientação prejudicou o desempenho do programa. É imperativa a adoção de medidas visando concentrar esforços apenas em áreas prioritárias, criteriosamente selecionadas. Novas áreas somente seriam contempladas quando os programas pioneiros tivessem alcançado a máxima maturidade.

É indispensável, para o atingimento dos objetivos do POLONORDESTE, dotar o programa de um suporte financeiro adequado que permita a liberação dos recursos programados na época prevista e no montante estabelecido em cada projeto, inclusive no que se relaciona a recursos de financiamentos externos.

Além disso, a nível administrativo, é necessário a adoção das seguintes providências para que o programa obtenha melhoria em seu desempenho:

- a) fortalecer o Conselho Diretor Estadual do POLONORDESTE, que deverá ser presidido pelo governador;
- b) proporcionar a participação das autoridades municipais e da comunidade em todas as fases do projeto, através da organização de núcleos comunitários, sindicatos rurais, cooperativas e outras formas associativas;
- c) dinamizar o segmento de capacitação de recursos humanos a nível dos órgãos regionais, das unidades técnicas, gerência de campo e órgãos executores, de modo que possam melhor conhecer a concepção e a metodologia do POLONORDESTE;
- d) reorientar o POLONORDESTE para a verdadeira concepção de desenvolvimento rural integrado, com áreas restritas e concentração de recursos e de ações, adequadas às diferentes realidades de cada área;

- e) realizar estudos sobre os PDRI's, individualmente e/ou do programa como um todo, de forma a melhor identificar seus entraves e fornecer informações, com vistas a subsidiar um trabalho contínuo de acompanhamento, controle e avaliação do programa.

Os estudos realizados mostram que existem falhas na articulação interinstitucional (nível nacional, regional e estadual), entre os diversos programas especiais e aqueles específicos dos governos estadual e/ou federal. Há necessidade de definição dos papéis das diversas instituições de coordenação e execução, de forma a haver identidade de pensamento desde o planejamento até a fase de execução, nos diversos programas ou projetos em execução ou que venham a ser implementados na Região.

Para eliminar tais distorções que afetam a eficiência do programa, sugere-se que as ações do Governo devam ser orientadas para o alcance dos objetivos estipulados no programa. Dessa forma, as diversas ações, no mesmo projeto, precisam ser articuladas no tempo e no espaço, em direção aos mesmos objetivos, através do fortalecimento da coordenação, aperfeiçoamento do planejamento participativo e definição clara e precisa das atribuições dos diversos órgãos participantes.

Para o caso de projetos com segmentos conflitantes, torna-se necessário o uso de zoneamento ou extinção de algumas ações, a partir da avaliação das conveniências e finalidades que se tenha em vista alcançar em cada caso.

5. PROGRAMA ESPECIAL DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO SEMI-ÁRIDA DO NORDESTE (PROJETO SERTANEJO)

A dimensão geográfica e a estrutura operativa do Projeto Sertanejo cresceram desproporcionalmente ao apoio recebido em crédito rural, resultando, daí, um nível de realizações pouco expressivo.

A sua área de abrangência alcança a 474 mil km², 54% do semi-árido nordestino, enquanto a superfície realmente trabalhada, contudo, corresponde apenas a 3,8% desse total. Em termos de população assistida, somente 14.474 produtores rurais, 1,6% do público potencial, foram diretamente beneficiados pelo Programa, com créditos de investimento.

Vale ressaltar que o Programa é orientado para uma faixa de população de baixa renda, sendo que 62% das operações de crédito foram de proprietários com menos de 100 ha. Não obstante, os produtores sem terra não têm

sido beneficiados e apenas 146 operações de crédito fundiário foram registradas durante a vigência do Programa. Por outro lado, os proprietários de imóveis rurais com mais de 500 ha também não tiveram acesso aos benefícios do Programa. Alegam não concordarem com as exigências que lhes são impostas pela regulamentação em vigor.

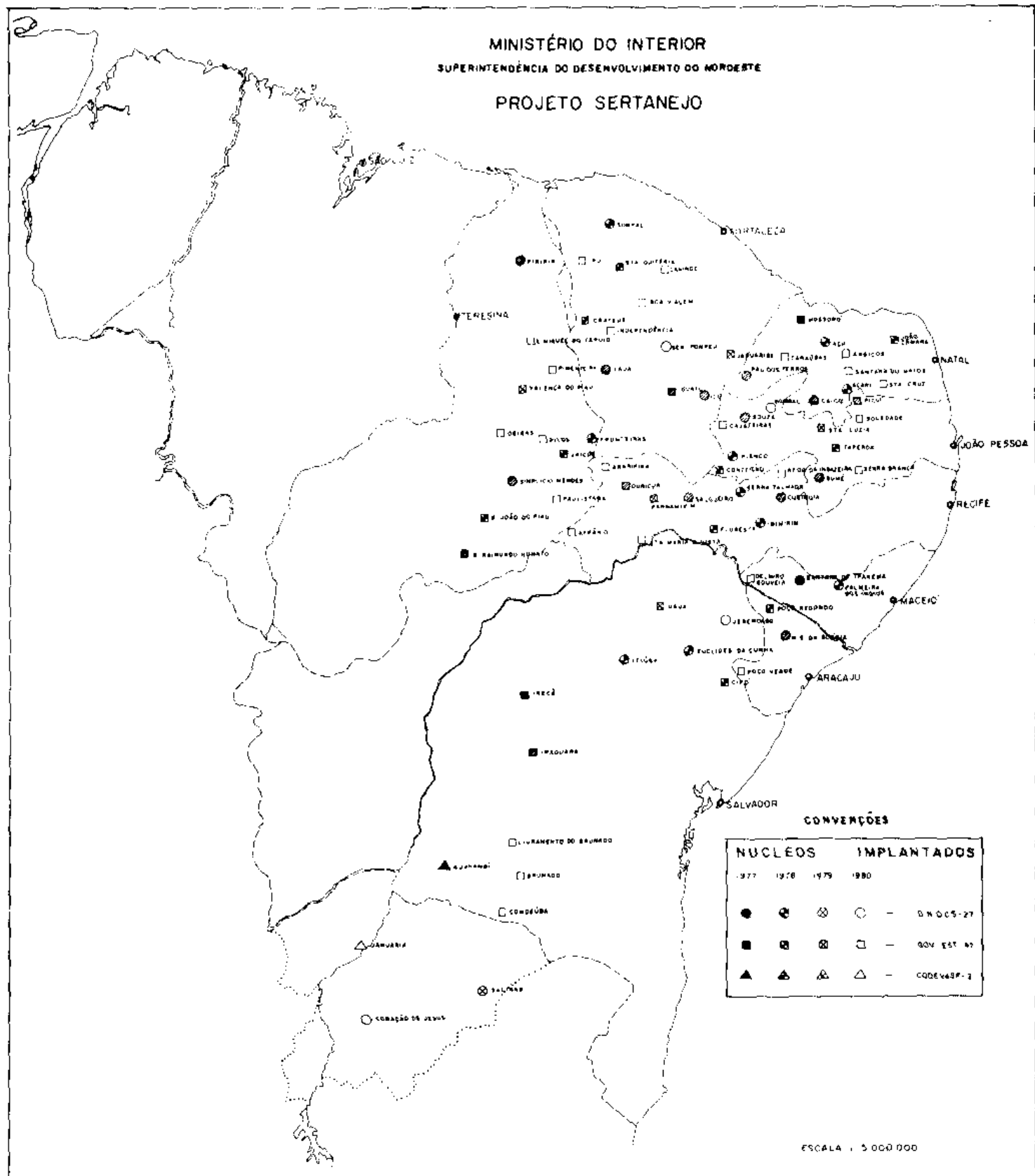
No segmento de assistência técnica, os resultados foram semelhantes em termos quantitativos, pois há indícios de que o público que recebeu esse serviço é, praticamente, o mesmo que foi beneficiado com créditos de investimento. Qualitativamente, todavia, as referências disponíveis dão conta de um aperfeiçoamento dos serviços prestados, relativamente aos padrões observados no Sistema EMBRATER, traduzido pela maior individualidade e abrangência da assistência técnica do Sertanejo. Ainda na área de assistência técnica e extensão, caberia mencionar uma certa preocupação do Programa quanto às ações na área de saúde e nutrição.

As demais ações de apoio ao Programa, como pesquisa e experimentação, cooperativismo etc., mesmo tendo sido objeto de atenção por parte das administrações, só nos últimos anos foram intensificadas.

Merece destaque a contribuição do Programa na área de recursos hídricos, principalmente no que se refere à ampliação da capacidade de acumular água — orientada para a construção de pequenas barragens e perfuração de poços — e da área irrigada da Região. No tocante a irrigação, o Sertanejo conseguiu, em cinco anos, criar condições para que se irrigasse uma área correspondente a um terço daquela que o DNOCS e CODEVASF, em conjunto, implantaram até o ano passado. Esse resultado, todavia, deve ser visto com certa reserva, pois a irrigação projetada pelo Sertanejo difere caracteristicamente daquela desenvolvida pelo DNOCS e CODEVASF.

Quanto à parte de crédito rural do Programa, que é sua finalidade principal, a situação foi pouco expressiva, com reduzido aproveitamento do esforço desenvolvido pelas equipes. Daí resultou um baixo nível de eficiência do Programa, especialmente em termos de custos de elaboração de projetos.

Nesse sentido, as informações estatísticas indicam que apenas 66% dos projetos elaborados foram contratados pela rede bancária e, destes, apenas 47% conseguiram concluir os investimentos programados até o final de 1982.



Deve ser mencionado, ainda, que os recursos de crédito rural injetados no Programa não cresceram, em termos reais, nas mesmas proporções do número de projetos contratados. Essa retração de crédito, imposta pelas autoridades monetárias, levou o Programa a um custo social muito elevado: para cada cruzeiro aplicado em crédito rural, o governo brasileiro teve que gastar quase a mesma quantia a fundo perdido.

Assim, poder-se-ia concluir dizendo que o Projeto Sertanejo não chegou a produzir o impacto esperado. As causas disso, porém, são muito mais de responsabilidade da política restritiva de recursos do que da concepção, administração e/ou diretrizes gerais do Programa.

Entretanto, não se deve excluir a necessidade de uma revisão da concepção e estrutura funcional do Programa. O Projeto Sertanejo se constitui numa das formas de intervenção governamental que mais se ajustaram às necessidades do semi-árido nordestino.

Dentro desse raciocínio, caberia o seguinte questionamento: Se o Programa é bem concebido e pode trazer benefícios econômicos e sociais para a Região, por que não se proporcionam os meios necessários ao seu pleno funcionamento?

O argumento de que o subsídio cria distorções no sistema econômico parece não ser totalmente válido, pois trata-se de um dos instrumentos de política econômica mais utilizados no mundo contemporâneo, quando existe o objetivo de estimular qualquer atividade econômica, seja ela comercial, industrial ou agrícola. O risco de distorções dependerá, obviamente, da origem e da destinação dos recursos que forem mobilizados com essa finalidade.

Essa afirmativa, contudo, não dispensa a conveniência de serem reavaliados os subsídios que vêm sendo concedidos através do crédito rural do Projeto Sertanejo. O importante é que a política de subsídio ao crédito permaneça num nível compatível com a rentabilidade e o grau de risco das atividades agrícolas do semi-árido nordestino. Sem isso, seria muito problemática a continuação do Programa.

5.1. RECOMENDAÇÕES

Os estudos conduzidos pelos técnicos do Banco do Nordeste do Brasil concluíram que seria oportuna a realização de ajustes no delineamento do Programa; devendo abranger aspectos conceptuais e estratégicos, institucionais e operacionais, conforme as sugestões seguintes.

Em termos conceptuais e estratégicos, as melhorias deveriam estar voltadas para:

- a) **Fortalecimento financeiro do Programa.** O Projeto Sertanejo, para produzir o impacto esperado, necessita de um maior apoio das autoridades monetárias no que tange ao suprimento de crédito rural.
- b) **Estabelecimento de uma programação de médio prazo.** O descompasso entre a implantação da infra-estrutura operativa e o fluxo de crédito rural sugere a conveniência de se estabelecer uma programação física e financeira de médio prazo, para que se evite a ociosidade da capacidade instalada e, conseqüentemente, se alcancem melhores índices de eficiência do Programa. Essa programação deve contemplar tanto os gastos a fundo perdido, como o segmento de crédito rural.
- c) **Integração com outros programas especiais.** A estratégia de integrar o Projeto Sertanejo com outros programas especiais, além de contribuir para superar os problemas de superposição de atividades numa mesma área, de diferentes instrumentos de ação política, poderia solucionar, em parte, o problema financeiro do Projeto Sertanejo. Nesse sentido, poder-se-ia realizar a integração das ações do Sertanejo com as do PROHIDRO e do POLONORDESTE. Relativamente ao PROHIDRO, a idéia seria de o SERTANEJO, em sua área de atuação, absorver as ações do PROHIDRO. Nas áreas de superposição do POLONORDESTE com o Sertanejo, ficaria o primeiro com a responsabilidade de implantar a infra-estrutura externa e, o segundo, com a incumbência de planejar e orientar as ações dentro dos pequenos e médios estabelecimentos agrícolas.
- d) **Redefinição dos beneficiários.** Um dos principais desvios na concepção original do Sertanejo foi o não-atendimento dos produtores sem terra, em virtude de não ter funcionado a estratégia de soluci-

onar o problema agrário via crédito fundiário. Em vista disso, sugere-se exclusão do segmento fundiário do Sertanejo, ficando as suas ações voltadas unicamente aos proprietários rurais. O atendimento aos produtores sem terra seria iniciado por outra instituição, possivelmente o INCRA, através de outro instrumento que não o crédito fundiário. Afigura-se indispensável que as ações do Sertanejo sejam mais orientadas para os pequenos produtores. Para tanto, seria oportuna uma revisão dos conceitos de pequeno, médio e grande produtor, a fim de se estabelecer um critério que melhor se adeque às condições do semi-árido.

- e) **Delineamento de um plano de emergência.** O esquema ora adotado pelo Governo para minimizar o êxodo rural, conhecido por "Programa de Emergência", apesar do caráter social que está embutido na sua concepção, poderia ser questionado quanto a sua eficiência. Pela dificuldade de fiscalizar a qualidade das obras que estão sendo construídas, afora outras dificuldades de ordem operacional que normalmente ocorrem em intervenções governamentais dessa natureza. Assim, seria estratégico ao Sertanejo o delineamento de um plano de emergência, de fácil acionamento, que consubstancie investimentos duradouros e que tragam benefícios sociais para as populações mais carentes, com objetivos de, na sua área de atuação, substituir o atual Programa de Emergência.

No que se relaciona com os aspectos institucionais, os pontos mais relevantes são:

- a) Tornar mais efetiva e harmônica a coordenação a nível nacional, objetivando a sincronia das decisões e o melhor acompanhamento do Programa.
- b) Centralizar os recursos do Governo Federal (fundo perdido) mobilizados para o Programa em um único agente financeiro, que seria o BNB, daí, serem repassados aos órgãos executores.
- c) Aperfeiçoar a estrutura administrativa da coordenação regional e dos órgãos executores.
- d) Unificar o processo de assistência técnica, através da utilização do corpo técnico do sistema EMBRATER que, após devidamente capa-

citados, se vinculariam, efetivamente (técnica e administrativamente) ao Projeto Sertanejo.

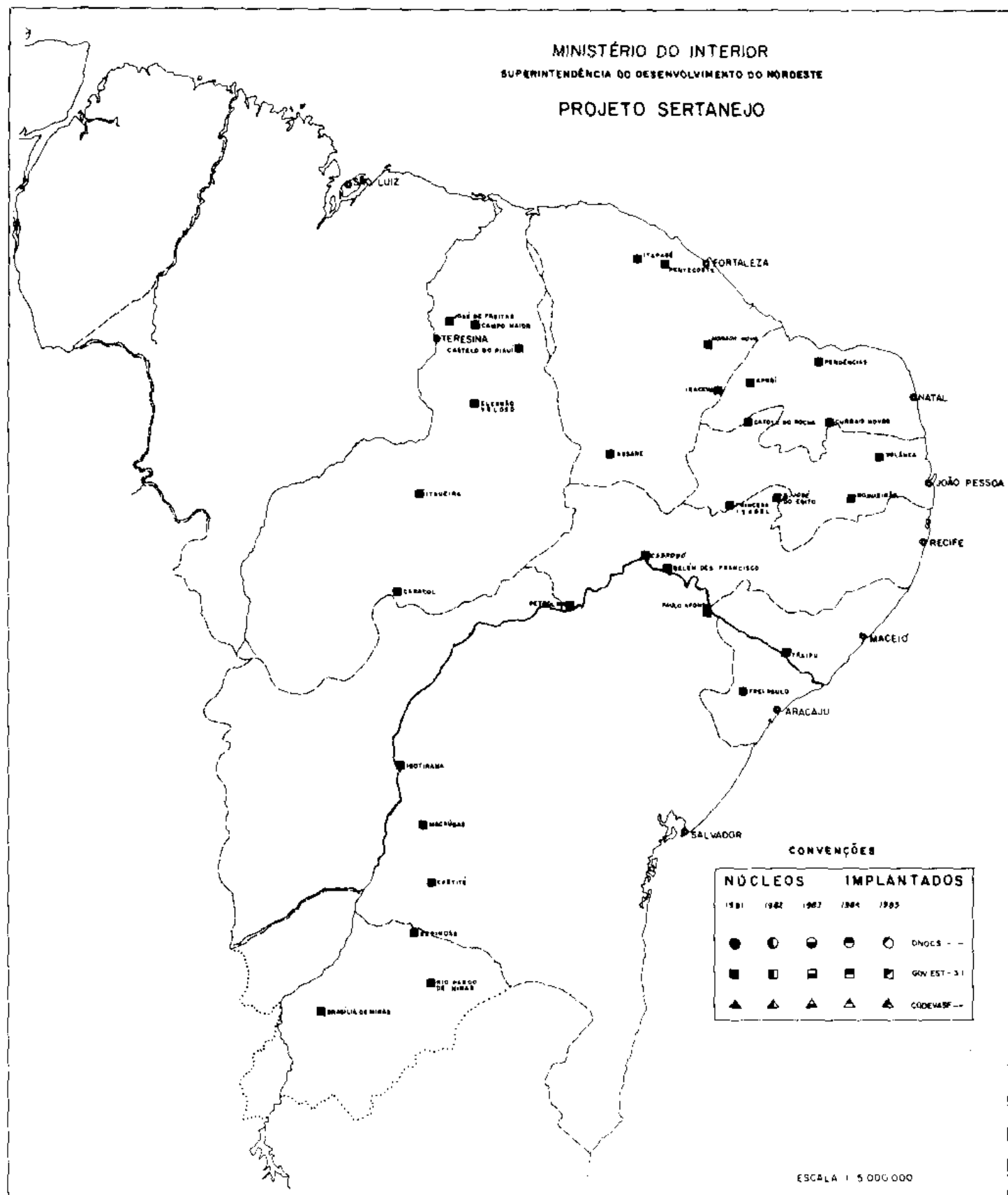
- e) Exigir que os recursos mobilizados sejam aplicados em atividades exclusivas do Programa.
- f) Reduzir as garantias reais normalmente exigidas e agilizar a análise dos pleitos por parte dos agentes financeiros.
- g) Promover um melhor entrosamento entre os agentes financeiros e os núcleos do Sertanejo. Não permitir ao agente financeiro promover nenhuma alteração substancial nos projetos, sem a anuência da coordenação local do Núcleo.
- h) Fazer com que as operações de custeio dos mutuários do Sertanejo sejam planejadas e orientadas tecnicamente pelas equipes do próprio Programa.

Relativamente aos aspectos operacionais, as recomendações de maior importância são:

- a) Melhorar o acompanhamento do desempenho dos órgãos executores, por parte da coordenação regional, com vistas a corrigir possíveis distorções na orientação dos trabalhos e manter elevado o nível de produtividade de todas as equipes. Por sua vez, exigir dos órgãos executores um melhor acompanhamento das atividades dos núcleos, principalmente quanto ao aspecto qualitativo dos trabalhos.
- b) Examinar, com maior profundidade, a eficiência e a qualidade da assistência técnica, "vis-à-vis" o conseguido pelo sistema EMBRATER.

6. PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO DO NORDESTE

No Nordeste semi-árido, a irregularidade e escassez das chuvas, juntamente com a pobreza do solo, têm condicionado, ao longo do tempo, a prática de uma agricultura extensiva de baixíssima produtividade e elevado grau de incerteza, onde convivem lado a lado o minifúndio inviável e o latifúndio de baixa eficiência econômica.



A conjugação dessas circunstâncias adversas com políticas agrícolas pouco realistas e descontínuas têm desestimulado a aplicação de capital e tecnologia mais avançada nessas atividades, por parte da iniciativa privada, gerando um processo de estagnação, difícil de romper, no nível de produtividade desse setor.

Nessas condições, a irrigação constitui um caminho alternativo para a modernização da agropecuária e, certamente, como o mais seguro meio para viabilizar a aplicação de capital e tecnologias modernas com a finalidade de estabilizar e elevar a produtividade e o nível de vida das pessoas envolvidas nessa atividade.

Atualmente, estão em andamento no Nordeste várias iniciativas dedicadas à adoção da irrigação como método de exploração agrícola, tanto de iniciativa privada como governamental. Este documento, porém, trata apenas dos grandes projetos de irrigação pública com colonização ou em associação com empresas privadas. Assim, não estão aqui contempladas as áreas de irrigação do PROVÁRZEAS, projetos estaduais de irrigação com a participação dos agricultores isolados ou de exclusiva iniciativa particular.

A avaliação aqui realizada é pertinente, enfim, ao programa de irrigação de responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF). De acordo com essa orientação e ante os objetivos das novas diretrizes do Projeto Nordeste, podem ser evidenciadas as seguintes constatações referentes ao assunto:

6.1. DESEMPENHO DAS METAS DE IRRIGAÇÃO

O Programa de Irrigação do Nordeste, até o momento desta avaliação, colocou em operação cerca de 40 mil hectares (inclusive 15 mil hectares no segmento de empresas da CODEVASF), assentou cerca de 5.000 famílias em áreas de colonização e criou 24 mil empregos diretos.

Dentre os fatores apontados para justificarem a lentidão em sua execução destacam-se: a) complexidade da modernização agrícola pretendida; b) reduzidos recursos e a sua pulverização em muitos projetos.

Constatou-se uma grande disparidade no desempenho agrônomo, quer entre os perímetros irrigados quer entre os colonos de um mesmo perímetro, com implicações sobre a renda dos colonos.

Em princípio, parte-se do pressuposto de que um pequeno produtor rural, com uma média de 5 ha irrigados à sua disposição e com os serviços de apoio de uma cooperativa, conta com todas as condições para obter alto rendimento agroeconômico e, conseqüentemente, um padrão de renda condigno. O nível de renda dos colonos em muitos projetos corrobora essa assertiva. Entretanto, verifica-se que em um mesmo projeto existem disparidades nas rendas auferidas pelos irrigantes, tanto do DNOCS como da CODEVASF, decorrentes de problemas de funcionamento e, muitas vezes, específicos de cada órgão.

O funcionamento da cooperativa singular de irrigantes se depara com problemas oriundos do baixo nível de associativismo e de renda dos filiados, bem como de deficiências administrativas e organizacionais cuja solução depende de recursos, treinamento dos irrigantes e de um planejamento mais eficiente. Por outro lado, os problemas de comercialização enfrentados pelas cooperativas dos perímetros de irrigação decorrem do seu fraco poder de barganha, ausência de estudos de mercado, falta de diversificação dos produtos, deficiência de armazenagem e da integração com a agroindústria, gerando dificuldades na absorção dos produtos.

A operação e manutenção dos perímetros são prejudicadas pela escassez de recursos, além da ausência ou deficiências de planos operativos e de manutenção. Na área operacional foram identificados problemas atinentes a aspectos de salinização, baixa eficiência de rega, de máquinas e de pessoal. Saliente-se que as parcelas salinizadas estão sendo desativadas por absoluta falta de recursos para sua recuperação, enquanto aquelas propensas à salinização ainda não dispõem de recursos adequados para a sua ativação. Em que pese às dificuldades e custos de recuperação dessas áreas, o DNOCS confirma que conseguiu recuperar cerca de 18% do total das áreas salinizadas de seus perímetros de irrigação, contando com assistência técnica estrangeira.

No tocante aos desvios existentes no campo da assistência técnica, financeira e social, as informações disponíveis apontam deficiências de pessoal habilitado, decorrentes da ausência de treinamento técnico e de resultados experimentais que contribuam para o baixo rendimento de algumas culturas, como o feijão, e para desperdícios de água a nível parcelar.

O crédito, por sua vez, nem sempre é concedido na oportunidade devida. As causas disso podem ser atribuídas à demora na regularização de financiamentos anteriores, com problemas surgidos com a comercialização, e à escassez de recursos destinados a financiamentos na linha de investimento

e custeio pecuário, na fase inicial do ano agrícola, quando os estabelecimentos de crédito dispõem de recursos para atender somente ao custeio agrícola.

A assistência educativo-social esbarra em problemas de recursos e de deficiência de relacionamento entre os diversos órgãos e técnicos atuantes nos perímetros, impedindo melhores resultados em termos de realizações e participação. Como exposto, os órgãos de irrigação do Nordeste ressentem-se profundamente da escassez de recursos para desenvolver seus perímetros, o que pode ser, também, atribuído ao redirecionamento de verbas para a execução de grandes obras, deixando de lado a operação de projetos já iniciados e que demandariam soma de recursos mais avultada.

As dificuldades por que passam os projetos de irrigação trazem consequências danosas para alcançar as metas propostas e para os objetivos do programa, com repercussões muito severas no nível de renda dos colonos que, em muitos projetos, têm-se comportado abaixo das expectativas. Embora existam agricultores com rendas elevadas, há, também, aqueles que apresentam baixas produções e arrastam a média para valores em redor de apenas dois salários mínimos.

Afora os principais problemas mencionados como condicionantes da baixa "performance", em termos de produção e renda, podem-se enumerar outros relacionados a planejamento, estudos e execução deficientes, como equívocos no dimensionamento das obras, sistematização e drenagem mal dirigidas e falhas nos planos de exploração.

6.2. CUSTO DE IRRIGAÇÃO POR HECTARE E POR EMPREGO CRIADO

Diversos setores da opinião pública acham que o modelo de irrigação adotado pelo DNOCS e CODEVASF é caro.

Para a avaliação do custo da irrigação, no entanto, deve-se considerar que o investimento, por emprego, na irrigação é muito menor do que na indústria, na agroindústria e nos projetos pecuários de grande porte (FINOR). A preços de 1982, o custo médio com as obras exclusivas de irrigação foi estimado em US\$ 7.850 por hectare e US\$ 11.000 por emprego direto. Com relação a este último, os projetos agropecuários do FINOR-SUDENE necessitam de US\$ 66.000 e os agroindustriais, US\$ 25.000. Por outro lado, na elaboração dos projetos de irrigação foram calculadas relações benefícios/custos que, com os parâmetros utilizados, se apresentavam favoráveis, isto é, "econômicos" do ponto de vista privado.

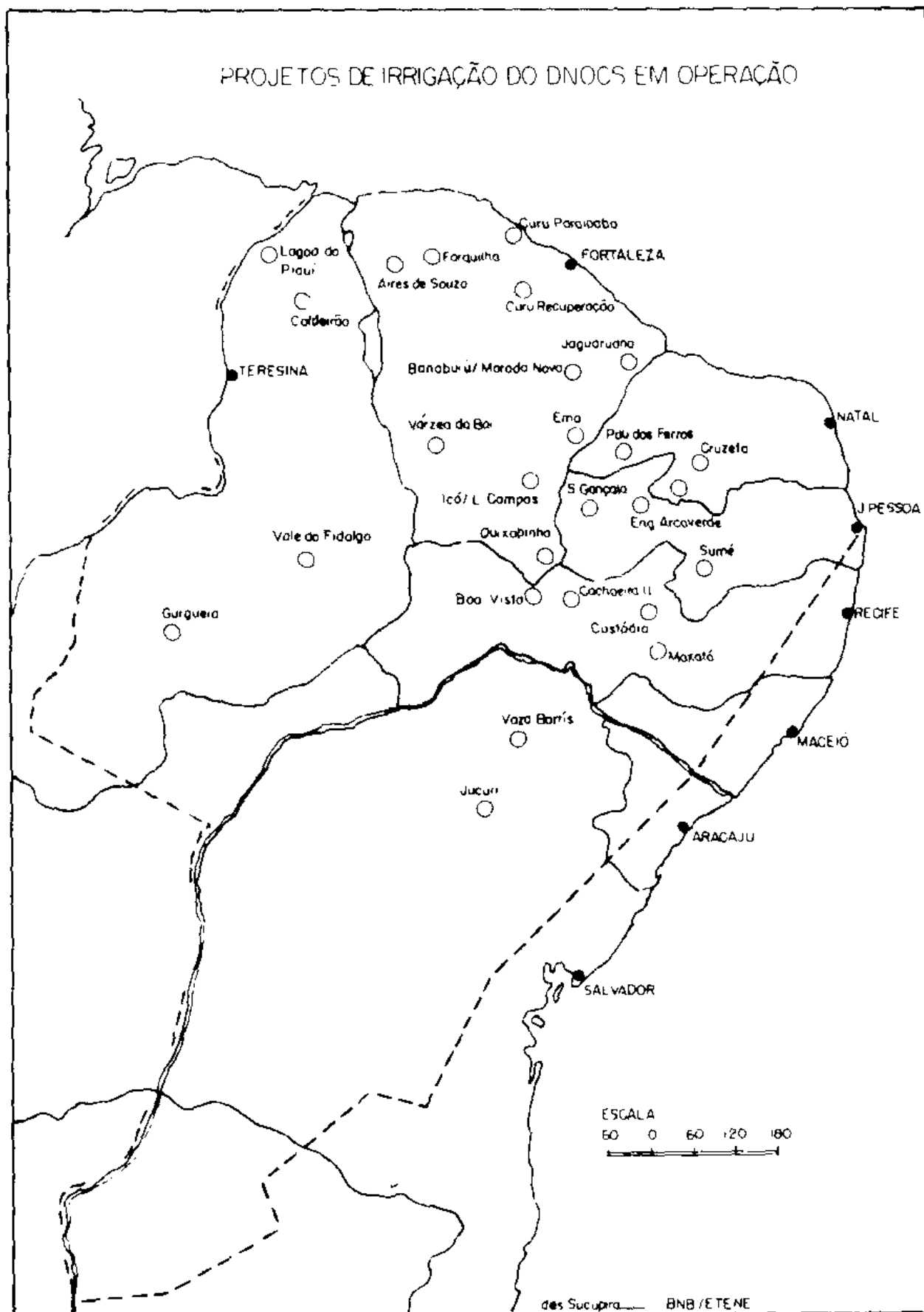
Não é muito correto fazer comparações, com esse propósito, entre os programas de colonização e a pequena irrigação. Diz-se que a pequena irrigação privada é barata; que no rio Jaguaribe (agora perenizado) a jusante do Orós, basta instalar uma motobomba e alguns metros de cano e o produtor terá 2 ou 3 hectares irrigados com um investimento baixíssimo. O argumento é falho. De fato, supondo um certo manancial, é possível obter irrigação a baixo custo em suas imediações. Se esse manancial tem possibilidade de irrigar alguns milhares de hectares, seu aproveitamento, todavia, só será possível mediante a realização de grandes obras de Engenharia (sistematização do terreno, captação, tomada de água, adução, drenagem), de modo a atingir os sítios mais distantes e de solos adequados.

Não se deve, entretanto, tirar o mérito da pequena irrigação. Onde for possível e viável economicamente, deve ser incentivada e apoiada para que se multipliquem as propriedades que utilizem esse importante elemento de aumento da produtividade da agricultura. Nessas circunstâncias, o conflito entre a "pequena" e a "grande irrigação" é apenas aparente, pois elas não devem competir na mesma área.

6.3. INVESTIMENTOS EM OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA SOCIAL E ECONÔMICA

O modelo de exploração dos projetos de colonização do DNOCS e da CODEVASF contempla a implantação e operação de seus projetos tanto nos seus aspectos diretamente produtivos como de infra-estrutura social. Assim, tais responsabilidades condicionam a utilização de seus limitados recursos em obras funcionalmente de responsabilidade de outros órgãos do Estado e da União. Cerca de 37% do investimento total dos projetos de irrigação é pertinente à infra-estrutura social, obras complementares e desapropriação, ou seja, de um valor de US\$ 12.000/ha, tal finalidade absorve US\$ 4.150/ha.

Sugere-se um novo esquema mais participativo no qual os governos estaduais deveriam integrar a Coordenação do Programa de Irrigação, colaborando ativamente no planejamento, execução e operação dos projetos, os quais passariam a fazer parte dos planos de ação dos governos estaduais. A SUDENE, na sua posição de coordenadora dos recursos da União para a Região, alocaria os recursos às diversas instituições envolvidas no projeto, cabendo aos órgãos de irrigação (DNOCS-CODEVASF) a responsabilidade pela construção, montagem e manutenção da infra-estrutura de irrigação. Todos os demais aspectos de seleção de colonos, organização dos produtores, for-



Diagnóstico do Desempenho do Programa de Irrigação do Nordeste — Mapa dos Perímetros Totalmente Implantados — 1980 (Fonte: MINTER/SUDENE — Relatório Anual de 1980).

necimento dos serviços sociais básicos deveriam ser de responsabilidade solidária da comunidade beneficiada pelo projeto, do Estado e do Município. Isso, evidentemente, liberaria recursos materiais e humanos dos órgãos federais que poderiam apresentar um melhor desempenho a um menor custo.

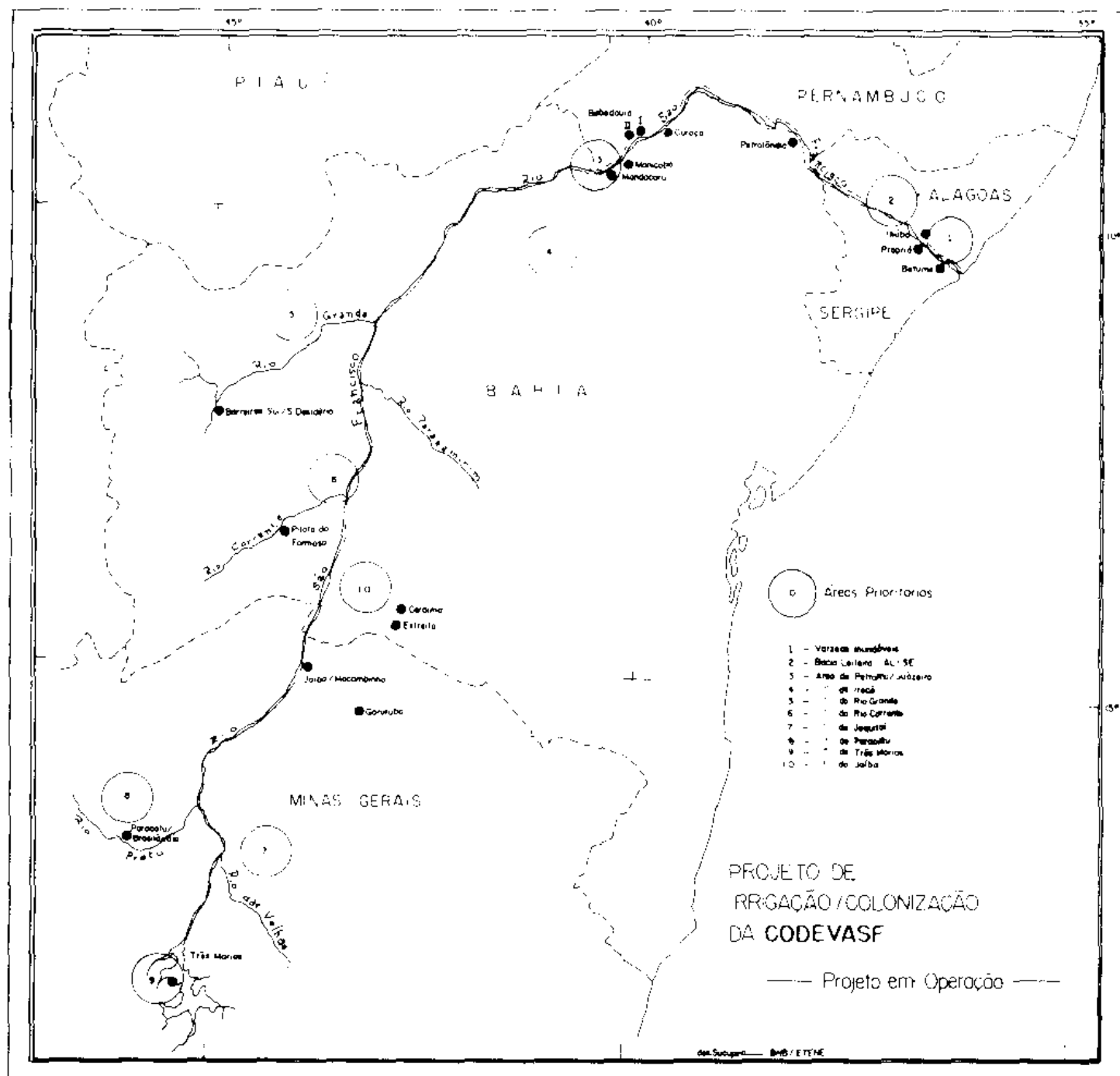
A CODEVASF, além do programa de colonização, semelhante ao adotado pelo DNOCS, mantém um esquema complementar de investimentos e assistência para a implantação da agricultura irrigada através da empresa privada, cabendo-lhe executar todas as obras dentro de sua gleba. Com isso, o desempenho do programa poderia ser acelerado, como se presumia quando de sua adoção.

Tendo em vista os objetivos básicos do Projeto Nordeste, que tem como público-meta a população de baixa renda, o aumento e a melhoria na distribuição de renda e a criação de emprego, além de outros, tal procedimento é inteiramente inadequado.

A concessão de grandes áreas para exploração pelo sistema empresarial privado favorece a concentração da renda, emprega menos gente e, certamente, contribui para manter um contingente de trabalhadores rurais na condição de "bóias-frias", como ocorre nas grandes "plantations". Quanto ao menor montante de investimentos do órgão governamental, é possível que não seja real. O Governo indeniza hoje 50% das obras de irrigação nas empresas privadas e, muito provavelmente, os outros 50% serão financiados com recursos dos bancos estatais, ou seja, a fonte é a mesma, só as entidades é que são diferentes.

A maior dimensão da empresa não é um argumento aceitável porque, em geral, não há economias de escala na produção agropecuária. Além disso, pequenos agricultores organizados em cooperativas podem aproveitar os benefícios dos rendimentos de escala na compra de insumos e na comercialização da produção.

Em resumo, pode-se concluir que não se justifica, social e economicamente, o uso, por parte de grandes empresas privadas, do mais importante e limitante fator de produção regional, que é a água, em áreas desapropriadas por interesse público e com infra-estrutura construída com recursos governamentais.



6.4. RECOMENDAÇÕES

Em muitas regiões do Nordeste, a prática de uma agricultura de alta produtividade só será viabilizada através da irrigação. Seus efeitos mais importantes são: criação de empregos produtivos, oferta estável de produtos alimentares e matérias-primas e dinamização das atividades econômicas nas vizinhanças dos perímetros. Indiretamente, contribui para a fixação da população rural, desenvolvimento da tecnologia de irrigação e fomento à agroindústria. Assim, a irrigação pública em projetos de colonização é coerente com os objetivos do Projeto Nordeste e deve ser considerada prioritária nas ações do governo para promover o desenvolvimento rural da Região.

Para a correção dos principais problemas do Programa, recomenda-se:

- a) Reorientar a estratégia de ação da CODEVASF para o modelo de colonização, eliminando a concessão de grandes áreas com infraestrutura de irrigação para exploração empresarial privada, tendo em vista que a prioridade fundamental do "Projeto Nordeste" é atender ao público-meta de baixa renda e o aumento de emprego em propriedades familiares.
- b) A grande irrigação, dita pública, deve ser desenvolvida em áreas onde é possível utilizar um grande manancial e que disponha de áreas com solos adequados à agricultura irrigada. A pequena irrigação privada deve ser desenvolvida nas propriedades agrícolas (ou grupos de pequenas propriedades), visando criar ou aproveitar pequenos mananciais com vistas à irrigação.
- c) Os órgãos encarregados pela irrigação do Nordeste (DNOCS e CODEVASF) devem tomar a iniciativa de organizar os colonos em cooperativas e oferecer-lhes todo o apoio e assistência até a sua consolidação. Essa assistência, entretanto, deve ser considerada como um meio para atingir a autonomia da cooperativa.
- d) Desenvolver um sistema central de cooperativismo, aglutinando as cooperativas singulares dos projetos de irrigação, por região ou Estado, com o objetivo de atuar com competitividade nas áreas de comercialização, aquisição de insumos e, sobretudo, no desenvolvimento de agroindústrias, estruturadas como sociedades anônimas.

- e) A SUDENE, por força de suas atribuições naturais, continuaria com as funções de coordenação e supervisão do programa em âmbito regional. O DNOCS e a CODEVASF, como órgãos executores do programa de irrigação, teriam suas responsabilidades acrescidas de novos encargos relacionados com a normalização, fiscalização e orientação de toda a ação irrigacionista executada na Região, dentro de suas áreas de abrangência. Nesse sentido, seria atribuída ao DNOCS e CODEVASF a função de gerenciamento dos recursos hídricos do semi-árido nas respectivas áreas de jurisdição, obedecidas as diretrizes emanadas da Política Nacional de Águas, Política Nacional de Irrigação, Política de Controle Ambiental e da Política Regional de Águas. A administração dos recursos hídricos deveria ser conduzida tomando como unidades gerenciais as bacias hidrográficas do semi-árido, com definição da integração dos vários usos da água, harmonizando interesses conflitantes e racionalizando oferta e demanda de água.
- f) Considerando o estágio atual do desenvolvimento das obras de irrigação do DNOCS e da CODEVASF, onde existem vários projetos parcialmente implantados ou com a infra-estrutura de irrigação pronta, recomenda-se concentrar recursos na conclusão desses projetos e na recuperação de outros em que pequenos investimentos marginais possam apresentar resultados mais imediatos.
- g) Embora o MINTER seja legalmente o responsável pela irrigação no País e à SUDENE caiba a coordenação a nível regional, diversos órgãos como a SEPLAN, o MINAGRI, os governos estaduais e mesmo os órgãos executores como o DNOCS, a CODEVASF e o DNOS atuam de forma desarticulada e sem obedecerem a uma diretriz uniforme. Torna-se, portanto, evidente a necessidade de definir uma política de irrigação para o Nordeste, dentro da perspectiva do "Projeto Nordeste", em que se estabeleçam os objetivos e prioridades, a estratégia de ação dos órgãos de irrigação, o nível da participação do Governo na irrigação pública e privada, a coordenação a nível nacional, regional e estadual e a articulação entre os diversos órgãos que possam ser chamados a colaborar com o Programa.

7. PROGRAMA DE APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE (PROHIDRO)

O Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos (PROHIDRO) tem sido bem aceito pelas entidades governamentais do Nordeste e sua importância foi reconhecida como gerador de condições favoráveis de acesso à água das populações da região semi-árida nordestina.

O desempenho do Programa poderia ter sido melhor, não fossem os problemas iniciais da formação e capacitação de equipes para perfuração de poços e, principalmente, a limitação de recursos.

O PROHIDRO executou, no período 1980-82, 21.743 obras, parte delas públicas, com aplicação de recursos a fundo perdido e mediante financiamento a propriedades particulares. Mencionadas obras beneficiaram pequenas comunidades rurais com oferta de água para abastecimento e irrigação, possibilitando, uma vez normalizada a situação climática na Região, a ampliação das áreas irrigadas junto aos demais açudes construídos.

Inexiste uma estrutura oficial especificada para coordenação e acompanhamento do PROHIDRO vez que a equipe regional, atualmente responsável pela condução do Programa, acumula também outras atribuições.

Há limitação de recursos, a fundo perdido, para obras públicas, e de recursos para financiamento de poços e açudes em propriedades particulares, em função da capacidade dos órgãos executores e das metas programadas.

Nos dois primeiros anos, não se verificou, de modo global, a participação da comunidade no planejamento e localização de obras públicas comunitárias, mas apenas interferência política no aspecto em questão. Há referência, por exemplo, de poços públicos localizados em áreas de propriedades particulares em que o benefício público é bastante reduzido, ou mesmo nulo. A demora de liberação de recursos por parte da SEPLAN/PR, segundo informações colhidas na SUDENE, e o regime inflacionário com que se vem de frontando o País, ocasionaram constantes revisões de metas e custo de obras, com retardamento de sua execução.

A inexistência, em alguns Estados, de empresas especializadas em perfuração de poços, como também a falta de pessoal capacitado para o uso de perfuratrizes, determinaram a necessidade de estruturação de empresas estaduais e a capacitação de pessoal, provocando o retardamento na execução do programa de perfuração de poços.

A determinação superior de inclusão no PROHIDRO de algumas grandes obras, não enquadradas com a filosofia do programa, provocou a concentração espacial dos recursos e a redução dos benefícios sociais e econômicos das obras.

Há falta de sincronia entre a programação do PROHIDRO e outros projetos a nível estadual: eletrificação rural, estradas, crédito etc., para melhor aproveitamento dos rios perenizados. Tal fato tem comprometido o aproveitamento mais efetivo das águas e o estabelecimento de áreas irrigadas ao longo dos rios perenizados.

Em relação ao crédito rural, constatou-se a existência de sérios entraves, tais como: dotação de recursos insuficientes para atender ao público-meta e baixa capacidade operacional de alguns agentes financeiros, inclusive falta de capital de giro nas empresas estaduais para formação e manutenção de estoques de materiais e equipamento para perfuração e instalação de poços. Acrescente-se a isto a insuficiência dos tetos de financiamento por mutuário para perfuração e instalação dos poços e montagem de pequenos sistemas de irrigação.

Verifica-se que os recursos de crédito rural do PROHIDRO beneficiaram basicamente um público que poderia ser considerado de baixa renda, nas condições do semi-árido nordestino, pois 52% das propriedades rurais atendidas estão na faixa de até 100 ha e 84% até 500 ha.

7.1. RECOMENDAÇÕES

Com vistas a uma maior adequação à realidade regional e melhor eficiência do PROHIDRO, torna-se necessário considerar as seguintes recomendações para aperfeiçoamento deste Programa.

- a) Formulação de uma política de recursos hídricos com objetivos globais para todo o Nordeste, considerando os problemas específicos e potencialidades das bacias hidrográficas. Deverão ser definidas diretrizes, estratégias e ações diferenciadas que permitam o planejamento, programação, construção, operação, manutenção e exploração de obras de captação e armazenamento de água.
- b) Adequação do sistema de acompanhamento e avaliação permanente do Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos envolvendo a participação de todas as instituições executoras do Programa, de mo-

do a permitir ajustes ao longo de suas execuções sem que haja solução de continuidade.

- c) Programação, em paralelo à programação normal do PROHIDRO, de obras secundárias ou complementares, estrategicamente distribuídas na região semi-árida do Nordeste, de modo a que possam ser implementadas com recursos oriundos do Programa de Emergência, quando da ocorrência de crises climáticas.
- d) Definição, a nível de cada Estado, de uma programação a ser discutida sob a coordenação da SUDENE, com todos os órgãos envolvidos, com vistas à compatibilização das ações com os programas especiais, notadamente POLONORDESTE, Sertanejo, Irrigação, PROCANOR, PIASS, PLANASA, PROFIR, PROVÁRZEAS etc.
- e) Concentração dos esforços do PROHIDRO no segmento de obras públicas, na construção de reservatórios de porte médio, distribuídos em toda a zona semi-árida, de modo que proporcione melhor abastecimento de água às populações rurais.
- f) Definição clara dos órgãos que assumirão a responsabilidade de operação e manutenção dos açudes públicos, inclusive em relação ao custeio das operações.
- g) Liberação de recursos financeiros ao PROHIDRO, tanto a fundo perdido para realização de obras públicas, como para financiamento de obras em propriedades particulares, atendendo-se os requisitos básicos de suficiência, oportunidade e adequação às necessidades do Programa.
- h) Estabelecimento de um sistema de alocação de recursos aos Estados em montante proporcional à extensão da zona semi-árida estadual, ao número de propriedades na área e à população aí residente.
- i) Uniformização das condições de financiamento de infra-estruturas de captação, armazenamento e uso da água, nos programas especiais do Nordeste.
- j) Expansão da área de atuação do PROHIDRO para todo o Polígono das Secas exceto as capitais e suas áreas metropolitanas, garantindo o acréscimo de recursos financeiros necessários.

8. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA AGROINDÚSTRIA DO NORDESTE (PDAN)

Foram aprovados 91 projetos pelo PDAN, no período de 1975 a 1982, cujas inversões totais e parcela financiada corresponderiam, a preços de 1982, ao montante de Cr\$ 79,7 bilhões e Cr\$ 31,4 bilhões, respectivamente. Quando estivessem implantados gerariam 18.255 novos empregos diretos. Os Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará absorveram mais de 50% do total de projetos aprovados. Os projetos referidos estão distribuídos em 59 municípios nordestinos, representando 4,3% dos existentes na Região.

A agroindústria alimentar absorveu 72% dos financiamentos deferidos, com destaque para os ramos de “carnes e derivados” e “sucos e doces”, os quais, conjuntamente, apropriaram 47,3% dos financiamentos autorizados pelo Programa.

Os estabelecimentos situados a distância superior a 100 km das capitais estaduais representaram cerca de 60% do número de projetos e dos totais de financiamentos e inversões do Programa.

Dos 91 projetos aprovados pelo PDAN até 1982 verifica-se que 50 projetos foram efetivamente implantados, 19 estão em implantação, 9 estão paralisados e 13 desistiram do financiamento.

A relação capital/trabalho ou investimento por emprego direto criado para o PDAN, indica que essa geração de emprego se faz a um menor custo social e privado em comparação aos custos do FINOR. Mesmo assim, tem havido um progressivo esvaziamento financeiro nos recursos alocados ao PDAN pelo Governo Federal, podendo-se constatar que as dotações para os últimos exercícios representaram, a preços reais, menos de 10% do montante recebido pelo Programa no ano em que iniciou suas operações.

Os projetos agrícolas contemplados pelo PDAN têm-se limitados à produção de matérias-primas não-tradicionais ou de relativa escassez na Região, tendo sido financiadas culturas tais como: dendê (produção de óleo para siderurgia), bambu (produção de celulose), mamona (produção de óleo industrial), vetiver (produção de óleo essencial) etc.

As presentes sugestões procuram ajustar o PDAN ao público-meta a ser atendido pelo Projeto Nordeste, muito embora se reconheça que algumas

das medidas propostas terão possibilidades de implementação somente a médio e longo prazos.

Muitas são as dificuldades para implementar, por exemplo, um maior apoio à pequena e média empresas agroindustriais ou viabilizar a industrialização da produção agrícola pelas próprias cooperativas, tendo em vista os problemas de competitividade, crédito agroindustrial, treinamento gerencial, assistência técnica nas áreas de mercado e produção etc.

A reorientação do PDAN deve começar pela adoção de criteriosa avaliação social, devendo para isso estabelecer, por exemplo, um sistema de pontos, exigindo-se, ainda, que tais projetos demandem matéria-prima exclusivamente de áreas atendidas pelo POLONORDESTE, Projeto Sertanejo e Projeto de Irrigação.

8.1. RECOMENDAÇÕES

As sugestões específicas para o aprimoramento do Programa, segundo as novas diretrizes do Projeto Nordeste, são as seguintes:

- a) Os projetos agroindustriais com apoio financeiro do PDAN devem localizar-se na área de atuação do POLONORDESTE, Projeto Sertanejo e Perímetros Irrigados, a fim de manter esses programas especiais bem articulados entre si e consistentes com as políticas regionais de desenvolvimento rural.
- b) Dar maior apoio à pequena e média agroindústrias, assegurando-lhes o acesso ao crédito a taxas de juros, prazos e tipos de garantias compatíveis com as possibilidades desse segmento industrial. Além disso, na análise dos projetos ou propostas de crédito agroindustrial desses pequenos empresários, deve-se dar maior relevância aos critérios sociais de avaliação de projetos, considerando-se a geração de empregos, distribuição de renda e desconcentração industrial proporcionadas por tais empresas. Esse apoio à pequena empresa deve ser implementado através de uma assistência integrada, ou seja, a concessão do crédito conjugada com a prestação de assistência técnica nas áreas gerencial, de produção, de mercado e fiscal.
- c) No tocante à área de produção, devem-se incentivar os institutos e centros de pesquisas tecnológicas nordestinas (NUTEC-CE, Unidade de Pesquisa e Demonstração de Alimentos (UFPB), CEPED-BA

etc.) a prosseguirem nos seus esforços de desenvolvimento e transferência de tecnologias apropriadas para as pequenas agroindústrias regionais.

- d) No que se refere a problemas de estrutura de mercado, devem ser estimulados novos modelos de organização ou associação de empresas para compras e vendas em conjunto, como forma de aumentar o poder de competição das pequenas e médias empresas, ou seja, a fim de torná-las razoavelmente competitivas. Na implementação dessas medidas, o BNB deve inspirar-se em sua larga experiência na realização de programas de assistência técnica e financeira às micro, pequena e média empresas (PMI), Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresas Industriais do Nordeste e PROMICRO -- Programa de Assistência às Microempresas do Nordeste.
- e) Estimular a implantação de agroindústrias (pequeno e médio portes) e de cooperativas agrícolas, a fim de que os produtores rurais cooperativados industrializem sua própria produção. O BNB, que já vem assistindo financeiramente (crédito rural indireto) a mais de 150 cooperativas nordestinas, poderia reforçar seu apoio ao sistema cooperativista regional, dando maiores estímulos a essas cooperativas para a implantação de agroindústrias. Quanto à falta de capacidade empresarial das cooperativas regionais, deve-se procurar equacionar esse problema por meio de um amplo programa de treinamento de dirigentes e capacitação de técnicos em cooperativismo.
- f) Limitação do valor do financiamento por projeto. Essa medida se faz necessária considerando-se que a concessão de elevados créditos a projetos ou grupos, a taxas de juros subsidiados, implicaria diretamente concentração da renda. Os financiamentos do PDAN devem contemplar, basicamente, as empresas de pequeno e médio porte.
- g) O PDAN deve incorporar as ações do PRODAGRI -- Programa de Desenvolvimento Agroindustrial, criado em 1981, e que beneficia as pequenas e médias empresas, contando com recursos do Banco Central. Para isso, deve-se pleitear, junto ao Banco Central, a alocação de recursos diretamente ao PDAN, fundamentando-se nas vantagens de concentrar esforços num único programa agroindustrial para a Região, como forma de tornar mais eficientes o planejamento e programação específicos, além de fortalecer financeiramente o PDAN, gerido por duas instituições nordestinas. Atualmente o Ban-

co Central refina as operações do PRODAGRI, contratadas pelo BNB, que já é agente financeiro desse Programa.

- h) Aperfeiçoar a sistemática de execução do PDAN, a fim de que haja, efetivamente, um maior entrosamento entre a SUDENE e o BNB na gestão do Programa.

9. PROGRAMA NACIONAL DO ÁLCOOL (PROÁLCOOL)

O desempenho global do PROÁLCOOL no Nordeste não tem sido dos mais satisfatórios. Assim, não obstante ter contribuído para a ampliação do parque alcooleiro regional e para a expansão da produção de álcool, economia de divisas, produção e produtividade da indústria canavieira, a ação do Programa foi bastante negligente no tocante ao preenchimento de outros requisitos fundamentais, entre os quais se destacam a desconcentração e diversificação da atividade econômica, a redução dos desequilíbrios regionais e a distribuição da renda a nível espacial e pessoal.

Na realidade, essas distorções são bastante visíveis e vêm sendo questionadas desde os primeiros anos de operacionalização do Programa. Aqui, no entanto, tentar-se-á propor alternativas que objetivam aperfeiçoar, redirecionar e implementar o Programa com vistas a minimizar aqueles desvios e contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico da Região. Deve-se deixar bem claro que as recomendações e ações aqui propostas dizem respeito ao Nordeste e objetivam, em última análise, adequar a ação do PROÁLCOOL a uma nova ordem econômica e social para a Região, através do Projeto Nordeste. Nesse sentido, devem-se levar em consideração os seguintes pontos.

9.1. RECOMENDAÇÕES

- a) Para um maior alcance social do PROÁLCOOL, no Nordeste, é necessária a diversificação de sua base agrícola, ou seja, a viabilização de outras matérias-primas para produção de álcool.
- b) O PROÁLCOOL deve disciplinar a expansão da lavoura canavieira na Região, mormente nas zonas tradicionais, e, no futuro, junto aos projetos de irrigação onde há evidências de que a mesma pode afetar a produção de alimentos. Nas áreas onde a cultura já está estabelecida, o esforço deve-se concentrar nos ganhos de produtividade e não na expansão da fronteira agrícola, uma vez que a média regional é de apenas 49,8 toneladas por hectare, o que equivale apenas

a 75,0% da região Centro-Sul. A expansão da fronteira agrícola, quando ocorrer, deve ser criteriosamente orientada por levantamentos edafoclimáticos a fim de se obter uma ocupação mais racional das áreas e evitar conflitos com a produção de outras culturas de importância econômica e social para a Região.

- c) Novas formas de organização da produção, tanto no tocante à parte agrícola, como no segmento industrial, devem ser estimuladas, em especial as associações de produtores ou as cooperativas. Com esse modelo, poder-se-ia dar maior alcance social ao Programa, uma vez que os benefícios dele gerados se distribuiriam mais uniformemente entre todos os agentes produtivos do sistema.
- d) Em face dos elevados investimentos, dificuldades na captação e integralização dos recursos, e, sobretudo, falta de experiência gerencial, os projetos do PROÁLCOOL implementados sob a iniciativa e responsabilidade de associações de produtores devem contemplar preferencialmente empreendimentos de médio porte.
- e) Sugere-se que o PROÁLCOOL elabore e execute, através dos órgãos competentes, um programa de treinamento e assistência técnica na Região, notadamente nas áreas de tecnologia industrial, manutenção, controle de qualidade, administração e gerenciamento de destilarias. O Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), através das Coordenadorias Regionais do PLANALSUCAR na Região, deveria adequar e intensificar os seus programas de pesquisa e de treinamento, notadamente no tocante aos aspectos de gerência e administração de cooperativas de produção e de minidestilarias de álcool.
- f) A viabilização econômica do álcool, como substituto da gasolina, deve ser uma das estratégias básicas do Programa a médio e longo prazo, a fim de se reduzir o custo social dos projetos implantados na Região. Para tanto, a busca contínua de variedades ou cultivares de alta qualidade genética deve ser a orientação básica na área agrícola.
- g) Como forma de assegurar uma melhor distribuição de renda a nível pessoal e espacial, o PROÁLCOOL deve contemplar prioritariamente projetos integrados ligados a associações de pequenos e médios produtores e fora das áreas tradicionais. A expansão da fronteira agrícola, via aquisição e ocupação de áreas circunvizinhas aos atuais

projetos, deve ser disciplinada com rigor, com o objetivo de desestimular a concentração da terra, e por conseguinte da renda, assim como a substituição gradativa das lavouras de subsistência. Igualmente devem ser disciplinados a distribuição e os loteamentos de terra junto aos perímetros irrigados, os quais representam, a médio e longo prazos, as únicas zonas de ocupação nobres para fins produtivos na Região.

ABSTRACT: The present work contains a synthesis of the evaluation of the main special programs for the Northeast rural development and some recommendations for its improvement. The guide lines for a social-economic analysis of the mentioned programs had as aim an evaluation of the main results obtained from the point of view of the initial objectives and their finalities for future development. The working up of subsidies for the improvement of operative activities and for the proposals of compatibility of special programs, and in areas of common performance, has been directed having in mind the generation of productive jobs the reduction of absolute poverty in the rural area and the supplying to farmers of supporting services necessary for the productive process, in an environment of production relationship compatible with economic interest and social finality. It is difficult to formulate generalizations about the general evaluation of the social-economic impact of these special programs due to the diversity of objectives, instruments of action, areas of geographic embracement and public-objective. The data and the judiciously analyzed information indicate that the results obtained by these programs in a balance of social/benefit costs have been positive, notwithstanding many difficulties and obstacles in the pursuit of a better performance. Yet, important lessons can be learned from that analysis of evaluation for its improvement and strengthening, including its articulation and compatibility with the other state and federal actions in its area of coverage.