

**UMA POLÍTICA DE LEGITIMAÇÃO DO ESTADO E  
REARTICULAÇÃO DA PEQUENA PRODUÇÃO RURAL:  
O PROJETO NORDESTE**

*Yves Chaloult*

**Resumo:** O trabalho focaliza o Nordeste do Brasil, uma das regiões mais pobres do Ocidente. Inicialmente discute a questão agrária do Nordeste e, em seguida, analisa e avalia diversos programas de desenvolvimento rural implementados pelo Estado nos últimos dez anos. Aponta as contradições desses programas que aceleram o processo de acumulação e concentração da riqueza e do poder em benefício do capital agrário, comercial, industrial e financeiro. Paralelamente, ressalta uma nova intervenção do Estado, baseada na formulação e planejamento de um ambicioso Programa Regional de Desenvolvimento Rural para beneficiários bem definidos: os pequenos produtores e os assalariados. O programa, chamado Projeto Nordeste, apresenta uma política de legitimação do Estado e rearticulação da pequena produção. Propõe mudanças estruturais baseadas na estratégia seguinte: a) organização e mobilização dos beneficiários a fim de que participem do processo de planejamento a todos os níveis e dos processos mais amplos de transformação da sociedade; b) significativa reestruturação fundiária e acesso à água e outros meios de produção; c) integração de todos os programas e instituições existentes. Algumas metas quantitativas são: atingir dois milhões de famílias em 15 anos, a partir de 1984, num custo de cerca de US\$12 bilhões, recebendo o apoio técnico e financeiro de diversas agências internacionais de desenvolvimento. O trabalho indaga se o Projeto Nordeste é um programa a mais trazendo soluções paliativas e conjunturais ou se permitirá mudanças qualitativas e estruturais, baseadas num novo posicionamento do Estado. Aponta e analisa as dimensões que geram esperanças e as que provocam contradições e suscitam sérias interrogações. Conclui que o sucesso do Programa depende essencialmente do grau de participação e mobilização dos seus beneficiários e da ampliação do processo de democratização do País, o que pode permitir mudanças profundas nas relações sociais vigentes e uma melhor distribuição da renda e do poder a nível local, estadual, regional e nacional.

## 1. INTRODUÇÃO

Os países desenvolvidos e centrais marcaram profundamente o modelo e tipo de desenvolvimento dos países do terceiro mundo e da periferia. Na maioria das vezes, a economia e o setor primário destes últimos foram estruturados para exportar, levando em consideração os interesses dos primeiros.

Entretanto, quando, a partir de pressões da sociedade civil, uma vontade coletiva de mudanças brota nos países dependentes, esta vontade deve ser traduzida através de uma enérgica intervenção do Estado a fim de adotar um novo modelo de desenvolvimento que seja multidimensional e propicie mudanças estruturais a diversos níveis. Por exemplo, no setor primário, transformações profundas devem ser implantadas no que tange ao controle da estrutura fundiária e outros meios de produção e ao da circulação do capital. O grau de legitimação e sucesso das novas políticas do Estado dependerá fundamentalmente do grau de participação dos diversos segmentos da sociedade civil, especialmente daqueles diretamente beneficiados pela implementação de novas políticas estruturais e setoriais no campo e na cidade.

Neste trabalho, (\*) vamos focalizar um país capitalista dependente-associado, o Brasil, que tem um potencial enorme, não só considerando suas riquezas naturais mas também sabendo que é o quarto do mundo em termos territoriais, o sexto em termos populacionais, com mais de 129 milhões de habitantes, sendo também a oitava economia do mundo ocidental. Consideraremos especificamente a região Nordeste que, apesar de ter tido um produto interno que cresceu a uma taxa média anual de 7,2% de 1960 a 1980, continua sendo uma das regiões mais pobres do Ocidente. Analisaremos uma intervenção do Estado o qual, para diminuir as contradições resultantes de fatores estruturais e da pobreza absoluta gerada, elaborou, baseado em experiências anteriores, um Programa Regional de Desenvolvimento Rural para Pequenos Produtores, chamado Projeto Nordeste. Este programa é am-

---

\* Trabalho apresentado no VI Congresso Mundial de Sociologia Rural, realizado em Manila (Filipinas) de 15 a 21 de dezembro-84. O seu autor é doutor em Sociologia do Desenvolvimento pela Universidade de Cornell, USA.

bicioso porque pretende alcançar com a ativa participação dos beneficiários cerca de dois milhões de famílias nordestinas num período de 15 anos. Tentaremos perceber se o Projeto Nordeste será um programa a mais, oferecendo soluções paliativas, ou significará uma intervenção do Estado, atacando os problemas sócio-econômicos da Região de forma estrutural e eficiente, acreditando nos beneficiários e no povo em geral.

Nosso trabalho é dividido em cinco partes: a) problemática; b) recentes intervenções do Estado no setor rural nordestino; c) o Programa Regional de Desenvolvimento Rural para Pequenos Produtores; d) análise da formulação e planejamento do Programa; e) conclusões.

## 2. PROBLEMÁTICA

### 2.1. BRASIL

A renda *per capita* brasileira situa-se em aproximadamente US\$ 2,000.00. Nos últimos anos, o país viveu uma fase de abertura democrática. Enfrenta diversos problemas estruturais, relacionados com as políticas econômicas e sociais do Estado, os quais favorecem a expansão e consolidação de um sistema capitalista dependente-associado, baseado no tripé empresas estatais e empresas privadas nacionais e estrangeiras, que propiciam a acumulação, concentração e centralização do capital em poucos grupos.

Após o segundo “boom” dos preços do petróleo em 1979 e o posterior aumento do preço dos juros dos bancos internacionais, o modelo econômico adotado entrou em crise aguda como haviam previsto economistas lúcidos há muitos anos. Em 1983, a dívida externa do país foi de aproximadamente US\$ 100 bilhões, praticamente a mais elevada do mundo. O Fundo Monetário Internacional (FMI) está interferindo cada vez mais nas políticas econômicas e sociais do país, impondo as suas receitas clássicas. Os resultados são os previstos: o Brasil está mergulhado numa gigante recessão gerando riscos assustadores, a inflação ultrapassou 200,0% ao ano e o arrocho salarial está aumentando, penalizando sobretudo os assalariados de baixa renda e, cada vez mais, a classe média, através de sucessivos decretos-leis. De fato, o país se torna mais dependente e sente a intervenção de instituições e bancos internacionais. A declaração da moratória é assunto abertamente discutido a nível do Executivo, como já era ao do Legislativo e de quase todos os segmentos da sociedade civil.

Nesse quadro, uma antiga contradição da sociedade brasileira está-se acentuando rapidamente: as desigualdades inter-regionais, sobretudo o Sudeste, região mais rica, e o Nordeste, a mais pobre. Com efeito, o Estado, através de diversos mecanismos e políticas, acelerou o processo de acumulação de capital no Sudeste, sobretudo em São Paulo, acentuando a tendência para a homogeneização monopolista da reprodução do capital e do espaço econômico.

## 2.2. A QUESTÃO AGRÁRIA NO NORDESTE

O Nordeste, tendo mais de 37 milhões de habitantes, representa quase 30,0% da população brasileira. Tem uma renda *per capita* de aproximadamente US\$ 800.00, significando 40,0% da média nacional e menos de 25,0% da do Estado de São Paulo. Conforme estudo do Banco Mundial, existia nos anos 70 cerca de três milhões de famílias nordestinas com uma renda *per capita* anual inferior a US\$ 50.00, indicando que cerca de 15 milhões de nordestinos viviam em condições de pobreza absoluta (Carvalho, 1979: 463).

Na área rural, onde vive quase a metade da população do Nordeste, dois fatos chamam a atenção. Em primeiro lugar, a altíssima concentração da renda rural e a progressiva acentuação deste fenômeno. Segundo dados dos censos de 1970 e 1980, o estrato dos 20,0% mais pobres da Região detinha, em 1970, 5,2% do total da renda e dez anos depois passou a 3,8%. No lado oposto, no mesmo período, os 1,0% mais ricos que detinham 10,5% dessa renda, viriam a obter 29,3% em 1980, revelando um quadro de perversa distribuição da renda (SUDENE, 1983d).

Em segundo lugar, observa-se uma alta concentração da posse e uso da terra. Por exemplo, segundo o Censo de 1980, naquele ano 67,8% dos estabelecimentos, isto é, aqueles com área inferior a 10ha, tinham acesso apenas a 5,0% das terras enquanto 4,0% dos estabelecimentos, aqueles com área inferior a 1.000 ha, controlavam 32,7% das terras. Os dados dos censos revelam também tendência a uma maior concentração e monopolização da terra. Em 1960, o índice de Gini para o Nordeste era de 0,8006, em 1970, 0,8102 e em 1980, 0,8196 (SUDENE, 1983d).

Os latifúndios da Região, estimulados pelas políticas governamentais, aumentavam em número e tamanho através da concessão de enormes extensões de terras devolutas, através da grilagem ou ainda da reconstituição e

remembramento de antigos latifúndios, sobretudo nas áreas de fronteira. Esse fenômeno contribuiu sensivelmente para acentuar a já existente pecuarização da Região, ou seja, o aumento da área destinada à pecuária em detrimento da área de lavoura que vem diminuindo progressivamente. Paralelamente, observa-se um fenômeno de minifundização, única saída frente às pressões e avanços do latifúndio e do grande capital. Por exemplo, em 1960, a área média dos estabelecimentos de menos de 10 ha era de 3,14 ha enquanto em 1980 passou a ser 2,70 ha.

O Censo de 1980 mostra também que no Nordeste existem aproximadamente 3,15 milhões de famílias cujos chefes se dedicavam às atividades agropecuárias, dos quais 2,67 milhões são de baixa renda, ou seja, têm rendimento médio mensal familiar inferior a dois salários mínimos. Nessas, encontramos duas grandes categorias: 830.000 empregados ou assalariados e 1.840.000 autônomos. Desses, cerca de 790.000 são pequenos proprietários, 550.000 parceiros ou arrendatários e 500.000 ocupantes. Com relação aos proprietários, nota-se que mais de 700.000 possuem estabelecimentos com área total inferior a 10 ha, tornando muitos economicamente inviáveis (SUDENE, 1983g).

Nesse quadro, a pequena produção\* é de vital importância para a economia agrícola regional. Com efeito, segundo o Censo Agropecuário de 1980, os estabelecimentos nordestinos com menos de 10 ha eram responsáveis pela produção de 44,0% do milho, 46,0% do feijão, 45,9% do arroz e 66,6% da mandioca, demonstrando a relevância dos pequenos produtores. Considerando os estabelecimentos até 100 ha, os percentuais são os seguintes: milho: 85,3%; feijão: 81,9%, arroz: 76,3% e mandioca: 94,4%. No que diz respeito a outros produtos, esses últimos estabelecimentos produziam mais de 50,0% do algodão arbóreo e do cacau e mais de 60,0% do algodão herbáceo e da laranja. A importância deste segmento de produtores não é típica do Nordeste ou do Brasil mas observa-se também nos países capitalistas avançados onde a pequena produção altamente tecnificada é imprescindível ao grande capital e está integrada ao processo de acumulação e concentração (Amin e Vergopoulos, 1974).

No Nordeste a pequena produção agrícola não-capitalista se recria num constante processo de redefinição, sem conseguir se apropriar de quase

---

\* Algumas características da pequena produção rural são as seguintes: explorar um pequeno lote rural – com ou sem a propriedade da terra – com a predominante utilização de mão-de-obra familiar, e obter uma produção de característica semi-mercantil onde o autoconsumo é muito significativo.

nenhum excedente. Além de produzir a maioria dos alimentos básicos, serve de reservatório de força de trabalho. Ela se reproduz dentro da grande propriedade e, cada vez mais, fora dela, porque está sendo expulsa para ser substituída pelo capim e pelo boi, vítima da intensificação do processo de pecuarização. Este processo é muitas vezes acompanhado pela grilagem e pelos mais diversos conflitos. Segundo um trabalho da SUDENE (1982a: 32), foram identificados na Região, em 1980, mais de 116 conflitos muito relevantes, envolvendo cada contenda um mínimo de cinco famílias.\*

Embora o processo de modernização e dependência da agricultura à indústria seja mais lento no Nordeste do que no Sudeste, aumenta o processo de tecnificação de alguns ramos da pequena produção, sobretudo na zona da mata, em parte no agreste e nas áreas irrigadas do semi-árido. Este tipo de pequena produção é altamente subordinado ao capital que estimula a sua tecnificação mas não lhe permite acumular. Ela é quase totalmente mercantilizada e monetizada, tendo em vista os interesses e as intervenções do capital industrial e financeiro. O capital comercial, totalmente associado às grandes propriedades, extrai também um excedente da pequena produção através do processo de circulação da matéria-prima produzida. Outra forma comum de exploração é a longa jornada de trabalho da produção familiar que, pressionada pelo grande capital, é obrigada a trabalhar mais para poder suprir suas necessidades básicas e atender aos seus diversos tipos de compromissos.

Tanto os pequenos produtores modernizados quanto os tradicionais tendem a se transformarem em assalariados temporários em certas épocas do ano a fim de complementar a sua renda monetária. Esta dependência e necessidade de vender a força de trabalho se intensificaram nos últimos anos. Devido à sazonalidade do emprego rural, existe também um constante movimento migratório dos pequenos produtores, acentuado pela prolongada seca que vive a Região e penaliza sobremaneira os trabalhadores. Este movimento migratório é também acelerado pelos interesses do grande capital. Ademais, a sazonalidade se acentuou muito em função de mudanças na estrutura produtiva da Região como, por exemplo, a intensificação da pecuarização e a expansão da monocultura da cana-de-açúcar em detrimento das culturas alimentares. Essas mudanças provocam não só a sazonalidade e o deslocamento das populações como uma alta taxa de desemprego e subemprego disfarçado.

---

\* Se fossem incluídos os conflitos relevantes não quantificados ou conflitos menores, o número seria muito superior.

Finalmente, devemos observar que as políticas do Estado tendem a reforçar o quadro descrito. O Estado, através dos seus incentivos fiscais e programas de diversas naturezas, estimula o atual processo de concentração da renda e posse da terra e a ampliação da participação do setor agrícola como área de aplicação indireta do capital comercial, industrial e financeiro. Esse capital utiliza basicamente a unidade familiar para poder acumular sem assumir os riscos da produção direta, embora em alguns ramos, como o da cana-de-açúcar, por exemplo, o próprio capital se envolve diretamente num processo produtivo altamente subsidiado. As políticas setoriais e globais do Estado favorecem a concentração e centralização do espaço econômico e do capital, o qual "utiliza" a pequena produção agrícola. As intervenções estatais fazem parte do processo de acumulação a nível macro e permitem, em muitos casos, diminuir temporariamente as contradições do processo global de homogeneização do capital e do poder.

### 3. INTERVENÇÕES DO ESTADO

O Estado não é neutro e, conseqüentemente, o seu planeamento e as suas políticas estão relacionados a interesses específicos. Sabendo que o bloco do poder não é monolítico mas situa-se num palco onde interesses muito diferentes se enfrentam e se chocam, o aparelho do Estado está sujeito a diversos tipos de pressões. Neste contexto, o Estado desempenha dois papéis básicos e, com freqüência, mutuamente contraditórios: acumulação e legitimação.

Com efeito, o Estado capitalista moderno é o lugar onde se formula a articulação política entre as classes e se estrutura basicamente a ideologia. Este Estado tem duas dimensões: de um lado, representa e defende os interesses das classes dominantes, reproduzindo e reforçando as relações sociais existentes enquanto, de outro, possui uma autonomia relativa, ou seja, não é **totalmente** controlado por essas classes. Através de suas políticas de acumulação que são as mais importantes, o Estado defende as demandas sócio-econômicas e políticas das classes dominantes, utilizando as suas políticas de legitimação, defende algumas demandas das classes dominadas através de intervenções ou programas de cunho social e de recompensas simbólicas que permitem que as normas e crenças do bloco do poder sejam "aceitas" ou toleradas pelo maior partido do povo, propiciando assim a manutenção e reprodução do sistema social (Chaloult, 1978).

Em face das pressões da Sociedade Civil sobre o Executivo, aceleradas após 1979 com o início do processo de redemocratização do País, e das crescentes contradições no campo, aceleradas pela crise do modelo econômico, o Estado exerce mais acentuadamente o seu papel de legitimação no setor rural através de várias políticas, implementadas a diversos níveis.

A nível nacional, por exemplo, tomou duas iniciativas que potencialmente podem afetar o Nordeste. Em dezembro de 1981, o Executivo apresentou ao Congresso Nacional a Lei do Usucapião Especial estipulando que pode ter acesso definitivo à terra “todo aquele que, não sendo proprietário rural ou urbano, possuir como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 ha, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada”, conforme o primeiro artigo da lei (Figueiredo, 1983: 4). O segundo artigo estabelece que a lei abrange as terras particulares e as devolutas. Na prática, a lei, combatida desde o início pelos representantes dos pequenos produtores, foi pouquíssimo utilizada, beneficiando a estes em casos isolados.

Em agosto de 1982, o Executivo tomou outra medida de repercussão nacional. Criou o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários, visando diminuir as contradições existentes no que tange à questão fundiária numa tentativa aparente de agilizar o processo de reestruturação fundiária, incrementando o assentamento de populações de modo a diminuir a potencialidade dos conflitos de terras em várias regiões do país. O novo Ministério é uma maneira hábil de esvaziar o conteúdo político da luta pela terra, transformando-a em questão de segurança nacional (Figueiredo, 1983).

A nível do Nordeste, houve, nas últimas décadas, muitas políticas de legitimação, tentando amenizar os problemas da Região. Após uma grande seca, em 1958, o Estado decidiu criar a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), desejando atacar de maneira estrutural e não só conjuntural, a problemática do Nordeste. Os resultados não atenderam as expectativas geradas e a SUDENE perdeu rapidamente o seu prestígio, seu poder político inicial e sua capacidade aglutinadora.

A partir de 1970, após outra severa seca, o Estado começou a criar uma série de programas para a Região, iniciando com dois programas afetando o Norte e o Nordeste: o Programa de Integração Nacional (PIN) e em 1971 o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), o qual foi, de fato, um instrumento, não de redistribuição de terras, mas de modernização e capitalização dos

setores já donos da terra, acelerando assim o processo de acumulação e concentração do capital. Em 1971, criou também o Programa de Irrigação do Nordeste, executado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF). Este programa teve resultados limitadíssimos em termos de números de famílias atingidas.

Considerando que os três programas citados não alcançaram os seus objetivos iniciais, o Estado criou, a partir de 1974, diversos programas de desenvolvimento rural a fim de diminuir as contradições existentes no setor primário. O mais ambicioso foi instituído em 1974: o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), cuja filosofia é implementada através de Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI).

Outros programas foram sucessivamente criados: em 1974, o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (PDAN); em 1976, o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo); em 1979, o Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (PROHIDRO), o Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (PROCANOR) e o Programa de Emergência, para lutar contra a grande seca que começou em 1979. Iniciou-se em 1980 um projeto relacionado à reestruturação fundiária com o envolvimento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e de vários Estados da Região, sendo financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Atua ainda na Região o significativo Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL) que tem objetivos contraditórios aos dos programas citados. Voltaremos a falar deste programa e do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), criado em 1974, em substituição ao Sistema 34/18, visando a industrialização da Região. Abordaremos o seu segmento agropecuário e as contradições que produz junto a outras intervenções do Estado.

Finalmente devemos mencionar, sem pretendermos ser exaustivos, a criação de programas setoriais como o Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento do Nordeste (PIASS), o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAM) e diversos programas ou intervenções no setor da educação. Podemos também citar um programa que depende especificamente do Ministério da Agricultura: o Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais (PRODECOR).

Considerando que os referidos programas e vários outros não estavam integrados entre si e até competiam uns com os outros, que os resultados pouco satisfatórios da maioria dos programas existentes, os escassos recursos da Região e as necessidades urgentes das populações pobres e famintas da zona rural, o Estado, com o incentivo do Banco Mundial, decidiu criar em 1982 o Programa Regional de Desenvolvimento Rural para Pequenos Produtores do Nordeste, chamado **Projeto Nordeste**, a fim de aglutinar num só programa a maioria das intervenções do Estado na área rural.

#### 4. O PROJETO NORDESTE

##### 4.1. BREVE HISTÓRICO

Em novembro/dezembro de 1981, o Banco Mundial fez contatos a nível federal com diversos Ministérios, sobretudo Planejamento, Interior e Agricultura, e a nível regional com a SUDENE, questionando a atual forma de intervenção do Estado no Nordeste rural, sugerindo estudar a viabilidade da implantação de um único programa de desenvolvimento rural e mostrando-se interessado em financiar um projeto para toda a Região.

No primeiro semestre de 1982, houve muita troca de idéias a nível federal, regional e estadual. Em junho, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR) elaborou e distribuiu um pequeno documento que teve muita influência na posterior elaboração do Projeto Nordeste: "Diretrizes para a Ação do Governo Federal e Promoção do Desenvolvimento Rural do Nordeste". O documento afirma, de forma enfática, que o objetivo principal da intervenção estatal no Nordeste rural é a criação de empregos produtivos, considerando, "com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNDA), para 1979, que cerca de 69,0% da População Economicamente Ativa (PEA) nordestina encontra-se em situação de desemprego ou subdesemprego" (SEPLAN, 1982: 1). O trabalho acrescenta que o Estado deve perseguir a erradicação da pobreza absoluta no meio rural e que o público-meta da ação do Estado neste meio é "a população constituída por pequenos produtores, com ou sem terra, e trabalhadores rurais assalariados, os quais se colocam dentro da ampla faixa de desempregados ou subempregados e se constituem na população mais vulnerável aos efeitos das secas" (SEPLAN, 1982: 2). Os técnicos que elaboram o documento evidenciam a necessidade de o Estado adotar desde já uma política regional anti-recessiva, oposta à política nacional implementada. Finalmente o trabalho apresenta os principais elementos da estratégia governamental na Região para os próximos anos.

Em agosto de 1982, os debates em torno de uma intervenção global do Estado no meio rural nordestino foram ampliados através de um seminário coordenado pela SEPLAN no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em Brasília. Participaram do evento mais de 100 técnicos de diversas áreas governamentais, consultores independentes, professores universitários e representantes do Banco Mundial e da Organização dos Estados Americanos (OEA), formando um grupo interdisciplinar e inter-institucional. As diversas políticas regionais de desenvolvimento rural foram analisadas e criticadas, sendo publicado posteriormente um extenso relatório sobre os debates, sugerindo uma nova e mais dinâmica intervenção do Estado na Região.

Como resultado, a Portaria Interministerial n. 158 de 20 de setembro de 1982 criou uma Comissão Interministerial composta por quatro membros representando: a SEPLAN/PR, o Ministério da Agricultura e Ministério do Interior a nível federal e a SUDENE a nível regional. Os objetivos dessa Comissão são: “articular as ações dos Ministérios envolvidos, definir as diretrizes gerais, aprovar termos de referência e supervisionar o trabalho de elaboração de: (a) documento de consolidação de política e estratégia de desenvolvimento regional do Nordeste; (b) explicitação e detalhamento de política e estratégia de desenvolvimento rural do Nordeste; (c) programas que aperfeiçoem, operacionalizem e integrem a estratégia regional e, em particular, de desenvolvimento rural, objetivando aumento de produção e produtividade dos pequenos produtores e a maximização da criação de empregos produtivos” (Brasil, 1982: 17.938).

Em novembro a Comissão Interministerial aprovou os termos de referência para uma “Avaliação e Redefinição de uma Política de Desenvolvimento Rural para o Nordeste Brasileiro”, sendo o documento-chave para chegar à formulação e planejamento de um Programa Regional de Desenvolvimento Rural. Estes termos de referência têm como objetivos: avaliar os programas de desenvolvimento rural existentes no Nordeste, elaborar uma política e estratégia de desenvolvimento tanto regional quanto rural e, finalmente, aprimorar as políticas e instrumentos setoriais, os mecanismos operacionais e dispositivos institucionais existentes.

Para elaborar esses documentos, centenas de pessoas foram envolvidas, ou seja, técnicos pertencentes a instituições federais, regionais e estaduais, consultores nacionais e internacionais, professores e estudiosos e representantes da sociedade civil, de entidades de classes e grupos formais e informais de pequenos produtores. A este esforço acrescenta-se o assessoramento de técni-

cos de várias agências internacionais de desenvolvimento. Em resumo, pessoas com origem e formação diferentes a fim de compor um grupo realmente interdisciplinar, tendo uma visão macro e diversa da realidade.

Os termos de referência insistem na importância da participação dos beneficiários nos diversos estágios da elaboração dos trabalhos, tanto a nível de consulta às comunidades de base quanto às entidades de classe, representando os interesses dos pequenos produtores rurais. Frisam também a participação da classe política e de todos os segmentos da sociedade civil afetados pelo Projeto a fim de legitimar os trabalhos que se iniciavam: "Os Termos de Referência dos grupos de trabalho específicos devem destacar os momentos de participação do público-meta e de segmentos da sociedade civil na preparação dos trabalhos. . . Deve-se buscar a legitimação política dos produtos finais obtidos, mobilizando-se, para tanto, as lideranças estatais e, particularmente, o Conselho Deliberativo da SUDENE" (SUDENE, 1982b: 18).

A SUDENE ficou responsável pela coordenação geral dos trabalhos que seriam supervisionados pela Comissão Interministerial. Foi definido que a elaboração do Projeto Nordeste se estenderia de novembro de 1982 a outubro de 1983 e que o Projeto abrangeria os nove Estados da Região e a área de Minas Gerais incluída no Polígono das Secas.

## 4.2. ALGUNS RESULTADOS DOS ESTUDOS

Apresentaremos a seguir alguns resultados dos estudos dos três grupos de trabalho formados no fim de 1982 para elaborar documentos sobre os seguintes assuntos: avaliação dos principais programas especiais existentes no Nordeste, formulação de uma política de desenvolvimento regional e rural e, finalmente, elaboração de políticas e instrumentos setoriais de ação.

### 4.2.1. Análise e Avaliação dos Programas Especiais

O Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), com a colaboração da SUDENE e SEPLAN/PR e diversas instituições, coordenou a análise e avaliação de seis importantes programas já mencionados, atuando no meio rural nordestino: POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, Programa de Irrigação, PROHIDRO, PROCANOR e Programa de Agroindústria. Além disso, analisou a atuação, a nível do Nordeste, do Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL).

A seguir apresentaremos algumas das conclusões desses estudos do BNB, claramente sintetizados por Roderich Von Oven (1983) numa matriz de informações sobre os programas especiais, e mencionaremos alguns dados financeiros sobre o Plano de Defesa Civil do Nordeste, chamado Programa de Emergência.

Considerando os seis programas regionais, privilegiaremos o POLONORDESTE porque é o mais importante em termos de número de pessoas atingidas, de recursos humanos e financeiros e de participação de instituições internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) das Nações Unidas, o BID e a OEA. A abrangência geográfica do POLONORDESTE é de 850.000 km<sup>2</sup> em dez Estados, atingindo mais de 700 municípios, num total de mais de 40 projetos de desenvolvimento rural integrado (PDRI), onde a tentativa de integração e intervenção interdisciplinar é primordial. O programa visa uma mudança das condições e qualidades de vida dos seus beneficiários, os pequenos produtores. Atua a nível produtivo e de infra-estrutura física e social.

No que diz respeito às realizações físicas, \*em 1982, o POLONORDESTE atingia 340.000 famílias através do serviço de assistência técnica e extensão rural, o que não significa que todas essas famílias eram totalmente atendidas pelo Programa. No outro extremo, o Programa de Irrigação, com dez anos de existência, atingia somente 5.595 famílias em áreas irrigadas e 1.682 em áreas de sequeiro. No total, os seis programas analisados atuavam junto a 377.000 famílias, o que é pouco expressivo, considerando que representa menos de 15,0% do total das famílias potencialmente atingíveis e que as metas inicialmente fixadas eram muito superiores. O crédito rural do POLONORDESTE alcançava 130.000 beneficiários e o total dos seis programas, 156.000.

Atingiu 160.000 o número de empregos gerados diretamente pelo POLONORDESTE. Somando-se aos outros programas, atingiu 212.000, o que é muito pouco, considerando as necessidades da Região, os objetivos iniciais e o montante dos recursos investidos.

Focalizando as realizações financeiras, temos o seguinte quadro: no que tange ao custeio e investimentos financeiros com recursos a fundo perdido desde a criação dos programas até 1982, o POLONORDESTE totalizava

---

\* Diversos dados a seguir são preliminares e não podem ser considerados de forma dogmática porque carecem de fundamentos empíricos aprofundados.

US\$1.28 bilhão, incluindo os recursos que repassou para o Programa de Irrigação de 1975 a 1979. O total do custeio e investimentos foi de US\$ 2.78 bilhões, dos quais mais de 85,0% se destinaram a dois programas: POLONORDESTE e Irrigação.

Nesse item, outro programa não analisado pelo BNB, o de Emergência, investiu, até abril de 1983, Cr\$631,5 bilhões a fundo perdido e Cr\$149 bilhões em recursos creditícios, ou seja, mais de US\$ 1.2 bilhão, representando perto de 40,0% de todos os recursos para os outros programas, alguns com um período de atuação muito maior. Este programa atingiu em parte a população mais carente da Região e beneficiou em certos anos, como em 1981 e 1983, mais de um milhão de alistados. Entretanto, em termos de resultados a médio e longo prazo, os efeitos do Programa de Emergência são muito contraditórios como veremos.

No que concerne aos recursos para crédito, o POLONORDESTE totalizava US\$290 milhões, vindo em segundo lugar o Projeto Sertanejo com US\$226 milhões. O montante dos seis programas atingia US\$762 milhões. Por outro lado, é interessante notar que, no item crédito de investimentos para o Nordeste, o PROÁLCOOL, que é um programa nacional, totalizava US\$2,7 bilhões, o que representa muito mais do que três vezes a soma do crédito para os seis programas regionais. Estes recursos do PROÁLCOOL totalizavam quase 60,0% de todas as aplicações dos seis programas e do de Emergência, incluindo recursos a fundo perdido e crédito. Esse pequeno exemplo revela que as políticas nacionais têm, em termos financeiros, muito mais peso do que as regionais e que, no que tange às disparidades regionais, o Governo Federal deveria investir mais nas regiões pobres a fim de contrabalançar os efeitos concentradores das políticas nacionais. Com efeito, os recursos para o PROÁLCOOL nas outras regiões do país foram muito superiores a todos os recursos para os programas especiais no Nordeste.

No que se refere a medidas de eficácia e eficiência, devemos observar preliminarmente que, na nossa concepção, a avaliação é um instrumento pedagógico de aprendizagem da prática da participação dos pequenos produtores, visando esclarecer e viabilizar os interesses desses produtores. Conseqüentemente não deve ser confundida com a prática de verificação de metas cumpridas ou não, nem ser um controle burocrático para fins administrativos (SUDENE, 1983c: 13). Dentro desse contexto, a medida da eficácia, por exemplo, vai muito além de saber quantas escolas ou postos médicos foram construídos, quantos quilômetros de estradas foram concluídos etc.

Entretanto, o estudo utilizado se restringiu à análise do cumprimento ou não de metas propostas porque não tinha outros dados. Conseqüentemente, utilizaremos esses dados muito frágeis que desvendam só uma ínfima parte do todo.

Em termos de metas fixadas, o POLONORDESTE teve um alcance entre 70 e 90,0% para os subprojetos de assistência técnica e de execução de infra-estrutura física. No Projeto Sertanejo e no PROHIDRO, os dados para a assistência técnica são semelhantes. Os percentuais para crédito foram de aproximadamente 50,0%. Nas ações fundiárias, o POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo, o PROCANOR e o Programa de Irrigação não atingiram mais de 20,0% de suas metas. O crédito fundiário foi quase inexistente. Esses últimos dados revelam o fraco desemprego dos programas numa área vital, as mudanças estruturais a nível da posse e uso da terra e das relações sociais de produção. O desempenho de 20,0% das metas é ainda mais grave se considerarmos que as metas fundiárias eram muito tímidas e inferiores às reais necessidades e reivindicações do público-meta.

Abordando a eficiência, constatamos que para o POLONORDESTE o custo por beneficiário foi de US\$3,800.00, se incluirmos os recursos repassados ao Programa de Irrigação e de US\$2,400.00 sem estes recursos. Os custos do Programa de Irrigação foram altíssimos, chegando a US\$150,000.00 por beneficiário enquanto os do PROHIDRO alcançaram US\$490.00. A média dos seis programas atingiu US\$7,400.00 por pessoa.

O custo do crédito por beneficiário foi de US\$2,200.00 para o POLONORDESTE e de US\$15,600.00 para o Projeto Sertanejo porque este crédito era altamente subsidiado. A média dos seis programas foi de quase US\$5,000.00. A média dos custos dos projetos industriais do PROÁLCOOL alcançou US\$17 milhões, revelando que o público-meta deste programa é muito diferente do dos outros.

O custo de cada empregado gerado pelos seis programas atingiu aproximadamente a US\$13,100.00 enquanto o do PROÁLCOOL foi muito mais elevado, como era de se supor, US\$70,000.00.

No que tange à contribuição com a melhoria das condições de vida da população rural de baixa renda, a nível global do Nordeste, só dois programas, o POLONORDESTE e o PROHIDRO, tiveram impacto razoável. Os outros conseguiram efeitos reduzidíssimos ou ainda negativos. Os assalariados foram pouquíssimo atingidos por todos esses programas enquanto,

de outro lado, os grandes proprietários e os donos do capital comercial se beneficiavam muito com os bilhões de dólares injetados na Região. O Programa de Irrigação não só atingiu poucas famílias e criou pouquíssimos empregos, tendo em vista os recursos investidos, como contribuiu para deslocar milhares de famílias e desempregar um número maior de pessoas do que o dos seus beneficiários.

Em termos gerais, devemos concluir que, de um lado, algumas intervenções do Estado beneficiaram os pequenos produtores embora tenham favorecido num grau muito maior os grandes proprietários e os donos do capital. De outro lado, outras intervenções do Estado, estilo PROÁLCOOL e FINOR, que aplicaram muito mais recursos do que as primeiras, contribuíram sobretudo para acelerar o existente processo de acumulação, concentração e centralização da renda e do poder nas mãos dos donos dos meios de produção e do capital monopolista nacional e transnacional a diversos níveis, além de prejudicar os pequenos produtores, expulsando-os de suas terras. Somando essas diversas intervenções do Estado, tudo indica que as suas políticas contribuíram mais para aumentar as diferenças sócio-econômicas entre os grupos sociais da Região do que para diminuir essas desigualdades, aumentando, assim, as tensões e contradições globais.

Em termos mais específicos, os estudos realizados constataram que as ações do Estado são demais pulverizadas, existindo total falta de integração entre os programas implementados e entre as diversas ações realizadas nas mesmas áreas geográficas. A não-integração horizontal e vertical dificulta muito os diversos níveis de planejamento e administração e a própria intervenção do Estado, problemática que está sendo acentuada pela atomização dos fluxos financeiros. Conclui-se que a ação do Estado deve ser integrada a partir de um programa regional de desenvolvimento rural. Dessa forma, unificar-se-iam as políticas setoriais, o processo de planejamento, a administração, a capacitação dos recursos humanos e o fluxo dos recursos financeiros.

Essa integração permitiria concentração das intervenções do Estado em áreas com maior número de pequenos produtores e maior potencial agrícola, em subprojetos melhor selecionados e de mais baixo custo e, sobretudo, uma simplificação e descentralização das ações do Estado. Assim os níveis estaduais e municipais seriam mais fortalecidos, propiciando maior participação dos beneficiários.

Fica também claro que o Estado, optando por um programa unificado para os pequenos produtores, deve levar em consideração a existência de outros programas diferentes como o de Emergência ou oposto como o PROÁLCOOL e o FINOR, que aplicaram bilhões de dólares na Região nos últimos anos, beneficiando principalmente os grandes proprietários.

#### 4.2.2. Política de Desenvolvimento Regional e Rural

Paralelamente aos estudos sobre análise e avaliação dos Programas Especiais realizados pelo BNB, outra equipe inter-disciplinar, formada por técnicos de diversas áreas e coordenada pela SUDENE, elaborou a Política e Estratégia de Desenvolvimento Rural para Pequenos Produtores.

O relatório final da equipe, intitulado "Proposta de Política de Desenvolvimento Regional para o Nordeste", é composto de duas grandes partes: diagnóstico da realidade e política de ação. O diagnóstico, baseado em consultas amplas, aborda seis pontos: o Nordeste no contexto nacional, setor agropecuário, atividades industriais do Nordeste, atividades terciárias e infra-estrutura, aspectos dominantes da problemática social e papel do setor público.

A segunda parte apresenta a proposta de política, formulada nos cinco capítulos seguintes: política de desenvolvimento para o Nordeste, estratégia de desenvolvimento rural, estratégia de desenvolvimento industrial, estratégia de desenvolvimento dos serviços e da infra-estrutura e, em último lugar, instrumentos normativos, programáticos, operacionais e organizacionais de promoção de desenvolvimento. Apresentaremos a seguir algumas propostas-chave desses dois primeiros capítulos, os quais são os mais importantes para o Projeto Nordeste.

A médio e longo prazo, a política de desenvolvimento regional objetiva: o fortalecimento e a integração da economia do Nordeste, a criação de condições de convivência com a seca, a criação de oportunidades de emprego e o atendimento das necessidades básicas da população e a conseqüente eliminação da pobreza. Os objetivos mencionados pressupõem a adoção de critérios de natureza espacial e, sobretudo, a reorientação do papel do setor público na Região, tendo em vista a descentralização da intervenção do Estado, o que poderia levar, no limite, a uma redivisão administrativa do território.

O capítulo sobre o desenvolvimento rural do Nordeste baseia sua estratégia de superação dos principais problemas diagnosticados em duas linhas de ação: uma de natureza setorial e a outra de natureza espacial. A primeira linha de ação objetiva: “a) fortalecimento da base produtora de alimentos e matérias-primas para os mercados regional, nacional e externo; b) redução paulatina do grau de dependência da macrorregião quanto ao abastecimento alimentar das suas populações rurais e urbanas; c) erradicação da pobreza existente no meio rural, proporcionando às populações do campo melhoria crescente de seus níveis de existência e, conseqüentemente, melhores condições de fixação ao solo . . . ; d) modificações nas formas e processos de uso de recursos bem como na organização agrária da zona semi-árida, tornando-as mais adaptadas ao quadro ecológico e mais capazes de resistir ao impacto das secas” (SUDENE, 1983b: 126).

As linhas de ação setorial referem-se e terão sentido somente no contexto de uma estratégia específica e clara de modificação profunda da estrutura fundiária nordestina através de uma programação de curto, médio e longo prazo. Sem uma enérgica intervenção do Estado nesse setor, o sucesso da estratégia global de desenvolvimento rural estará ameaçada e torpedeada.

As linhas de ação de natureza espacial objetivam: “a) aprimoramento dos padrões de combinações agropastoris existentes nos espaços e subespaços ecológicos da macrorregião bem como dos processos produtivos mais capazes de maximizar o aproveitamento dos respectivos recursos naturais e de contribuir para a solução de sua problemática social . . . ; b) maximização do aproveitamento dos segmentos espaciais . . . que se mostrem mais capazes de expandir suas funções regionais; c) fixação de um escalonamento de espaços de intervenção . . . ; d) considerações, em destaque, da zona semi-árida como grande espaço-problema da macrorregião” (SUDENE, 1983b: 136-137). As linhas espaciais reportam-se a ações diferenciadas sobre espaços diversificados e, sobretudo, aos espaços prioritários de intervenção; como, por exemplo, os semi-áridos. Apóiam-se também numa ampla reestruturação fundiária e permanente participação dos beneficiários no processo de implementação dessas linhas de ação.

#### 4.2.3. Políticas e Instrumentos Setoriais de Ação

Uma terceira equipe de trabalho, tendo sua coordenação sediada na Secretaria de Planejamento da Bahia e formada por mais de 80 pessoas, permanentes ou consultores de diversos segmentos da sociedade civil, estu-

dou 15 políticas setoriais para os pequenos produtores e apresentou seus relatórios finais em julho de 1983. Os temas analisados são os seguintes: participação e organização de produtores, ação fundiária, recursos hídricos e irrigação, geração de tecnologia, assistência técnica e extensão rural, comercialização, crédito e financiamento, fomento à pequena agroindústria, transporte, energia, educação formal e não-formal, saúde, saneamento básico, formação e treinamento de pessoal e, finalmente, administração e mecanismos de acompanhamento.

Esses quinze instrumentos de ação são fundamentais na implantação e execução de um programa de desenvolvimento rural integrado. Analisando a realidade nordestina, três nos parecem chave e serão destacados nas próximas páginas. O primeiro é a participação e organização dos produtores porque, de fato, influencia e permeia as 14 outras políticas setoriais e deve ser a mola dinamizadora do Projeto Nordeste. Os dois outros são: ação fundiária e recursos hídricos, ou seja, acesso à terra e à água. Este último instrumento é vital numa região ciclicamente atingida por longas secas provocando fome, miséria e desespero.

#### 4.2.3.1. Participação e Organização dos Produtores

O documento sobre participação e organização de produtores (Sudene, 1983c) é, na realidade, mais uma estratégia do que uma política setorial como são os 14 instrumentos mencionados. Baseia-se na dialética negação/afirmação dos interesses dos pequenos produtores a cinco níveis: planejamento, execução e avaliação do programa, capacitação dos recursos humanos (técnicos e pequenos produtores) e processo global de organização. Critica-se o diagnóstico tradicional que falseia não só a realidade do pequeno produtor quando é considerado como carente, desprezando todas as suas potencialidades, mas também falseia o próprio processo de produção de conhecimentos. Devemos reconhecer que, em vez de simples informantes, os pequenos produtores são agentes de construção da sociedade e agentes de produção de conhecimento; isso implica a produção e transformação da sociedade.

Em vez do diagnóstico tradicional, sugere-se começar o trabalho da intervenção do Estado junto aos pequenos produtores por uma consulta a respeito dos problemas vividos por eles, possibilitando a abertura de um processo em que haja constante confronto de saber entre técnicos e produtores. Daí, inicia-se a evolução do conhecimento e transformação da realidade onde diversos saberes são comparados, se enriquecem e se complementam mutuamente, incluindo aqui o saber da comunidade acadêmica. Isso significa que a afir-

mação dos interesses dos pequenos produtores será assegurada no planejamento quando a definição de objetivos, metas, prazos, recursos e outros forem o resultado de um amplo processo de consulta/confronto entre técnicos e produtores onde se discute coletivamente o que fazer e que meios utilizar para realizar uma decisão conjunta.

“Admitindo que o processo fundamental da sociedade é a crença/enfrentamento de interesses semelhantes/contrários/antagônicos e que no planejamento se encontram representantes dos mais diferentes interesses e sabendo que são mais fortes os representantes de interesses mais fortes . . . convém abandonar a neutralidade do planejamento e dar a devida atenção à aliança e enfrentamento de interesses os mais diferentes. Quem trabalha no planejamento deve imediatamente se perguntar: Que interesses quero ajudar a afirmar ou negar” (SUDENE, 1983c: 11-12).

No que diz respeito à avaliação, deve-se iniciar pelo confronto entre o que se pretende e o que se está conseguindo, devendo ter claramente definidos os objetivos pretendidos e os resultados realmente alcançados. Em síntese, a avaliação é “um processo permanente e contínuo a se realizar durante todo o desenvolvimento das práticas de produção e transformação da realidade com vistas ao esclarecimento e afirmação dos interesses dos pequenos produtores” (SUDENE, 1983c: 14).

Privilegia-se o processo de capacitação dos pequenos produtores e técnicos onde o programa é elaborado de forma participativa, ou seja, a partir de um processo de consulta/confronto dos interessados. Durante o processo de capacitação, os conhecimentos e experiências de todos os participantes são confrontados, aprofundados e aproveitados.

No que tange ao processo de organização propriamente dito, o documento frisa que a questão fundamental está no modo participativo de descobrir e realizar o que se deseja, chegando a uma vontade coletiva que sendo “algo mais profundo do que interesses imediatos, será descoberta e organizada num processo coletivo e contínuo de consulta/confronto a respeito da origem e superação de problemas em todos os campos de atividades dos pequenos produtores” (SUDENE, 1983c: 18). Assim, a organização dos produtores estará surgindo e sendo reforçada tanto a nível de planejamento, abandonando a aparente neutralidade e dando atenção às alianças e enfrentamentos dos diferentes interesses em jogo, quanto a nível de execução, avaliação e capacitação, exercidas num ambiente de permanente questionamento, chegando, dessa forma, ao real desvendamento da realidade.

#### 4.2.3.2 Ação Fundiária

O documento sobre a ação fundiária (SUDENE, 1983d) mostra que a propriedade da terra é altamente concentrada no Nordeste e que nas últimas décadas existia tendência a uma maior concentração e centralização da posse da terra, como vimos na segunda parte.

Com relação às políticas de acesso à terra e às necessidades de centenas de milhares de trabalhadores rurais neste setor, qual foi o resultado da intervenção do Estado através de seus Programas Especiais nos últimos dez anos? Infelizmente, as realizações são mínimas. As ações fundiárias situam-se a dois níveis: assentamento e regularização.

No que diz respeito ao segmento assentamento, 37.901 famílias foram beneficiadas, sendo 75,0% através do processo de colonização e 25,0% via distribuição de terras. Quanto à regularização, os dados indicam que, a partir de 1976, entre 100 e 110 mil posses foram regularizadas ou estão em fase de regularização. O documento frisa também a pouca utilização de um instrumento previsto na legislação: a desapropriação por interesse social. Além disto, um outro instrumento legal visando basicamente provocar a descentralização da posse e uso da terra, o *Imposto sobre Propriedade Territorial Rural*, não produziu os resultados que alguns esperavam.

Diante desse quadro, o Projeto apresenta algumas propostas concretas. Em primeiro lugar, nota-se que, na medida do possível, a intervenção fundiária deve preceder a outras intervenções estatais a fim de evitar a valorização das terras e especulação que dificultarão uma posterior redistribuição de terras. O documento propõe cinco instrumentos de intervenção fundiária, utilizados conforme a realidade de cada microrregião: discriminação de terras por processos administrativos, desapropriação por interesse social, desapropriação negociada, aquisição de terras através de compra e venda (em caráter limitado e subsidiário comparado aos outros instrumentos) e crédito fundiário.

Três formas de destinação de terras são apresentadas segundo as necessidades e desejos dos beneficiários. Os modelos são: **familiar**, ou seja, distribuição de área incorporada sob forma de unidades familiares; **comunitário**, ou seja, atendendo aos produtores sob a forma de condomínio, e **misto**, isto é, com características dos dois modelos anteriores. O documento prevê o reconhecimento de inúmeras formas concretas de apropriação da terra e privilegia a necessidade da participação e organização dos produtores nas diversas etapas do processo de reestruturação fundiária.

No primeiro quinquênio do Programa, a meta do número de beneficiários é de 600.000 famílias distribuídas em cinco categorias: a) redistribuição de terras: 170.000 famílias numa área média de 30 ha/família, totalizando 5,1 milhões de ha; b) crédito fundiário: 20.000 famílias numa área de 600.000 hectares; c) colonização: 20.000 famílias numa área igual à anterior; d) reorganização de minifúndios: 90.000 famílias; e) discriminação de terras, subdivida em dois itens: demarcação/regularização da propriedade de 100.000 famílias e titulação dos imóveis de 200.000 famílias de posseiros.

No período abril/84/março/89, o custo total das ações fundiárias foi estimado em US\$860 milhões. As fontes dos recursos são nacionais e externas.

No segundo e terceiro quinquênio do Programa pretende-se alcançar a maioria dos pequenos produtores nordestinos através do processo de reestruturação fundiária. Essas idéias foram longamente discutidas com os produtores e com os seus legítimos representantes, os quais continuam céticos porque houve demasiadas promessas governamentais não cumpridas e porque a reivindicação básica dos trabalhadores rurais é a implantação imediata de uma reforma agrária ampla, massiva e participativa. Tais fatos foram muito claramente colocados no III Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais em 1979, patrocinado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), e continua sendo proclamado não só pela CONTAG como por setores cada vez mais amplos da sociedade civil.

#### 4.2.3.3. Irrigação e Recursos Hídricos

Abordando o documento sobre irrigação e utilização de recursos hídricos (SUDENE, 1983e), constatamos também que neste setor as intervenções do Estado foram muito aquém das necessidades da população e não corresponderam ao substancial aporte de recursos.

Em termos de proposições para o futuro, o documento formula quatro objetivos específicos: "a) aproveitamento dos recursos hídricos com vistas a dotar as propriedades rurais de infra-estrutura capaz de garantir o estabelecimento de água para o consumo humano e animal; b) estabelecimento de infra-estrutura de captação e armazenamento bem como aquisição de equipamentos acessíveis ao pequeno produtor rural e indispensáveis ao aproveitamento racional dos recursos hídricos no processo produtivo; c) instrumentalização e implantação de uma política de manejo e preservação dos recursos hídricos para o semi-árido; d) definição e estruturação de um sistema organi-

zacional para planejar, coordenar, implantar, acompanhar e avaliar os programas e projetos de aproveitamento dos recursos hídricos” (SUDENE, 1983e: 113).

Posteriormente, foram formuladas as seguintes metas para o primeiro quinquênio do programa: a) água para abastecimento humano e animal para 234.000 famílias; b) irrigação privada e pública, 223.000 famílias; c) construção de 82.010 açudes para 90.110 famílias, de 3.600 poços amazonas para 3.700 famílias e 1.446 poços tubulares para 1.590 famílias (SUDENE, 1983g).

#### 4.3. FORMULAÇÃO E PLANEJAMENTO DO PROGRAMA REGIONAL

Em agosto de 1983 foi criado um grupo de trabalho para o Programa Regional de Desenvolvimento Rural para Pequenos Produtores do Nordeste. Em primeiro lugar, este grupo conceituou, identificou e caracterizou os pequenos produtores rurais nordestinos, situando a pequena produção no contexto da economia regional e nacional. Em seguida, elaborou a estratégia global de intervenção do Programa, ponto-chave a partir do qual cada Estado pode formular o seu próprio programa de desenvolvimento rural.

Em que consiste essa estratégia de intervenção? Inicialmente, destaca a necessidade de implantar novo estilo de desenvolvimento na Região, baseado na equidade social, eficiência econômica e racionalidade ecológica. O público beneficiário do programa é especificado: pequenos produtores rurais – pequenos proprietários, arrendatários, parceiros e posseiros – e trabalhadores assalariados permanentes e temporários.

O núcleo da estratégia é estruturado em torno de duas dimensões: **organização/mobilização** dos produtores e **reestruturação fundiária**. A organização visa a participação dos beneficiários em todas as etapas do processo de planejamento. A organização não é uma técnica a ser empregada em alguns momentos mas nascerá e desenvolver-se-á durante todo o processo de planejamento, execução, avaliação e capacitação do Programa. A organização é o resultado de um processo coletivo e contínuo que leva a descobrir o que fazer e escolher e a articular os meios para realizar o programado, reorientando permanentemente os objetivos fixados. Por exemplo, pergunta-se sempre, em termos de avaliação, se os objetivos continuam adequados à afirmação dos interesses dos pequenos produtores e se os meios escolhidos estão ainda adequados aos objetivos iniciais e aos redefinidos.

Essa visão da organização levará os pequenos produtores a vivenciar diversas modalidades de ação. A vida dirá em que consistirão os novos arranjos organizacionais de amanhã. Dezenas são possíveis. A título de exemplo, podemos mencionar a possível criação de comissões locais de desenvolvimento rural, dirigidas pelos trabalhadores e assessoradas por técnicos capazes de captar os anseios das bases e de caminhar junto com os produtores. Representantes dessas comissões poderiam compor conselhos estaduais de desenvolvimento rural, com representantes das secretarias e entidades governamentais vinculadas ao Programa. Finalmente, podemos imaginar um Conselho Regional de Desenvolvimento Rural com representação paritária dos beneficiários de cada Estado e demais autoridades governamentais.

A nível produtivo, a organização dos trabalhadores rurais pode realizar-se através de diversas formas de produção associativas, tipo empresas comunitárias ou cooperativas integrais de reforma agrária com exploração coletiva onde existe a propriedade coletiva da terra e demais meios de produção, conforme o Estatuto da Terra e o Decreto-Lei n. 58.197 de 15 de abril de 1966.

A segunda dimensão-chave da estratégia global de intervenção é o acesso ao controle dos meios de produção, principalmente a terra. A reestruturação fundiária não só é prioritária, como deve preceder, quando possível, a outras intervenções estatais na infra-estrutura. Sem ela será impossível transformar significativamente as relações de produção existentes e os mecanismos de expropriação dos pequenos produtores. A ela devem ser diretamente relacionadas as intervenções do segmento irrigação e recursos hídricos, privilegiando os segmentos terra e água.

A estratégia destaca também a importância da intervenção estatal na área institucional a fim de alcançar rapidamente a integração dos programas existentes e dos segmentos atualmente implementados. Frisa a importância da integração entre a área rural e a Região como um todo e a integração entre o setor primário e o secundário, sugerindo, por exemplo, que certas agroindústrias estejam integradas ao Programa.

Em termos espaciais, dois critérios são chaves na escolha de áreas-programa: as de maior concentração do público-meta e de melhor dotação de recursos naturais para fins de intervenção fundiária.

O trabalho estimula a formulação de programas estaduais descentralizados, desburocratizados e onde a realidade de cada microrregião seja respei-

tada. Por exemplo, quanto à seletividade de área, segmentos e público beneficiário, adotar-se-á uma intervenção modular que, partindo da heterogeneidade de situações, preconiza módulos não-homogêneos de intervenção, adequados às características políticas, sócio-econômicas e culturais existentes, às reivindicações dos produtores da área e às limitações operacionais do Programa.

O documento discute também as políticas setoriais prioritárias, privilegiando seis segmentos: ação fundiária, recursos hídricos (água e irrigação), geração e difusão de tecnologia, mercado, crédito e financiamento e, por fim, apoio a pequenas comunidades rurais, ou seja, oferta de infra-estrutura e serviços sociais básicos como saúde e educação e estímulo ao desenvolvimento de pequenos negócios não-agrícolas, visando a melhoria do emprego e renda das comunidades rurais que administrarão os recursos deste segmento.

Frisa a necessidade de ter um eficiente sistema de administração e acompanhamento do Programa a nível regional, estadual e local.

Uma outra dimensão de grande relevância é a capacitação dos recursos humanos, tanto os pequenos produtores quanto os técnicos. A capacitação ajuda a desvendar os mecanismos de geração e transformação da realidade, focalizando, em particular, a compreensão das estratégias dos múltiplos interesses presentes nas diversas fases de geração e transformação do real.

No que diz respeito à capacitação dos técnicos, já foi montado um curso chamado "Elaboração e Análise de Projetos de Desenvolvimento Rural", patrocinado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Banco Mundial e pela SUDENE. A clientela do curso é basicamente os técnicos envolvidos na formulação, planejamento, execução e avaliação do Projeto Nordeste. O curso é de oito semanas, sendo três num trabalho prático de campo. Tem carga horária de 300 horas para um total de 25 participantes cada curso. Diversos cursos semelhantes serão oferecidos. O primeiro foi realizado de outubro a dezembro de 1983. Além disso, outros tipos de cursos estão sendo previstos, alguns bem mais breves, especialmente os para agricultores, tendo a significativa colaboração da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) através do seu "Proyecto Regional de Capacitación en Planificación, Programación, Proyectos Agrícolas y de Desarrollo Rural" (PROCADES). Esses fatos ilustram a importância que o Projeto Nordeste dá à capacitação dos recursos humanos. Destaca-se a dimensão multidisciplinar dos assuntos abordados e a origem interdisciplinar dos candidatos.

Quais são as grandes metas do Programa Regional em termos quantitativos? Pretende-se atingir cerca de dois milhões de beneficiários, sendo 1.840.000 famílias de pequenos produtores e 160.000 famílias de assalariados que terão acesso à terra. Os produtores são divididos em três categorias: 790.000 pequenos proprietários, 550.000 arrendatários ou parceiros e 500.000 posseiros.\* A meta de dois milhões de famílias representa cerca de 75,0% das famílias potenciais ou público-meta do Programa, lembrando que existem no Nordeste cerca de 1.840.000 pequenos produtores e 830.000 assalariados (SUDENE, 1983g). Significa que o Programa pretende atingir a maioria das famílias de baixa renda da Região.

Em termos de ação fundiária, as metas para o período 1984/99 são as seguintes: 500.000 famílias beneficiadas com redistribuição de terras, 100.000 com crédito fundiário, 100.000 com colonização, 400.000 com reorganização de minifúndios, 500.000 com titulação e 400.000 com demarcação/regularização.\*\* Em termos de recursos hídricos, o objetivo é atingir 780.000 famílias com água para abastecimento humano e animal e 600.000 através de irrigação privada e pública. Foi também planejada a construção de 275.000 açudes, 12.300 poços amazonas e 4.750 poços tubulares (SUDENE, 1983g e SUDENE, 1983h).

Como dissemos, o período de atuação do Projeto Nordeste é de 15 anos, iniciando-se em abril de 1984. É dividido em três quinquênios. No primeiro, cerca de 600.000 famílias serão atingidas, ou seja, 30,2% do total. Considerando que a capacidade institucional e operacional do Programa deverá melhorar progressivamente, no quinquênio 1989/94 espera-se beneficiar 665.000 famílias e, no último, 735.000.

Do ponto de vista dos recursos financeiros, estima-se um custo total de cerca de US\$12 bilhões, calculando um custo médio de US\$6.000,00 por família. Destacam-se os recursos para as ações fundiárias que absorvem mais de 23,0% do total dos recursos, ou seja, US\$2,86 bilhões. No primeiro quinquênio, o custo do Programa é de cerca de US\$3,6 bilhões.

---

\*Comparado aos dados do Censo de 1980, é de se prever que o total de famílias de algumas categorias possa aumentar até o final da execução do Programa. Todas as metas são preliminares e, conseqüentemente, sujeitas a revisões.

\*\*Ou ainda 800.000 famílias com demarcação/regularização se incluirmos neste segmento as 400.000 famílias da reorganização de minifúndios. É prevista a discriminação de 60 milhões de hectares.

As fontes de financiamento são nacionais e externas. As possíveis fontes de recursos nacionais são: os Programas PIN e PROTERRA, o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e a utilização de Títulos da Dívida Agrária (TDA) para financiamento da maioria dos custos com aquisição de terras nos casos de desapropriação nas ações de redistribuição de terras. Os recursos externos serão basicamente provenientes do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Outras fontes de financiamento externo como, por exemplo, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) das Nações Unidas, poderão possivelmente participar do financiamento do Programa.

À primeira vista, o custo total do Programa, US\$12 bilhões, pode parecer elevado. Entretanto, mudanças estruturais exigem ações enérgicas e corajosas, as quais necessitam de respaldo financeiro. Numa outra perspectiva, considerando os bilhões de dólares que o Estado investiu em obras gigantes beneficiando sobretudo o Sudeste, a região mais rica, ou destinou a programas e incentivos em prol de um limitadíssimo número de beneficiários, ligados ao capital monopolista nacional e transnacional, o custo total do Projeto Nordeste não é assustador porque beneficiará cerca de dez milhões de pessoas de baixíssima renda numa região pobre e num período de 15 anos. Implantando esse Projeto, o Estado desempenhará o seu papel de legitimação e favorecerá a rearticulação da pequena produção o que, em última análise, beneficia também, e muito, o capital.

#### 4.4. FORMULAÇÃO E PLANEJAMENTO DOS PROGRAMAS ESTADUAIS

Em maio/junho de 1983, equipes interdisciplinares foram formadas em todos os Estados do Nordeste a fim de iniciar o estudo da realidade estadual, baseado em consultas às comunidades. Começava o processo de formulação e planejamento de dez programas ou projetos estaduais de desenvolvimento rural para pequenos produtores. Em todos os Estados, salvo um, a coordenação dos trabalhos ficou a cargo da Secretaria de Planejamento e a vice-coordenação com a Secretaria de Agricultura.

A nível regional foi montada, na SUDENE, uma equipe encarregada de acompanhar e supervisionar os trabalhos estaduais, sendo concebida por muitos como um instrumento de intenso intercâmbio entre os níveis regionais e estadual a fim de que o Programa regional esteja em constante contato com a realidade estadual e local e, assim, possa ser questionado, avaliado e redimensionado a diversos níveis e vice-versa. Esse diálogo, pouco alcançado em 1983, deveria envolver também a classe política, diversos segmentos da so-

cidade civil, a Comissão Interministerial do Programa, culminando na discussão e aprovação do Programa Regional num fórum mais amplo, o do Conselho Deliberativo da SUDENE, assessorado por um Comitê amplamente representativo.

Cada programa estadual é elaborado em três etapas: estudo da realidade, estratégia e programa propriamente dito. A primeira etapa baseia-se na elaboração de uma visão sócio-econômica do Estado, onde, entre outros, são analisadas as áreas de maior potencialidade de recursos naturais. Estuda a pequena produção do Estado e caracteriza as suas formas diferenciadas e articulações internas. Indica as demandas e reivindicações dos beneficiários através de suas diversas formas de organização. Por fim, as áreas-programa do Estado são caracterizadas tanto a nível físico e sócio-econômico quanto a dos serviços.

A segunda leva à elaboração, junto com os produtores, da estratégia de implementação do programa. Seleciona o público-meta inicial, as áreas de intervenção e a forma de intervenção modular. Também é debatida e montada a estratégia de integração dos programas existentes e das instituições atuando nas áreas-programa escolhidas. À medida que novas áreas-programa se agregam, o Estado tem condições de integrar a estas áreas as diversas intervenções governamentais existentes.

A última etapa é a formulação do programa estadual para um período de 15 anos, baseado em objetivos específicos, áreas e ações prioritárias, metas globais e segmentos-chave. Nesse contexto desenha-se uma administração e coordenação estadual que maximizará os recursos disponíveis. Formula-se um esquema de capacitação de recursos humanos, uma previsão dos recursos financeiros e uma análise dos impactos da intervenção estatal. A programação dos 15 anos destaca os cinco iniciais e detalha o primeiro, que é primordial para o bom andamento dos anos subsequentes.

## 5. ANÁLISE DO PROJETO NORDESTE

### 5.1. "MOMENTUM" POLÍTICO E NOVOS HORIZONTES

O Brasil e o Nordeste precisam de um novo modelo de desenvolvimento. Mudanças sócio-econômicas são imprescindíveis. Acontece que essas mudanças passam por decisões políticas. Ora, no fim de 1983, o momento político do Nordeste propiciou a tomada de decisões em favor da mudança. A ampliação dos espaços democráticos favoreceu uma maior conscientização e mobilização da sociedade civil. O aumento das contradições globais —

aceleradas por uma prolongada seca de cinco anos que desnudou problemas estruturais — e a abertura política tiveram como consequência a intensificação do processo de politização. a nível da sociedade civil nordestina, incluindo o corpo dos técnicos, e no próprio âmbito dos governos estaduais, eleitos em novembro de 1982. Conseqüentemente, as lideranças políticas regionais, muitas vezes vítimas das contradições do regime e buscando uma maior legitimação, não só criticam abertamente as políticas do poder central, como exigem mudanças imediatas. Esse contexto explica a atual disposição e desejo de aprovar e defender um programa regional novo e ambicioso. Essas lideranças, respaldadas pelo voto direto e, sobretudo, pressionadas pelas reivindicações e clamores de amplos setores da sociedade civil, buscam uma ampla legitimação, pensando, por exemplo, nas eleições de 1986. Dessa forma, apóiam novas medidas de cunho não meramente assistencialista e conjuntural, mas estrutural.

Esse momento político propicia e exige a formulação e implantação de uma verdadeira política de desenvolvimento regional para o Nordeste. As mais diversas lideranças cobram uma definição do Poder Central frente à Região e estão dispostas a apoiar uma proposta de política regional a ser negociada a nível federal. Nesse pano de fundo, a dimensão rural é de fundamental importância e, por isso, a ocasião favorece a formulação de políticas setoriais, implementadas através de estratégia de desenvolvimento tanto rural quanto urbano.

Essas estratégias devem ser totalmente integradas. Por exemplo, as pequenas e médias empresas das cidades do interior têm a obrigação de levar em consideração a política rural e vice-versa. O desenvolvimento rural deve dar mais ênfase do que hoje às atividades não-agrícolas nas zonas rurais. As agroindústrias devem ser consideradas como fonte de trabalho e produção rural.

O momento político favorece também o Projeto Nordeste em termos de descentralização. A nível nacional, existem reivindicações de vários setores da sociedade civil, de entidades de classes, das administrações estaduais e municipais, dos diversos partidos etc., para que seja devolvido aos estados e municípios o seu poder, usurpado nas últimas décadas. Por exemplo, existem pressões exigindo ampla reforma tributária que dê aos estados e municípios uma fatia maior das receitas arrecadadas e controladas pela União. Esse quadro favorece teses-chaves do Projeto Nordeste a três níveis: regional, estadual e municipal ou local. Efetivamente para que o Projeto tenha êxito, deveria contar com: a) uma coordenação regional bem estruturada, forte e prestigiada; b) governos estaduais com poder de decisão e recursos para implemen-

tar suas políticas; c) um poder municipal expressivo, representando, pelo menos parcialmente, os interesses dos trabalhadores rurais e com instrumentos na mão para poder defender esses interesses. Esse amplo contexto favorece a descentralização e municipalização do Projeto Nordeste.

Isso tudo realizar-se-á somente quando for respeitado e vivenciado o eixo central da estratégia do Programa: participação dos beneficiários a todos os níveis do processo de planejamento do Projeto. Isto exige que haja organização, mobilização e politização dos trabalhadores rurais, discussão dos seus problemas, percepção das contradições do seu universo e de suas relações de trabalho e produção, num contexto onde o espírito crítico e a imaginação criadora estejam estimulados e onde se buscam e se encontram soluções próprias em relação à sua problemática global. Realmente, o programa almeja, pelo menos em sua proposta, dar aos seus beneficiários condições objetivas para que possam-se estruturar resgatando suas antigas e atuais formas de organização, a fim de que se tornem sujeitos de si e de sua história e transformem o seu mundo, atingindo o nível da consciência crítica e da ação libertadora.

Essa proposta do programa é respaldada pelo momento político atual, tanto nacional quanto regional, e pelo posicionamento engajado de instituições-chaves no Brasil, como a igreja católica e outras igrejas que tomaram posições claras em favor dos mais pobres e dos oprimidos no campo e na cidade. É também baseada numa realidade histórica inegável: as inúmeras lutas passadas dos trabalhadores rurais comprovando que não são basicamente individualistas mas sim solidários e capazes de organizar-se. As lutas atuais dos trabalhadores revelam também que, organizados e mobilizados, podem vencer certas batalhas como aconteceu nas sucessivas greves dos trabalhadores dos engenhos da Zona da Mata, de 1979 em diante. Segundo um estimulante estudo de Lygia Sigaud (1983) intitulado "Luta Política e Luta pela Terra no Nordeste", essas greves trouxeram benefícios estruturais e não só salariais e conjunturais. A luta por salários, transporte, hora extra etc. abriu espaço para a luta pela terra. Os proprietários tiveram que assinar, devido às pressões das greves, dissídios reconhecendo e forçando a aplicação da "Lei do Sítio" que estabelece a obrigatoriedade da cessão de um lote de terras, de até dois hectares, para os trabalhadores da lavoura canavieira. Paralelamente, a luta pela terra e a sua conquista efetiva após as greves criaram condições mais favoráveis para que a classe dos trabalhadores pudesse exercer pressões sobre os patrões através do fundo de greve. Assim, aumentou um pouco a autonomia dos trabalhadores graças ao plantio de uma área de agricultura de subsistência e diminuiu o poder político dos proprietários devido, em grande parte, à força de mobilização camponesa.

No que diz respeito ao Projeto Nordeste, a ação do Estado será legítima e produzirá efeitos à medida que houver participação efetiva dos produtores através de suas entidades de classe, associações formais e informais, comunidades eclesiais de base etc. Dessa forma, o Estado poderia respeitar e, sobretudo, se inspirar na mobilização existente em muitas microrregiões do Nordeste, tendo então uma atitude oposta à do Estado em outras regiões onde tentou e tenta desmobilizar grupos populares reivindicando terra para plantar e sobreviver.

Outra dimensão do Programa a ressaltar é a definição clara do seu público beneficiário: os pequenos e microprodutores de diversos tipos e os assalariados permanentes ou temporários. O projeto almeja atingir cerca de 75,0% de todas as famílias pertencendo ao público-meta, tornando-o massivo e expressivo.

Um aspecto novo da intervenção do Estado aqui analisado diz respeito às soluções estruturais apresentadas. O acesso à posse e uso dos meios de produção, terra e água é a espinha dorsal das políticas setoriais e permite dar continuidade às ações do Estado. A reestruturação fundiária é imprescindível e será facilitada pela implantação ou consolidação em todos os estados de Institutos de Terra, aprovados por cada assembléia estadual, dando instrumentos e condições legais para apressar o processo de reestruturação. Esses institutos são assessorados tecnicamente pelo INCRA e pelo Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários. Devemos destacar também que a estratégia abre espaços para exercitar modelos comunitários de posse e uso da terra, conforme a realidade histórica de cada microrregião e de acordo com os desejos dos beneficiários.

Um outro avanço do Programa é a integração dos programas existentes e de instituições. Uma renovadora intervenção do Estado exige essa integração, baseada na interação, sempre questionada e redefinida, de todas as instituições envolvidas no processo de transformação da realidade. Exige também que o Estado leve em consideração o Projeto Nordeste quando formula e implanta outros programas e políticas de cunho diferente ou oposto, a fim de diminuir as contradições geradas que muitas vezes resultam na negação dos interesses dos pequenos produtores e na sua subordinação e expoliação pelo capital comercial, industrial e financeiro.

Finalmente, o Programa analisado é positivo porque se baseia em trabalhos multidisciplinares que permitiram formular: a) um planejamento sistematizado; b) uma estratégia inovadora; c) um sistema dinâmico de monito-

ria, acompanhamento, avaliação e administração; d) uma proposta de capacitação de recursos humanos a curto e médio prazo, baseada no confronto dos interesses contraditórios em jogo e propiciando a interiorização das ações estatais e permanência na zona rural dos múltiplos agentes do processo de mudança. Assim, a colaboração de diversas agências internacionais de desenvolvimento enriqueceu a proposta em termos técnicos, deu respaldo político às intervenções estruturais, como as ações fundiárias, e permitiu viabilizar o programa em termos financeiros.

## 5.2. PROBLEMAS E CONTRADIÇÕES

Partindo da premissa de que o Projeto Nordeste não está solto no tempo e no espaço, ou seja, faz parte de um todo, afetado pela conjuntura sócio-econômico-política internacional, nacional, regional, estadual e local, podemos inferir que a atual crise econômica brasileira pode gerar recaídas negativas para o Projeto. Efetivamente a política recessiva adotada pelo poder central, sobretudo desde 1981, levou a severos cortes nos investimentos do setor público e a um assustador aumento do desemprego. Com uma dívida externa de cerca de US\$100 bilhões, o Governo Federal está cada vez mais pressionado pelos seus credores internacionais para implementar políticas mais recessivas, ameaçando claramente a soberania nacional.

Esses credores utilizam o poder de pressão e acordos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e exigem um superávit de US\$6,3 bilhões na balança comercial brasileira de 1983 e um de US\$ 9,0 bilhões para 1984, em benefício dos seus interesses e em detrimento da grande maioria da população, sobretudo das classes assalariadas. Concretamente, isso significa políticas de estímulo às exportações e cortes drásticos no setor das importações, subutilizando a capacidade do setor industrial e intensificando a recessão e o desemprego. Os cortes nos investimentos e subsídios estatais indicam que o setor agrícola é e será menos subsidiado, a começar pelo crédito. Uma vez mais, o setor agrícola "paga a conta". O esforço para equilibrar o orçamento da União significa também que os pequenos produtores rurais serão mais taxados em termos de impostos indiretos e que muitos assalariados do campo e da cidade, tendo um reajuste salarial inferior a um índice de inflação já expurgado, serão de novo altamente penalizados pelas políticas implementadas,

Isso tudo afeta, em diversos graus e maneiras, os beneficiários do Projeto Nordeste e desestimula a implementação de programas e políticas de legitimação do Estado em prol dos segmentos da sociedade com menos poder de barganha, como é o caso dos pequenos produtores rurais.

Embora haja uma clara política nacional de recessão, podemos afirmar que não existem estratégias e políticas nacionais consistentes e persistentes. Por exemplo, os empresários industriais e agrícolas se queixam, em documentos muito divulgados, das mudanças constantes de políticas, da fragilidade dessas políticas temporárias e, sobretudo, da inexistência de uma política nacional e soberana. Esse fato dificulta a elaboração de uma política regional e torna-a muito vulnerável porque não tem uma política global onde se integrar. Ademais, a política regional traçada no contexto do Programa prevê uma retomada rumo ao desenvolvimento enquanto a nacional intensifica a recessão, o que gera uma violenta contradição.

Outra dimensão problemática concerne aos formuladores da política econômica nacional que não dão prioridade ao Nordeste, o que pode dificultar a implantação do Programa no que diz respeito à aplicação de recursos financeiros e outros fatores. Em termos políticos, o Nordeste tem também dificuldade em ser ouvido e em ter suas reivindicações sócio-econômicas atendidas, como pode ser comprovado pelas afirmações e queixas públicas, não só da classe política em geral, de entidades de classe e amplos setores da sociedade civil como também de praticamente todos os governadores da região.

O Projeto Nordeste preconiza a descentralização do poder. Para isso, é preciso que existam interlocutores fortes a diversos níveis, a começar pelo regional. Infelizmente, a SUDENE tem muito menos autonomia e força política do que na época de sua criação. Perdeu seu prestígio e, conseqüentemente, se esvaziou técnica e politicamente. Além disso diversas tentativas de reestruturação interna deram poucos resultados, gerando mais contradições. Isso pode prejudicar o Programa que necessita de uma coordenação regional legitimada, prestigiada e com linhas de ações claras. Essa problemática pode também dificultar a rápida integração de programas e instituições regionais, imprescindível ao deslanche e avanço do Projeto. A SUDENE precisa, após ouvir os estados e beneficiários, elaborar diretrizes regionais claras que possam orientar os estados. De outro lado, sem uma coordenação regional forte, os estados serão muito vulneráveis às pressões de diversos tipos das instituições internacionais que financiam o Projeto e negociam separadamente com cada estado.

A descentralização deve atingir não só o nível regional mas sobretudo o estadual e o local. Entretanto, como vimos, os estados e municípios têm pouca autonomia porque a União controla a maioria da arrecadação e aplicação dos recursos. Por exemplo, os municípios, mesmo após a mini-reforma tributária de novembro de 1983, continuam recebendo um baixíssimo percen-

tual da receita tributária do País, o que dificulta a descentralização do poder e explica porque exigem, junto com os estados, uma ampla e significativa reforma tributária.

Conseqüentemente, em termos políticos, o poder de barganha dos estados é muito limitado frente às agências internacionais, tornando-os débeis na hora das negociações.\* Este fato contribuiu também para reforçar o já significativo poder de pressão dessas agências ou bancos internacionais que controlam cada vez mais a orientação e decisões a respeito do Projeto. Dessa forma, aumenta ainda mais a dependência do Brasil junto a esses bancos e, conseqüentemente, sobram menos espaços para o Estado atuar e implementar decisões “suas”, enfraquecendo a sua política de legitimação.

Junto aos pequenos produtores, devemos observar que o discurso progressista, em termos de participação e organização teve, tem e terá suas limitações, o que era de se esperar. Com efeito, devemos lembrar que o processo de abertura está em marcha mas as liberdades democráticas não foram ainda atingidas em sua plenitude, o que acarreta certas limitações.

Ademais, os trabalhadores rurais intensificaram as lutas populares no campo mas infelizmente continuam bastante excluídos dos pactos e alianças políticas, sendo parcialmente marginalizados pelo próprio movimento de unificação de todas as classes trabalhadoras, como pelos partidos políticos, inclusive os mais reivindicatórios. Os partidos estão a reboque dos movimentos e lutas sociais no campo. Como explica Souza Martins (1981), “as lutas populares no campo avançaram mais depressa do que os partidos políticos na interpretação e incorporação do problema camponês e da questão agrária. Esse descompasso tolhe as lutas camponesas, cada vez mais numerosas em todo o país, ao mesmo tempo em que empobrece a ação dos partidos políticos”.

De outro lado, a mentalidade da tecnocracia e dos técnicos de campo, especialmente os recém-formados, ressentem-se dos anos de autoritarismo. A democracia não é algo que se impõe de cima para baixo ou se improvisa. Ela é conquistada. As mudanças de mentalidade não são obtidas por decreto mas a partir de um longo processo de confronto e lutas, numa “praxis” de onde brota a transformação da realidade e a paralela conscientização. Isso exige tempo e se aplica aos técnicos, aos produtores e às lideranças das classes trabalhadoras e dos partidos políticos.

---

\* Por exemplo, os empréstimos do Banco Mundial para um Estado envolvem dois contratos: um federal e outro estadual.

Esse contexto mais amplo ajuda a entender porque, de fato, os pequenos produtores participaram só parcialmente, em algumas áreas apenas simbolicamente, na formulação e planejamento do Projeto Nordeste a nível regional. De outro lado, houve ainda menos participação dos beneficiários na elaboração dos programas estaduais, geralmente feitos em gabinete, de cima para baixo, num reflexo, provável, da pouca participação dos técnicos estaduais na formulação do programa regional que lhes foi em grande parte “comunicado”. Em termos gerais, constatamos que os técnicos oriundos de uma escola alienada e alienante não souberam realmente consultar e escutar, perceber e decodificar as opiniões dos produtores e mergulhar no seu universo. Técnicos bem intencionados querem “organizar as comunidades” ou impor modelos de organização sem perceber que muitas vezes as comunidades já eram organizadas antes da chegada do Estado. Não sabem resgatar múltiplas formas de organização informal das comunidades. Isto seria uma forma de legitimação do Estado.

Resultado do processo global: o grau de participação dos beneficiários nos três grandes grupos de trabalho e nas diversas etapas da elaboração do Projeto foi muito baixo e aquém das expectativas iniciais. Entretanto, houve significativa participação em áreas-chave da estratégia, como na elaboração dos documentos sobre organização dos produtores, ações fundiárias, assistência técnica e comercialização onde foram realmente realizadas amplas consultas e debates com os produtores, suas organizações formais e informais e suas entidades de classes.

Nessas consultas e debates apareceram contradições flagrantes. Os pequenos produtores exigiam mudanças profundas na estrutura fundiária da Região e do País. Reclamavam uma autêntica participação na posse e uso da terra através de uma reforma agrária ampla, massiva e imediata. Este anseio é óbvio, considerando que a questão da terra está inserida na maioria dos movimentos e lutas sociais passadas e presentes do campesinato. Entretanto, o Estado não admite esta possibilidade em termos reais porque o bloco do poder, baseado em alianças e não sendo monolítico, está dividido neste assunto. Embora expressivos setores da burguesia industrial e certos setores mais lúcidos do capital financeiro concordem com a tese da reforma agrária e preguem a necessidade de ampliar o mercado interno, outros setores do bloco do poder, sobretudo os ligados às oligarquias agrárias, defendem o “status quo” ou, no máximo, uma posição reformista, temendo o esvaziamento do seu poder a diversos níveis. Tabus ideológicos vedam a essas oligarquias a percepção do óbvio. Do ponto de vista do modo de produção capitalista e na ótica de um amplo processo de acumulação e de divisão re-

gional do trabalho, a reforma agrária é desejável e dinamiza qualquer economia de mercado porque contribui para elevar os níveis de emprego, de remuneração e de consumo da força de trabalho rural e urbana.

Outra variável é a ambivalência do Estado. Não só defende os interesses das classes dominantes, através de suas políticas de acumulação, como os seus próprios interesses e os de suas empresas. Acontece que os interesses estatais e a própria ideologia do Estado são, na prática, bastante idênticos aos do bloco do poder. É uma “panela” só.

Nesse contexto, os anseios dos trabalhadores rurais são em grande parte frustrados porque exigem ampla reforma agrária enquanto o Projeto Nordeste oferece somente uma reestruturação agrária onde se fala em titulação e regularização fundiária de 900.000 famílias, instrumentos que, em muitas situações, reforçam a estrutura fundiária já existente. De outro lado, muitos trabalhadores rurais mostram-se céticos frente a um segmento da ação fundiária que ataca a raiz do problema: a redistribuição de terras para 500.000 famílias, utilizando sobretudo o mecanismo da desapropriação. Temem o surgimento de um novo “PROTERRA”, ou seja, muitas promessas de mudanças estruturais e poucas realizações, o que poderá acontecer se não houver identificação, discussão e aliança dos grupos sociais mais progressistas, tanto regionais quanto nacionais, dispostos a opinar e defender mudanças estruturais. Sem isso, o grau de legitimação do Programa poderá diminuir sensivelmente.

Esse ceticismo dos trabalhadores tem seus fundamentos porque o Projeto Nordeste foi sobretudo elaborado por um grupo de técnicos do Estado com a contribuição dos acadêmicos, sem, entretanto, a imprescindível participação dos políticos e sem um amplo debate público. O mundo dos técnicos e dos políticos não pode e não deve ser estanque. Sem uma significativa legitimação política, a viabilidade do Projeto Nordeste tornar-se-á muito precária. Caso não haja em futuro próximo um amplo respaldo político ao Projeto, as expectativas geradas serão frustradas como aconteceu com diversos programas do Estado.

Durante os debates sobre o Programa, muitos trabalhadores rurais chegaram à conclusão de que o maior inimigo do Projeto Nordeste não é tanto o grande proprietário latifundiário mas sim o grande capital monopolista nacional e transnacional. Esse capital estimula a modernização e industrialização das atividades agrícolas, levando a duas conseqüências diferentes: ou o trabalhador rural é expulso da propriedade e se transforma em proletário na cidade ou no campo, ou se reproduz como pequeno produtor, sendo,

contudo, totalmente subordinado ao capital. Neste último caso, produz essencialmente em função do mercado e, conseqüentemente, se monetariza e deve especializar-se, dependendo de decisões tomadas fora do seu controle. Se quiser sobreviver, é forçado a se tecnificar sem entretanto acumular, sendo isto o privilégio do capítulo comercial, industrial ou financeiro, conforme as situações.

Esse tipo de modernização agrícola que se acelerou em todo o Brasil nos anos 70 teve vários efeitos perversos como revelam pesquisas recentes sobre o assunto, entre outras a de Graziano da Silva e Kageyama (1983). Esta modernização resultou em maior concentração da propriedade da terra; crescimento da ociosidade da terra; aumento da produção das culturas de exportação em detrimento da produção de alimentos básicos, significando uma queda na disponibilidade "per capita" de alimentos, acompanhado de uma rápida elevação de seus preços para o consumidor urbano; proliferação da sazonalidade do emprego agrícola e conseqüente aumento dos níveis de subemprego e desemprego; intensificação da jornada de trabalho, especialmente nos estabelecimentos mais tecnificados; e concentração da renda no campo, estimulada pelo aumento do crédito subsidiado.

O problema crucial dessa modernização conservadora de nossa agricultura se situa a nível da apropriação dos frutos do aumento da produtividade. "No atual quadro político-institucional, os resultados têm se revertido sempre num aumento dos lucros capitalistas, seja do proprietário rural, seja das multinacionais envolvidas na produção de insumos, no processamento dos produtos agrícolas e na sua comercialização. Enquanto isso, a maioria dos trabalhadores rurais continua a receber ínfimos salários, a ostentar um nível de pobreza alarmante em muitas regiões do País e a submeter-se a uma jornada de trabalho maior do que a legalmente permitida" (Graziano da Silva e Kageyama, 1983: 23). Essa modernização é também estimulada pela internacionalização do capital no setor agrícola que leva a intensificar a interiorização dos processos produtivos desenvolvidos nos países capitalistas avançados, processos veiculados pelas empresas transnacionais ligadas ao setor agroindustrial (Sorj et alii, 1982).

Um outro tipo de modernização é desejado pelo Projeto Nordeste, o qual pretende para esse fim implementar diversos instrumentos de políticas agrícolas: acesso à terra, água, crédito, nova tecnologia, preços compensadores, infra-estrutura etc. O Programa visa dinamizar a pequena produção e criar condições objetivas para que os trabalhadores possam organizar-se e rearticular-se para enfrentar o capital. Dessa forma, o Estado exerceria uma política de legitimação.

Entretanto, o Programa pode esbarrar frente à lógica do capital que envolve o pequeno produtor numa economia de mercado totalmente controlada pelo capital. Assim sendo, poderá ser levado a reforçar, sem querer, as tendências à concentração/centralização do capital e a reproduzir as relações sociais vigentes. Em muitas circunstâncias, a lógica do capital exige do pequeno proprietário tecnificado um sobretrabalho e o força a transformar-se em assalariado temporário em certas épocas do ano agrícola a fim de complementar a sua renda, muitas vezes para pagar as dívidas contratadas com o capital industrial ou financeiro. Conforme as relações de produção existentes, o capital pode muito bem transformar o pequeno produtor em um verdadeiro trabalhador para o capital, extraindo deste homem a renda fundiária e o lucro médio, deixando-lhe apenas o estriito necessário para que possa sobreviver e se reproduzir como força de trabalho (Chaloult, 1980).

A nível do Projeto em si, três considerações devem ser feitas. Em primeiro lugar, embora esteja bastante detalhado do ponto de vista técnico, o Projeto não diferencia nem especifica as políticas que adotará em face das diversas categorias: os pequenos proprietários, donos de meios de produção, os arrendatários, parceiros ou posseiros e, finalmente, os assalariados. Considerando que heverá um período de transição até que as últimas categorias tenham acesso à propriedade da terra e que a maioria dos assalariados da Região não terá acesso à terra, precisaria definir melhor a atuação do Estado para cada categoria de trabalhadores.

Em segundo lugar, o Projeto privilegia demais a atuação no semi-árido: “com relação à prioridade espacial, elege-se a região do semi-árido como espaço prioritário de intervenção, pela sua vulnerabilidade às intempéries” (SUDENE, 1983f: 187). Esta colocação contradiz outras partes do Projeto que assinalam que as áreas prioritárias são aquelas de maior potencialidade de recursos naturais e maior concentração do público-meta. Ademais, a redistribuição de terra não deve ser feita prioritariamente nas áreas menos férteis, dando o “osso” aos trabalhadores, mas sim nas áreas mais favoráveis para a agricultura, como a zona da mata, por exemplo, embora seja mais complexo em termos políticos.

Em terceiro lugar, os documentos são omissos quanto ao zoneamento agrícola, que pode proteger a pequena produção, e à irrigação pública, que continua contraditória, dificultando a participação dos trabalhadores e beneficiando mais o capital do que os produtores. Sendo que a irrigação pública é um fato e coabitará com o Projeto, caberiam análises e recomendações para reorientá-la de modo a torná-la mais eficiente, participativa e democrática.

Finalmente, uma ameaça externa ao Projeto Nordeste é a existência de intervenções específicas do Estado através de programas altamente subsidiados que contribuem para reforçar a lógica do capital e entram em choque com a filosofia e estratégia do Projeto, como é o caso do PROÁLCOOL, do Programa de Emergência e do FINOR, que canalizam muito mais recursos financeiros do que todos os programas especiais juntos.

O PROÁLCOOL reforça a modernização e a capitalização da agroindústria açucareira-alcooleira e contribui, ainda mais no Sudeste do que no Nordeste, para substituição de culturas alimentares pela cana-de-açúcar, provocando não só a expulsão e proletarização do homem do campo, como também maiores dificuldades para abastecimento de gêneros alimentícios para os trabalhadores das cidades. No Nordeste, onde a monocultura da cana já era freqüente em diversas microrregiões, o PROÁLCOOL reforçou esta monocultura e a já distorcida estrutura da propriedade da terra, dificultando ainda mais as intervenções do Projeto Nordeste no que diz respeito ao segmento reestruturação fundiária e ao acesso à posse, uso e controle dos meios de produção. O Estado deveria reorientar as ações deste Programa. Por exemplo, poderia levá-lo a desenvolver e estimular, em certas microrregiões, o plantio da mandioca, cultura da pequena produção, no lugar de estimular a cana-de-açúcar, cultura das grandes propriedades. Além disso, deveria impedir que grandes empresas utilizem perímetros de irrigação pública para plantar cana-de-açúcar ou para outros fins que prejudicam os pequenos produtores.

O Programa de Emergência investiu muito mais do que US\$1 bilhão nos últimos cinco anos e beneficiou milhões de camponeses, ajudando muitos a, pelo menos, não morrer de fome embora pague um magro salário mensal de menos de US\$25.00. O Programa contribuiu para construir e/ou melhorar 50.000 km de estradas vicinais e 1.700 pontes e pontilhões. As suas ações mais importantes foram a construção e ampliação de 102.000 pontos de água ou açudes (SUDENE, 1983e: 50). O grande problema é que a construção de açudes é normalmente feita a nível de propriedades, sobretudo médias e grandes, valorizando essas terras e reforçando a estrutura fundiária existente. Embora haja contratos estipulando que todos poderão ter acesso às águas dos açudes, a prática do dia-a-dia é diferente e revela que muitos proprietários, através de cercas ou outros meios, impedem o acesso do povo a esses reservatórios. Além disso, os açudes aceleram o fechamento das terras e reforçam a pecuarização já existente porque ajudam a plantar capim e criar bois, o que contribui para expulsar os pequenos produtores das propriedades e transformá-los em bóias-frias, dificultando mais as ações do Projeto Nordeste.

O Programa de Emergência reforça também o poder econômico e político dos grandes proprietários e propicia a manipulação de favores políticos por certas facções, favorecendo a corrupção. Ademais, a participação dos beneficiários do Programa, através dos seus sindicatos e federações, por exemplo, é mínima no que tange à organização e coordenação local do Programa, sendo uma perspectiva oposta à do Projeto Nordeste. Para resumir, citamos os próprios trabalhadores rurais que, no fim de um encontro sindical onde participaram a CONTAG e sete federações nordestinas dos trabalhadores na agricultura, concluíram: "O Programa de Emergência tem favorecido aos grandes proprietários e reforçado a escalada de expulsão dos pequenos produtores rurais da terra, acentuando a intensificação da pecuária, acelerando o processo de fechamento das terras através das cercas e, conseqüentemente, dificultando cada vez mais o acesso à terra para os pequenos agricultores. Diminui também a criação de animais de pequeno porte. Dessa forma os parceiros e arrendatários são transformados em bóias-frias. Aumenta a concentração da renda e da terra nas mãos dos latifundiários. Além do mais, apenas uma pequena parcela dos trabalhadores necessitados foram atendidos e, em muitos casos, utilizados para construir açudes em grandes propriedades, sem que pudessem posteriormente ter acesso à terra e à água acumulada com o resultado de seu trabalho, pago com dinheiro da Nação" (CONTAG, 1981: 3).

Finalmente, teceremos algumas considerações sobre o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), criado em 1974, como mecanismo para canalizar incentivos fiscais para a Região. O FINOR, no período 1978/83, transferiu para o Nordeste mais de US\$ 1.2 bilhão. Uma significativa parte deste montante destinou-se ao seu segmento agropecuário, que nos interessa mais especificamente. Mais de 70,0% dos projetos agropecuários beneficiados tinham como atividade principal a criação de bovinos de corte, embora não seja a melhor alternativa de investimento e tenha um custo social muito elevado. Este dado revela que o FINOR acelera o processo de pecuarização em muitas microrregiões, o qual propicia a expulsão dos trabalhadores rurais, porque "grande parte das terras do Nordeste não são tituladas e muitos dos ocupantes não são proprietários. Logo, a implantação desses projetos implica em expulsão dos trabalhadores, com o agravante da não-compensação dos investimentos feitos pelos antigos ocupantes" (Gasquez, 1983: 35-6).

Assim, o FINOR entra em choque com os objetivos de outros programas especiais que tentam gerar empregos. De um outro lado, muitas vezes um importante percentual dos recursos incentivados não é aplicado na implantação dos projetos, sendo desviado para outros setores da economia por beneficiários absenteístas.

Em termos gerais, podemos afirmar que o FINOR tem um desempenho insatisfatório e é contraditório em diversos níveis. Por exemplo, baseado em muitos dados sobre os projetos financeiros, Gasquez (1983: 39) conclui que: "a) apesar da legislação definir o incentivo em 60,0% das inversões totais, grande parte dos projetos analisados tem recebido 100,0% ou mais de incentivos para um desempenho insatisfatório . . .; b) o FINOR tem um efeito indutor pequeno na transformação da estrutura econômica do Nordeste. Num amostra de 51 projetos, somente 21 conseguiram passar à classificação de Empresa Rural, os demais continuam como latifúndios de exploração depois de 10 anos de aprovação do projeto; c) não se está seguindo com rigor a legislação no que diz respeito à situação legal das terras dos projetos aprovados. Isto pode estar levando a que **alguns projetos estejam se implantando em áreas de grilagem.**\* Por outro lado, existem projetos aprovados há cerca de dez anos que ainda não estão cadastrados no INCRA, apesar de terem recebido suas liberações normalmente".

Devemos concluir que o FINOR é contraditório não só porque gera problemas fundiários e estruturais a médio e longo prazo, como porque, a curto prazo, entra em choque com outras formas de intervenção e de legitimação do Estado, como o Projeto Nordeste. Este propõe freiar a atual extensão da pobreza absoluta através da criação de empregos via redistribuição de terras e outros instrumentos que favorecem uma melhor distribuição da renda, enquanto certos projetos do FINOR contribuem para aumentar a taxa de desemprego e para concentrar ainda mais a renda. O desemprego, a miséria e a fome que o acompanham negam ao trabalhador rural um direito fundamental de qualquer ser humano: o exercício pleno da cidadania.

## 6. CONCLUSÕES

Voltando à indagação inicial, perguntamos: o Projeto Nordeste tem futuro? Será um novo PROTERRA? Será mais um programa ou mudará qualitativa e estruturalmente o rumo da intervenção do Estado no Nordeste rural? Será desvirtuado devido às influências e conseqüências concentradoras das ações dos programas em prol dos grandes proprietários e do capital monopolista? É ainda cedo para ter respostas definitivas a essas indagações. A História dirá. Entretanto, alguns fatos geram esperanças e outros levantam dúvidas.

---

\* O grifo é nosso.

De um lado, observamos, em termos nacionais, a existência da abertura conquistada e não só concedida. Existe um momento político onde os mais variados setores da sociedade civil — desde as igrejas de todas as confissões até um significativo percentual das forças armadas — pregam o fim das políticas recessivas impostas ao país pelo capital monopolista transnacional através de suas instituições. O povo exige a retomada do caminho do desenvolvimento e do pleno emprego como também a convocação de eleições diretas para escolher o Presidente da República.\* São pressões democráticas oriundas das bases.

A nível regional, estadual e local, as insatisfações aumentam e as contradições, exacerbadas por uma longa seca, são hoje denunciadas em praça pública pelos governantes. Os trabalhadores do campo e da cidade estão-se organizando e, progressivamente, estão-se unindo. Quase todos os segmentos da sociedade civil nordestina, inclusive significativos setores de um corpo de técnicos cada vez mais conscientizados e reivindicatórios, exigem do Estado uma política regional e rural substancialmente diferente. Setores de algumas agências internacionais de desenvolvimento apóiam este movimento. O Projeto Nordeste poderia preencher os diversos espaços criados, embora as brechas tenham claros limites.

De outro lado, constatamos que, apesar da ostensiva pregação e declaração de princípio do Projeto no que tange à necessidade de participação a todos os níveis, até hoje os trabalhadores rurais, beneficiários diretos do Projeto, participaram pouco da elaboração do programa regional e ainda menos da formulação dos dez programas estaduais. A nível da classe política e a sociedade civil, também tiveram pouquíssima participação. Falta uma ampla divulgação da idéia do Projeto como, por exemplo, através dos meios de comunicação de massa, levando a uma aberta e ampla discussão fora da tecnocracia, o que é imprescindível para viabilizá-lo. Por exemplo, a reestruturação fundiária proposta deve ser negociada a nível político, a fim de torná-la factível.

Ademais, os trabalhadores rurais e outros segmentos da sociedade pedem, através de suas entidades de classe, uma reforma agrária ampla, massiva e imediata a fim de mudar em profundidade as relações sociais existentes no campo, sobretudo em termos de poder, o que daria suporte estrutural ao

---

\* Este artigo foi elaborado antes de o Congresso Nacional aprovar a emenda, encaminhada pelo Presidente José Sarney, propondo eleições diretas para Presidente da República, no dia 09.05.1985.

Projeto Nordeste. Entretanto, o Estado não tem condições objetivas de implementar uma ampla reforma agrária atualmente porque boa parte do bloco do poder que o apóia e vice-versa dificulta a viabilização dessa proposta como, nos últimos 19 anos, não permitiu a aplicação ampla do Estatuto da Terra.

Falta ainda, em termos ideológicos, uma identificação clara dos grupos e categorias sociais que, dentro e fora do bloco do poder, são e serão susceptíveis de apoiar o Projeto Nordeste. Por exemplo, em relação ao bloco do poder, podemos dizer que o capital não é uma força homogênea, sem contradições internas. É muito possível que o bloco do poder possa sacrificar os interesses particulares de alguns dos seus setores, como a oligarquia agrária, em nome de interesses mais amplos. Tendo em vista a profunda crise que vive o Brasil hoje em dia, não devemos desprezar a capacidade de setores da burguesia em tentar buscar uma aliança com parcelas das classes trabalhadoras.

Além disso, falta não só uma discussão mas uma negociação e, sobretudo, uma aliança ampla em torno do Projeto entre as novas forças sociais surgindo na Região. *Falta também um debate e uma aliança campo/cidade* e com os partidos políticos a este respeito. Todos os fatos mencionados entravam a legitimação do Projeto e o próprio papel de legitimação do Estado através do Projeto. Estes fatos dificultam a rearticulação da pequena produção e geram sérias interrogações sobre as iniciativas e políticas do Estado.

O grande aval do Projeto Nordeste e a esperança que pode despertar se baseiam na democracia que está sendo forjada, com avanços e recuos, conquistada de baixo para cima e progressivamente vivenciada por vários setores da sociedade civil. A participação popular não só pode levar a uma ampla reformulação e transformação do modelo vigente como deve levar ao constante questionamento da atuação do Estado através de um permanente processo de reavaliação, redefinição e reformulação de suas políticas e projetos, superando as contradições existentes e futuras. É participando que o povo unido saberá resgatar valores esquecidos e vencer obstáculos a fim de construir o seu futuro e fazer a sua História onde se inserirão os novos arranjos e rearranjos do poder e das relações sociais globais da sociedade brasileira de amanhã.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 01 – AMIN, Samir & KOSTAS, Vergopoulos. **La Question paysanne et le capitalisme**. Antropos-idep, 1974.
- 02 – BRASIL. Leis, Decretos, etc. Portaria Interministerial 159. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p. 17.938, 1982.
- 03 – BRASÍLIA. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. **Diretrizes para a ação do Governo Federal na promoção do desenvolvimento rural do Nordeste**. Brasília, 1982.
- 04 – CARVALHO, Otamar de. Desenvolvimento rural integrado; nova estratégia para a redução da pobreza no campo. **Revista Econômica do Nordeste**, 10 (2): 431-493, 1979.
- 05 – CHALOULT, Yves. **Estado, acumulação e colonialismo; contradições Nordeste/Sudeste – 1960-1977**. Petrópolis, Vozes, 1978.
- 06 – ————. **Questão agrária e política do Estado; O POLONORDESTE**. **Revista Econômica do Nordeste**, 11 (4): 527-564, 1980.
- 07 – ENCONTRO INTERESTADUAL SOBRE A PROBLEMÁTICA DA SECA, Fortaleza, 27-30 jul. 1981. Fortaleza, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, 1981. Mimeog.
- 08 – FIGUEIREDO, Vilma de M. Agricultura: saída para a crise? grupos de discussão: dois momentos de iniciativa governamental em relação a questão fundiária. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 21, Brasília. Brasília, SOBER, pp. 63-85.
- 09 – FUNDAÇÃO IBGE. **Censo agropecuário – Censo Econômico de 1975**. Rio de Janeiro, IBGE, 1979.

- 10 — ———. **Anuário estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro, IBGE, 1960-83.
- 11 — GASQUEZ, José Garcia. **Relatório de avaliação do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR)**. Brasília, s. ed., 1981. Mimeog.
- 12 — MARTINS, José de Souza. **Os Camponeses e a política no Brasil; as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político**. Petrópolis, Vozes, 1981.
- 13 — SIGAUD, Lygia. **Luta política e luta pela terra no Nordeste**. *Dados*, 26 (1): 77-95, 1983.
- 14 — SILVA, José Graziano da & KAGEYAMA, Angela A. **Os resultados da modernização agrícola nos anos 70**. *Caderno do CEAS*, 88 (6): 25-39, 1983.
- 15 — SORJ, Bernardo; POMPERMAYER, Malori J. & CORADINI, Odacir Luiz. **Camponeses e agroindústria; transformação social e representação política na avicultura brasileira**. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- 16 — SUDENE. **Avaliação, revisão e fortalecimento dos programas essenciais; conclusões e recomendações**. Recife, SUDENE, 1983.
- 17 — ———. **Desenvolvimento comunitário/organização de produtores**. Recife, SUDENE, 1983.
- 18 — ———. **Estimativas de metas e recursos financeiros do programa de apoio ao pequeno produtor rural do Nordeste**. Salvador, SUDENE, 1983.
- 19 — ———. **Estimativas de metas e recursos para o programa de desenvolvimento rural para pequenos produtores (1º quinquênio)**. Recife, SUDENE, 1983.
- 20 — ———. **Programa de apoio ao pequeno produtor rural do Nordeste**. Salvador, SUDENE, 1983.

- 21 — ————. **Projeto Nordeste: segmento utilização de recursos hídricos; relatório final.** Recife, SUDENE, 1983.
- 22 — ————. **Proposta de um programa fundiário para o Nordeste.** Fortaleza, SUDENE, 1983.
- 23 — ————. **Proposta de política de desenvolvimento regional para o Nordeste.** Recife, SUDENE, 1983.
- 24 — ————. **A Questão agrária e a SUDENE.** Recife, SUDENE, 1982.
- 25 — ————. **Termos de referência para uma avaliação e redefinição de uma política de desenvolvimento rural para o Nordeste brasileiro.** Recife, SUDENE, 1982.
- 26 — VON OVEN, Roderich. **Análise comparativa e recomendações para os programas especiais.** Recife, s.l., 1983. mimeog.

**Abstract:** This paper focuses on Northeastern Brazil, one of the poorest regions in the Western Hemisphere. Initially it discusses the agrarian question in the Northeast and, then, it analyzes and evaluates diverse rural development programs implemented by the State in the past 10 years and points out their contradictions, which accelerated the process of accumulation and concentration of wealth and power, benefiting the agrarian, commercial, industrial and financial capital. Then it presents a view of new State intervention based on the elaboration and planning of an ambitious Regional and Rural Development Program with well defined beneficiaries: peasants, small farmers and rural wage earners. This latter program, called Project Northeast, reflects a policy for legitimization of the State and rearticulation of peasant and small farm production. It proposes structural changes based on the following strategy: a) organize and mobilize the beneficiaries so they participate in the process of planning at all levels and in the more ample processes of society transformation; b) implement a significative land tenure reformulation and guarantee access to water, credit and other means of production; c) integrate all existing programs and institutions. Some of the quantitative goals are to reach two million families within 15 years, beginning in 1984, at a total cost of 12 billion dollars, gaining technical and financial support from several international development agencies. The paper tries to know if Project Northeast is one more program bringing temporary solutions or will allow qualitative and structural changes, based on a new State attitude. It points out and analyzes the dimensions that inspire hope and others that are contradictory and allow serious doubts. The paper concludes that the success of the Program depends essentially on the extent of its beneficiaries participation and mobilization, and on the extent of the nation's democratization process, which can permit profound changes in the actual social relations and that would improve the distribution of power and income on the local, state, regional and national levels.

