

**DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO: NOVA ESTRATÉGIA
PARA A REDUÇÃO DA POBREZA NO CAMPO**

Otamar de Carvalho ()*

1. INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, a agricultura continua sendo uma das fontes básicas de ocupação da mão-de-obra no mundo. Isso não significa, entretanto, que todos os habitantes do meio rural possam aí obter a renda requerida para a satisfação de suas necessidades essenciais (alimentação, vestuário, educação, saúde e lazer). Em consequência, vem-se verificando um crescente movimento da população do campo, rumo às cidades, em busca de melhores oportunidades de emprego e de condições mais adequadas de vida, em particular nos países subdesenvolvidos. Dentre as razões que contribuem para acentuar esse deslocamento, destacam-se, por um lado, a dualidade dos processos de exploração agrícola, expressa pela introdução de inovações tecnológicas intensivas em capital, e, por outro, a dinamização e ampliação dos meios de comunicação, que modificam as expectativas das populações que alcançam, alterando hábitos e rotinas de vida.

Em 1970, a população mundial era de 3.632 milhões de habitantes, dos quais cerca de 40% (1.452 milhões) viviam nas cidades (1). A situação domiciliar urbana, como é natural, varia com o grau de desenvolvimento das comunidades. Enquanto a população urbana das nações desenvolvidas compreendia de 45 a 85% da população total, nos países subdesenvolvidos essa relação era bem menor, ainda que pudesse situar-se em intervalos extremamente variados, superando em alguns casos, como ocorre no Brasil, a marca dos 50%.

(*) O autor, agrônomo e economista, é atualmente Secretário de Agricultura e Abastecimento do Estado do Ceará.

(1) BERELSON, Bernard et alii. *Población mundial: informe del estado de la población para 1974*. In: *Informes sobre Población/Planificación Familiar*. Bogotá, Asociación Colombiana para el Estudio de la Población (ACEP), (15), jan. 1974, p. 13.

Nessas condições, viviam no meio rural, em 1970, 2.191 milhões de pessoas (60% do total mundial), as quais dependiam, em maior ou menor grau, da agricultura, particularmente as pertencentes aos países subdesenvolvidos. É importante notar que dos 3.632 milhões de habitantes, 1.122 milhões eram naturais de países desenvolvidos e 2.530 milhões de nações subdesenvolvidas ou em vias de desenvolvimento (2).

Essas informações, além de servirem de amplo pano de fundo para os problemas da pobreza, permitem que se compreendam melhor as dimensões e o alcance dos programas que estão sendo executados no mundo, particularmente os apoiados pelo Banco Mundial, com o objetivo de melhorar as condições de vida da população rural, sob a ótica do chamado desenvolvimento rural integrado. Embora não se pretenda examinar a experiência global do Banco nesse domínio, é necessário apresentar seus contornos básicos, pois os países aqui estudados vêm executando trabalhos que seguem muito de perto a orientação conceitual e programática estabelecida por essa Instituição.

2. CONCEITOS E DIMENSÕES

As atividades agrícolas são realizadas segundo concepções diversas, quando estudadas sob a perspectiva das funções atribuídas e desempenhadas pelo setor agrícola nos países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Aos primeiros interessa particularmente o volume de produção e a renda gerada pelo setor, sem maiores considerações para com aspectos relativos à criação de empregos. Dada a expansão dos setores não-agrícolas e o grau de modernização atingido na exploração agropastoril, permitindo a produção em larga escala por grandes empresas, tem sido possível superar com relativa facilidade os problemas ligados ao domínio da estrutura fundiária.

As dificuldades subjacentes à existência do complexo latifúndio-minifúndio, cada vez mais reduzidas nos países desenvolvidos, constituem, ao contrário, o centro dos problemas enfrentados pelas nações subdesenvolvidas, que dependem fortemente da agricultura para sua sobrevivência e eventual progresso. A recorrência à introdução de inovações tecnológicas de amplo alcance econômico tem constituído, em consequência, um dos objetivos básicos das políticas governamentais adotadas por esses países. Os resultados alcançados por conta da modernização impressa às atividades agrícolas não deixam de ser notáveis, em termos

(2) FREJKA, Thomas. *The future of population growth*. In: BERELSON, B. Op. cit. p. 12.

de produtividade, embora dêem lugar a desequilíbrios sociais cujas implicações políticas são fartamente conhecidas. Os progressos obtidos às custas de rápidos processos de modernização agrícola têm dado origem e continuam gerando crescentes movimentos de população na direção campo-cidade.

Não se pode defender a exploração agrícola apenas com base em técnicas tradicionais, que efetivamente não contribuem para a solução dos problemas das nações subdesenvolvidas, nem tampouco rejeitar a introdução de novas formas de produção. Diante desse suposto dilema é que se tem buscado encontrar meios para que a agricultura possa desempenhar funções econômicas e contribuir para o desenvolvimento social das comunidades que dela dependem. As idéias que fornecem suporte às ações que nesse sentido se encontram em curso, consistem em considerar a exploração da agricultura como parte de um processo mais amplo, de acordo com o qual se integram e se inter-relacionam, sob a ótica do planejamento, problemas de produção, de estrutura fundiária, de mercado, de infra-estrutura econômica, de infra-estrutura social, de pesquisa, de assistência técnica e de financiamento. O desenvolvimento da agricultura deixa, nessas condições, de ser setorial para se inscrever no domínio do chamado desenvolvimento rural integrado.

O desenvolvimento rural integrado ou simplesmente desenvolvimento rural corresponde assim a "uma estratégia para melhorar as condições de vida no plano social e econômico de um grupo determinado de pessoas: os pobres das zonas rurais. Seu objetivo é fazer chegar os benefícios do desenvolvimento aos mais pobres dentre os que tratam de ganhar a vida nos meios rurais, grupo que compreende pequenos agricultores, arrendatários e pessoas que carecem de terras" (3).

As preocupações com a melhoria das condições de vida da população pobre que vive no campo não são novas, mas é recente a orientação que se procura imprimir nesse sentido, via estratégia de desenvolvimento rural integrado. A concepção e a racionalização prática das medidas adotadas a esse respeito, a partir dos anos sessenta em quase todo o mundo, com diferentes variações, quer de natureza técnica, quer de ordem política, se devem à Organização das Nações Unidas, que vem agindo nesse domínio através de agências especializadas, como a FAO e o Banco Mundial, em particular.

(3) BANCO MUNDIAL. Desarrollo rural; documento de política setorial. Washington, 1975, p. 3.

Tem cabido entretanto ao Banco Mundial papel decisivo na expansão de programas e projetos de desenvolvimento rural integrado, enfatizados especialmente depois que o Presidente da Instituição, Robert S. McNamara, durante a Reunião Anual do Banco, realizada em 24.09.73, em Nairobi-Kenia, considerou como fundamental à melhoria de vida das populações pobres a obtenção, nos países sub-desenvolvidos, de crescimento líquido da produção agrícola da ordem de pelo menos 5% ao ano. Essa meta é julgada atualmente pelo próprio Banco como insuficiente para o alcance de tais propósitos.

As mudanças das condições econômicas e sociais da população pobre do campo, via estratégia de desenvolvimento rural integrado, não implicam na anulação de esforços tendentes a expandir a produção agrícola que pode ser realizada por empresas de médio e grande portes. Em primeiro lugar, porque a experiência tem demonstrado — como ocorre em determinados Estados da Índia — ser possível explorar grandes extensões de terras através do esforço conjugado de grande número de pequenos proprietários. Em segundo, porque também é viável dar conotação social a empreendimentos agrícolas de maior escala, na medida em que as circunstâncias políticas de um determinado país assim o permitam, como se tem verificado em certas áreas do Egito, país que também vem procurando imprimir forte ritmo aos programas de desenvolvimento rural, com base na agricultura irrigada.

O empenho político é certamente um dos fatores básicos para a execução de programas de desenvolvimento rural integrado, que deve ser internalizado particularmente pelas esferas nacionais de decisão dos países onde há preponderância dos contingentes demográficos que habitam o meio rural sobre a população total. “Uma indicação do grau de semelhante empenho é representada pelo volume de recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento rural, embora seja difícil isolar as aplicações nesse sentido quando se examinam os documentos orçamentários. Talvez a metade dos governos dos países membros (das Nações Unidas) estejam aumentando suas inversões em desenvolvimento rural” (4).

A contribuição do Banco Mundial, em matéria de desenvolvimento agrícola e rural, expressa não apenas pela assistência técnica prestada, juntamente com a FAO, como pelos empréstimos concedidos, vem aumentando consideravelmente. Nos últimos trinta anos e portanto a partir da instituição da Entidade, em 1946, o Banco participou com financiamentos da ordem de US\$ 16 bilhões, destinados à execução de programas e projetos nesses terrenos. Embora esse volume de re-

(4) YUDELMAN, Montague, *Proyectos de desarrollo rural integrado: la experiencia del Banco. Finanzas y Desarrollo*. Washington, D. C. 14 (1): 15-18, mar, 1977, p. 16.

cursos seja, por si, considerável, representa muito pouco quando se consideram as necessidades dos países pobres. Mas a reorientação da política do Banco tem permitido aumentos significativos de suas aplicações anuais, notadamente a partir dos anos sessenta. Dessa época para cá, as aplicações anuais elevaram-se de uma média de US\$ 120 milhões ao ano, nos meados da década dos sessenta, para mais de US\$ 1,6 bilhão ao ano, ao final da primeira metade da atual década(5). Não é possível separar, desses valores, o volume aplicado em **desenvolvimento agrícola** do volume destinado ao **desenvolvimento rural**. Pode-se, entretanto, presumir que os recursos mobilizados a partir dos anos sessenta tenham-se destinado preferencialmente a programas de desenvolvimento rural, dada a nova orientação estabelecida pela Instituição.

2.1. Beneficiários

Com a execução de programas de desenvolvimento rural integrado, pretende-se especialmente oferecer melhores condições de vida à população rural que vive nos países subdesenvolvidos, reduzindo ou eliminando a **pobreza absoluta** e a **pobreza relativa** a que estão submetidos os seus habitantes, particularmente os que residem nas zonas rurais. Para o Banco Mundial, encontram-se em situação de (6):

- **Pobreza absoluta**, as pessoas cujos “níveis de renda” são “inferiores aos que permitem manter sequer um padrão mínimo de nutrição, habitação e comodidade pessoal”. Estariam nessa categoria, segundo critério até certo ponto arbitrário, as pessoas que recebem uma renda anual média equivalente a menos de US\$ 50;
- **Pobreza relativa**, as pessoas que recebem uma renda média anual inferior a um terço da renda per capita média de um determinado país, o que representaria, para tais pessoas, “diferenças extremas no nível de vida dos estratos mais altos e os mais baixos da sociedade”.

Verificou-se anteriormente que cerca de 2.530 milhões de pessoas habitavam os países subdesenvolvidos, em 1970, e que desse total 60% (cerca de 1.518 milhões de habitantes) viviam no meio rural. Esses são os contornos mais amplos do problema dos que se encontram submetidos, de forma mais ou menos intensa, a condições de pobreza. A população total dos países membros das Nações Unidas, situados na categoria de subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, era

(5) Idem, p. 15.

(6) BANCO MUNDIAL. Op. cit. na nota 4 acima, pp. 22-3.

de 1.700 milhões em 1969, segundo o Banco Mundial. Desse total, 560 milhões (33%) viviam em condições de pobreza absoluta, tanto no campo como nas cidades, equivalendo a 480 milhões (28%) os situados na mesma categoria que residiam no meio rural. O contingente rural que experimenta a pobreza absoluta corresponde, entretanto, a 85% da população que vive em áreas rurais. Na categoria de pobreza relativa, segundo a mesma fonte, se acham 300 milhões de pessoas (18% da população dos países em desenvolvimento, membros das Nações Unidas). O maior número de pessoas em condições de pobreza absoluta e de pobreza relativa concentra-se na Ásia, onde viviam, em 1969, dessa forma, respectivamente, 74 e 48%. É preciso salientar que os cálculos do Banco Mundial não incluem os habitantes da China, considerando-se, a esse respeito, os seguintes países da Ásia: Índia, Bangladesh, Indonésia e Paquistão(7). Ao envolver a China, o problema assumiria, naturalmente, maior dimensão.

Admitindo como constante a variável política, as dificuldades para reduzir ou eliminar a pobreza – absoluta ou relativa – passam a se restringir à maior ou menor disponibilidade de recursos, bem como às suas possibilidades de mobilização frente as dimensões do fenômeno, expressas pelo número de pessoas afetadas pela fome ou má nutrição. O problema, nesse sentido, conforma-se a três situações(8):

- Na primeira se encontram os países onde a pobreza é generalizada e os recursos disponíveis são escassos, como ocorre em quase toda a Ásia, em alguns dos países territorialmente grandes da África (Etiópia, Sudão e Tanzânia) e em certos países da América Latina (Bolívia e Haiti);
- Na segunda se inserem as nações que, embora apresentem focos de pobreza de alcance e intensidade variáveis, dispõem de recursos suficientes para a solução do problema, desde que adequadamente mobilizados. É o caso do Irã, da Argentina, da Malásia e da Iugoslávia;
- Na terceira estão incluídos países onde a pobreza rural, apesar de generalizada, pode ser eliminada através de ações bem orientadas, uma vez que eles dispõem de recursos razoáveis nesse sentido, provenientes da exportação de petróleo (Argélia, Indonésia e Nigéria) ou da mobilização de outros recursos naturais. O Brasil – e em particular sua Região Nordeste –, a Colômbia e o México, além de países moderadamente pobres como a República da Coréia, as Filipinas e a Tailândia também se incluem nessa situação.

(7) Idem, pp. 97-8 (Anexos I e II).

(8) Idem, p. 24.

A execução de programas de desenvolvimento rural integrado, segundo conceções definidas em escala nacional, regional e local, deve ter em mira o aumento da produção e a elevação da renda da população rural pobre. Reconhece-se, nesse sentido, que a melhoria das condições de alimentação e nutrição, “unida à prestação de serviços básicos de saúde e de educação, pode não somente contribuir diretamente para aumentar o bem-estar físico e a qualidade de vida dos pobres das zonas rurais, como elevar indiretamente sua produtividade e capacidade de contribuição para a economia nacional” (9).

2.2. Tipos de Programas

Identificados os grupos pobres e mais carentes do meio rural, e expressos seu volume e localização, deve-se ainda levantar a base potencial e efetiva de recursos naturais, humanos e financeiros passíveis de mobilização. A realização dessas tarefas, que não é simples, como pode parecer à primeira vista, significa entretanto uma certa abertura, no campo das decisões políticas, para a solução dos problemas da pobreza rural. Mais difícil é conceber e implementar programas capazes de atender às necessidades da população, desde que esses momentos da execução de estratégias de desenvolvimento rural requerem forte empenho político, adequado aparato institucional e razoável volume de recursos financeiros, de regra escassos e nem sempre bem orientados nas economias atrasadas.

Os programas de desenvolvimento rural integrado, realizados com apoio do Banco Mundial, pertencem a três tipos (10):

- Programas de conteúdo mínimo, de acordo com os quais certos países estão buscando administrar “um conjunto mínimo de elementos encaminhados para a satisfação das necessidades básicas do maior número de pessoas, conforme permitam os recursos disponíveis”, como ocorre em relação a projetos de produção de sementes selecionadas básicas;
- Programas de enfoque global, compreendendo a execução de projetos voltados para a produção de um ou mais produtos agrícolas, de projetos de infra-estrutura econômica (estradas vicinais, redes de eletrificação rural, construção de armazéns etc.), de projetos de infra-estrutura social

(9) Idem, p. 3.

(10) Idem, p. 49.

(prestação de serviços de saúde, de educação, de habitação etc.) e a concessão de crédito;

- **Programas de apoio**, em função dos quais procura-se proporcionar benefícios diversos aos pobres do meio rural. Enquadram-se nesse tipo programas como os de execução de obras públicas (construção de estradas ou aguadas), programas de crédito para atividades desenvolvidas no conjunto de um país e outros programas de natureza setorial, como os realizados com o objetivo de levar educação, saúde, transporte, energia e água potável aos pobres das zonas rurais.

Embora importantes, não se pode deixar de reconhecer que os programas do primeiro e do terceiro tipos apresentam certas limitações, quando examinados na perspectiva mais ampla dos objetivos de redução ou eliminação da pobreza rural. Entretanto, essas limitações circunscrevem-se, na opinião do autor, às restrições de natureza política, técnica ou financeira que se auto-impõem — conscientemente ou não — às autoridades governamentais encarregadas de promover a eliminação da pobreza rural. É importante reconhecer que os programas do primeiro e do terceiro tipos, embora não sejam dos mais interessantes em termos econômicos, podem apresentar alto significado social para certas comunidades pobres. Além disso, programas desse tipo são capazes de gerar, a médio prazo, ações mais amplas e integradas, também relevantes do ponto de vista econômico.

Os programas de enfoque global são os mais importantes, tanto em termos econômicos como sociais. Cobrem espaços ou zonas de um determinado país ou a nação como um todo o que depende da maior ou menor prioridade atribuída à eliminação da pobreza rural no conjunto da política nacional de desenvolvimento dos países que enfrentam dificuldades nesse terreno. Não são numerosos os exemplos de programas desse tipo, levados à prática em escala nacional. Os resultados mais promissores alcançados a respeito, correspondem às experiências da República da China, da República da Coréia e da República Popular da China, embora as informações disponíveis sobre o último caso não sejam tão fartas como as referentes aos outros dois. Os trabalhos de desenvolvimento rural foram iniciados na República Popular da China durante a execução do Segundo Plano de Desenvolvimento (1958-62), uma vez que o Primeiro Plano centralizava suas preocupações na reorganização do sistema agrário, através da implementação de programas de reforma agrária e de cooperativização em ampla escala, e na indústria pesada(11).

(11) SIGURDSON, Jon. *Development of rural areas in India and China*. AMBIO, Stockholm, Royal Swedish Academy of Sciences, 5 (3): 98-107, 1976, p. 103.

Os programas de desenvolvimento rural, em escala nacional, devem contemplar diretrizes nacionais e regionais, refletindo, por seu turno, orientações estabelecidas no plano nacional de desenvolvimento. Enquanto isso, os programas de enfoque global restritos a uma determinada zona podem estar, explicitamente ou não, considerados na estratégia nacional de desenvolvimento do País. A experiência do Banco Mundial indica que muitas nações estão preferindo executar programas do tipo enfoque global em espaços mais reduzidos, em virtude da menor complexidade técnica que eles envolvem, o que não deixa de ser um argumento razoável, pois os programas em escala nacional, além de exigirem maior empenho político, também requerem maior disponibilidade de recursos humanos bem capacitados na matéria.

Os programas do tipo enfoque global, executados em escala nacional ou local, podem restringir-se, por exemplo, à exploração de um único produto, sem perder suas características de programa ou projeto de desenvolvimento rural integrado, na medida em que exigem a mobilização de diversos tipos de insumos, tanto por parte do setor público como do setor privado (melhores variedades de sementes ou raças de animais; instalações de irrigação; fertilizantes e produtos químicos, energia e equipamentos; crédito; serviços de extensão rural; armazenamento; comercialização e transporte; incentivos de preços etc.) (12).

O projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) do rural norte, que o Governo brasileiro vem implementando com apoio do Banco Mundial no Estado do Rio Grande do Norte, com base na exploração do algodoeiro arbóreo de fibra longa, constitui exemplo de programas desse tipo, executados a partir de um único produto agrícola. Os projetos de irrigação, conduzidos pelo DNOCS e pela CODEVASF, na Zona Semi-Árida do Nordeste brasileiro, também podem ser considerados como programas do tipo enfoque global, restritos a uma determinada zona, não só pela integração de atividades, como pelas possibilidades que apresentem no sentido de absorver maiores contingentes de mão-de-obra local, pelo menos a médio prazo. Os programas de colonização que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) vem executando no Território de Rondônia ou no Estado do Pará, ao longo da rodovia Transamazônica, também se incluem, pela sua filosofia, na categoria dos programas de desenvolvimento rural integrado, do tipo enfoque global, para zonas determinadas, embora não estejam recebendo apoio técnico e financeiro do Banco Mundial. Em idêntica posição se enquadra o Projeto de Colonização do Alto Turi, desenvolvido pela Companhia de Colonização do Nordeste (COLONE), subsidiária da SUDENE, que recebe, entretanto, apoio financeiro do citado Banco. Embora limitado, em termos de alcance social,

(12) BANCO MUNDIAL. Op. cit. na nota 3 acima, p. 54.

na perspectiva de seus objetivos básicos (13), a iniciativa da COLONE/SUDENE corresponde ao maior projeto de colonização em curso no Nordeste brasileiro. O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONOR-DESTE), que será examinado posteriormente, constitui, entretanto, a experiência mais promissora em matéria de desenvolvimento rural integrado em execução no Brasil.

A orientação técnica prestada pelo Banco Mundial, quanto à aplicação dos recursos que financia, é teoricamente isenta de conteúdo político-doutrinário, como ocorre de resto com todas as ações realizadas pelas instituições vinculadas à ONU. Contudo, o Banco pode induzir os países beneficiados com empréstimos a introduzirem segmentos programáticos em seus planos de desenvolvimento, que não apresentem, por suposto, interesse para as administrações de tais países. Insere-se, especificamente, nessa ordem de idéias o problema do planejamento familiar. A administração do Banco, que defende clara e abertamente essa posição, destaca que "ao preparar projetos de desenvolvimento rural, se tomará em conta a possibilidade de incluir elementos de planejamento da família quando isso seja aconselhável" (14).

2.3. Organização

Um dos fatores básicos para a execução de programas de desenvolvimento rural, secundando o necessário e desejável empenho político, diz respeito à disponibilidade de recursos humanos capacitados e à montagem e funcionamento de uma adequada estrutura de planejamento, coordenação e execução das ações programadas, em escala nacional, regional e local.

(13) O projeto está localizado em área situada entre os vales dos rios Pindaré-Mirim e Turiaçu, na porção noroeste do Estado do Maranhão, abrangendo superfície total de 939.000 ha. De acordo com sua concepção inicial, definida no I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1961-63), pretendia-se assentar em área de 30.000 km², cedida pelo Estado do Maranhão à União, 25.000 nordestinos, ou seja, 6.250 famílias (média de 4 pessoas/família) no período 1961-63. Com as sucessivas modificações porque passou o projeto, foram assentadas até janeiro de 1979 cerca de 3.893 famílias e demarcados 3.922 lotes, distribuídos em 65 núcleos e quadras de colonização. A previsão é de se assentarem 5.200 famílias até o fim de 1979. Na área do projeto vivem atualmente 100.000 pessoas, que para aí migraram, atraídas, em parte, pelas perspectivas de condições de vida mais adequadas do que as vigentes no domínio do semiárido nordestino, de onde se originaram, em sua maioria.

(14) Idem, p. 18.

Sob uma perspectiva idealística, o Banco Mundial considera que a existência de uma coordenação central e uma eficaz organização a nível local é fundamental à preparação e execução de programas de desenvolvimento rural integrado, salientando, no campo executivo, a necessidade de uma forte participação da população rural que se procura beneficiar. Destaca ainda, com base na experiência acumulada, que as ações programáticas devem ser concebidas em âmbito nacional e detalhadas em escala regional e local. A preocupação com o planejamento regional é considerada essencial, em função das próprias características multissetoriais das ações que o desenvolvimento rural envolve (15).

Na prática, entretanto, essa preocupação se dilui, pois a ênfase ao nível regional é muito mais orientada para a fase de concepção do que para as de execução e coordenação, que parecem caber mais claramente a organismos pertencentes às esferas central e local. Essa aparente contradição confirma, no nosso entender, as dificuldades subjacentes à administração do desenvolvimento em escala regional. Por isso, o Banco Mundial entende ser salutar e vantajoso, para efeitos de coordenação nacional, “a criação de uma unidade ou oficina especial, que dependa diretamente do presidente ou do primeiro ministro, para coordenar a planificação nacional e a preparação de programas de desenvolvimento rural” (16).

Essa posição pode ser interessante para os países onde o planejamento ainda não se realiza como um processo contínuo, e a agricultura, explorada segundo técnicas mais tradicionais, representa a base de todo o sistema econômico. Para os países em vias de desenvolvimento, com economia mais diversificada, os esquemas de planejamento e coordenação dos programas de desenvolvimento rural podem ser menos rígidos, subordinando-se a coordenação nacional às autoridades responsáveis pelo planejamento global ou pelo planejamento e desenvolvimento regional. O Brasil, por exemplo, busca atualmente uma posição de equilíbrio, sobre o assunto, entre as instituições responsáveis por essas duas áreas.

O sucesso da organização para o planejamento e a execução de programas de desenvolvimento rural, em seus diferentes níveis, depende entretanto da capacidade que a administração dispuser para articular as instituições, particularmente no domínio do detalhamento dos programas e projetos. Na realidade, é nessa área que se definem como devem ser executadas as diversas atividades e por intermédio de que instrumentos a população-metida será beneficiada.

(15) Idem, pp. 7-8.

(16) Idem, p. 42.

Definidos os beneficiários e os instrumentos, entra-se no terreno das dificuldades que devem ser vencidas para que a população-meta possa aumentar sua renda e, em consequência, melhorar suas condições de vida. Para estabelecer esses benefícios, é necessário não apenas contar com equipes treinadas, mas dispor de uma base estatística diversificada, em geral falha nos países pobres. A superação das deficiências estatísticas não constitui tarefa fácil. Além do tempo necessário ao aprofundamento e à ampliação das estatísticas básicas, particularmente em matéria de consumo e renda, por diferentes classes de rendimento, referidas a espaços regionais, sub-regionais e locais, os resultados alcançáveis nesse sentido muitas vezes não coincidem com os interesses políticos das administrações centrais. A análise sócio-económica de estatísticas desse tipo pode levar à identificação de problemas de pobreza que nem sempre interessa desnudar.

Nessas condições, muitas concepções bem definidas a nível nacional podem apresentar resultados práticos nulos ou pouco expressivos para as comunidades locais. É importante ressaltar, a propósito, que a eficácia do planejamento, embora dependa de adequadas concepções políticas, requer detalhamento sistemático no tempo e no espaço das ações previstas nos planos globais. A participação das comunidades locais no processo de detalhamento de programas e projetos, via cooperativas ou outras associações localizadas no meio rural, embora aparentemente complique o trabalho das autoridades encarregadas da elaboração de planos e programas, em escala regional ou nacional, é, no final das contas, altamente salutar, pelos resultados benéficos que podem, em consequência, ser levados à população-meta.

Com base nos trabalhos em curso no mundo na área do desenvolvimento rural integrado, e principalmente nas experiências de que tem participado o Banco Mundial, há uma tendência cada vez mais generalizada de que o planejamento e a execução de programas nesse domínio devem levar em conta elementos como os seguintes(17):

- “um plano ou programa nacional de ação orientado para o fomento do desenvolvimento rural, acompanhado de políticas nacionais ou regionais de apoio e de esquemas adequados de financiamento a nível central e local;
- uma sólida organização em escala nacional para coordenar os departamentos setoriais do governo central com uma estrutura vertical;

(17) Idem, pp. 40-1.

- uma maior descentralização com um mecanismo eficaz a nível regional e local para coordenar as atividades setoriais dos departamentos nacionais que funcionam na Região e dos departamentos regionais e locais;
- a participação dos pobres das zonas rurais nos processos de planejamento e execução, a cargo de administração local, de comitês assessores em matéria de projetos, cooperativas e associações de outro tipo”.

3. ÍNDIA

A imagem que se tem normalmente da Índia é a de um País cujas características principais são expressas particularmente pela superpopulação, pelo subdesenvolvimento generalizado e pelo sistema de castas. O contacto com a realidade mostra que essa imagem não passa de uma meia verdade. Constatase com facilidade a ocorrência de condições relativas a essas três variáveis, mas o País apresenta muitos aspectos positivos, dado o esforço que faz para se desenvolver, ainda que enfrente obstáculos, relativamente aos que o Brasil quer vencer, de transposição bem mais difícil.

Os dois países apresentam algumas semelhanças, particularmente em termos de divisão territorial. Como o Brasil, a Índia é constituída pela união de Estados e Territórios. Os primeiros, em número de 22, são autônomos, embora sejam regidos pela mesma Constituição Nacional. Já os Territórios, em número de nove (cartograma 1), da mesma forma que no Brasil, dependem exclusivamente do poder central, sendo administrados, entretanto, em função de atos do Presidente da República(18).

3.1. Dimensões da Pobreza Rural e Esquemas de Atuação

De acordo com o Censo de 1971, o País contava com uma população de 548,2 milhões de habitantes (Tabela 1), que se elevara para 597,9 milhões em

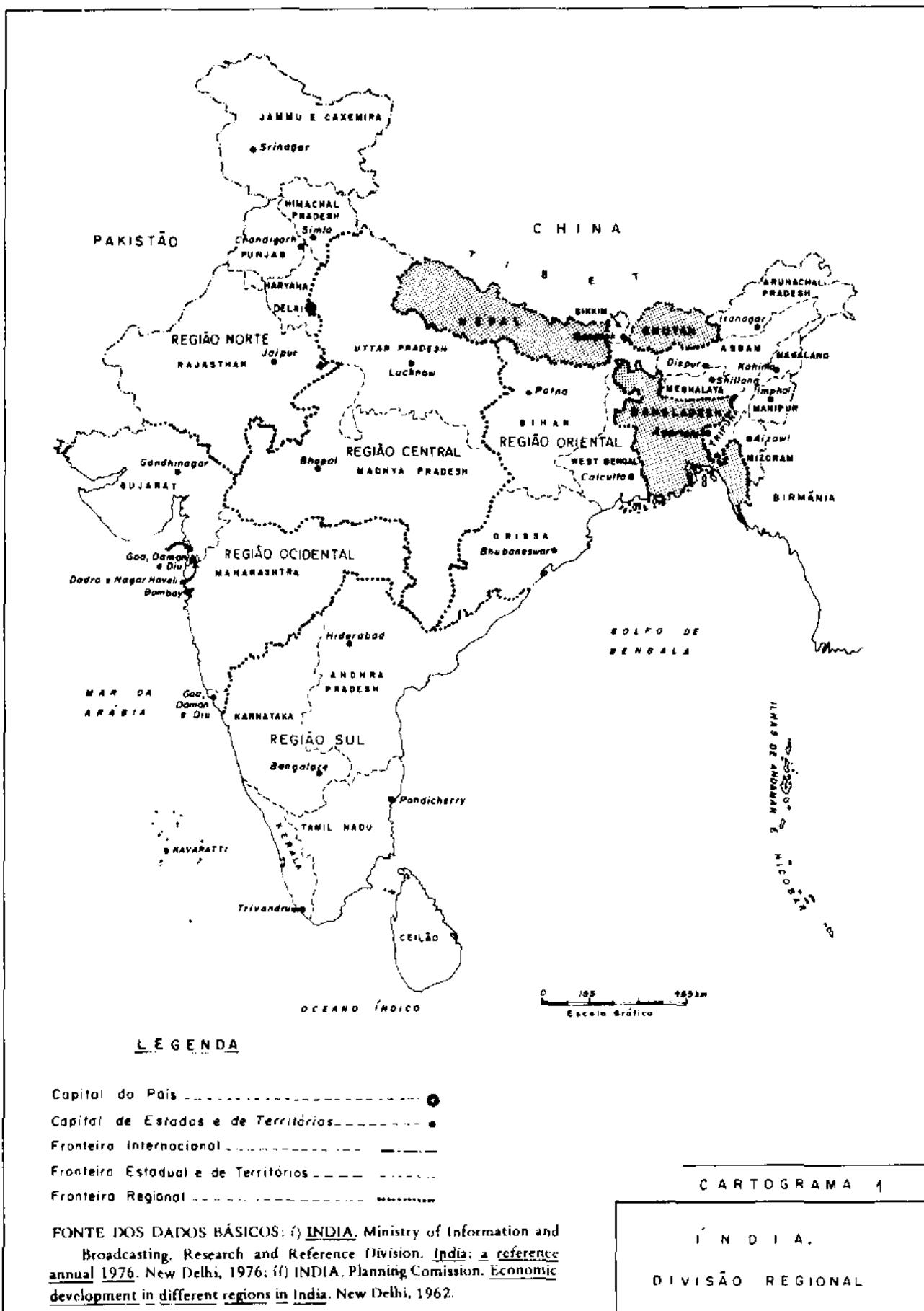
(18) O contacto do autor com a experiência indiana, no campo do desenvolvimento rural integrado, assim como em outras áreas, teve lugar em 1976, por ocasião de sua visita a esse País, a convite da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). A experiência brasileira na mesma área foi por ele vivida desde os seus primeiros momentos, quando tiveram início em 1973 os estudos iniciais a nível federal sobre a matéria. Dessa época até março de 1979, responsabilizou-se pelo planejamento e coordenação dos programas realizados nesse sentido no âmbito do Ministério do Interior, onde exercia a função de Secretário de Planejamento e Operações.

TABELA 1
ÍNDIA. ÁREA, POPULAÇÃO E DENSIDADE DEMOGRÁFICA,
POR REGIÃO, ESTADO E TERRITÓRIO EM 1971.

Região, Estado e Território	Área (1) (km ²)	População (1.000 hab.)	Densidade Demo- gráfica (hab./km ²)
NORTE	716.306	61.753,4	86
1. Jammu e Caxemira	222.236 (3)	4.616,6	...
2. Punjab	50.362	13.551,0	269
3. Rajasthan	342.214	25.765,8	75
4. Haryana	44.222	10.036,8	227
5. Himachal Pradesh	55.673	3.460,4	62
6. Chandigarh (2)	114	257,2	2.257
7. Delhi (2)	1.485	4.065,6	2.738
CENTRAL	737.254	129.995,2	176
1. Madhya Pradesh	442.841	41.654,1	94
2. Uttar Pradesh	294.413	88.341,1	300
OCIDENTAL	508.050	78.041,5	153
1. Maharashtra	307.762	50.412,2	164
2. Gujarat	195.984	26.697,4	136
3. Goa, Daman e Diu (2)	3.813	857,7	225
4. Dadra e Nagar Haveli (2)	491	74,2	151
SUL	646.325	135.966,9	210
1. Andhra Pradesh	276.814	43.502,7	157
2. Tamil Nadu (Madras)	130.069	41.199,1	317
3. Kerala	38.864	21.347,3	549
4. Karnataka (Mysore)	191.773	29.299,0	153
5. Lakshadweep (2)	32	31,8	994
6. Ilhas de Andaman e Ni- cobar (2)	8.293	115,3	14
7. Pondcherry (2)	480	471,7	983
ORIENTAL	679.847	142.401,6	209
1. Assam	78.523	14.625,1	186
2. Bihar	173.876	56.353,3	324
3. Orissa	155.782	21.944,6	141
4. Bengala Ocidental	87.853	44.312,0	504
5. Manipur	22.356	1.072,7	48
6. Meghalaya	22.489	1.011,6	45
7. Nagaland	16.527	516,4	31
8. Tripura	10.477	1.556,3	149
9. Sikkim	7.299	209,8	29
10. Arunachal Pradesh (2)	83.578	467,5	6
11. Mizoram (2)	21.087	332,3	16
ÍNDIA	3.287.782 (3)	548.158,6	177 (5)

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: i) ÍNDIA. Ministry of Information and Broadcasting. Research and Reference Division. India; a reference annual 1976, New Delhi, 1976, pág. 19; ii) ÍNDIA. Planning Commission. Economic Development in Different Regions in India, New Delhi, 1962; iii) Informações Fornecidas ao Autor por N. N. Gupta, Ministro Conselheiro da Embaixada da Índia no Brasil.

NOTAS: (1) Dados de julho de 1971 (provisórios); (2) Territórios da União; (3) Inclui áreas de ocupação ilegal do Paquistão e China; (4) Os dados não estão disponíveis; (5) No cálculo da densidade demográfica estão excluídas a população e a área do Estado de Jammu e Caxemira.



1975, dos quais 490,4 milhões (82%) se encontravam no campo. Segundo estimativas oficiais, a população em 1977 era da ordem de 650 milhões de habitantes, correspondendo o contingente rural, admitida situação domiciliar idêntica a de 1975, a 533 milhões de pessoas. Diante desse quadro, é fácil entender as dimensões que a pobreza rural assume no País, particularmente se se considera a magnitude de sua renda per capita (pouco mais de US\$ 110), que deve ser ainda mais reduzida para os que vivem da agricultura. O número de pessoas em situação de pobreza absoluta e relativa é, portanto, muito elevado.

A redução de pobreza rural assim como o apoio às populações de renda mais baixa constituem preocupações entendidas pelo Governo da Índia numa perspectiva bem ampla, que, transcendendo, em alcance, os limites do desenvolvimento rural integrado, procuram atender os princípios de justiça social definidos na Constituição do País. A experiência indiana no tratamento do problema indica duas razões básicas para a ineficácia dos programas concebidos no sentido de diminuir as dificuldades enfrentadas por grande parcela da população pobre. Em primeiro lugar, o Governo reconhece terem sido reduzidas as prioridades conferidas à solução do problema, particularmente nos Estados menos desenvolvidos. Em segundo lugar, as decisões "concernentes a setores individuais foram tomadas sem que se pudesse em prática qualquer esforço relacionado com a integração dos instrumentos concebidos a respeito do assunto" (19).

As graves distorções verificadas nesse terreno foram estudadas e incorporadas à estratégia de desenvolvimento constante do V Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1974-79), com base no qual foi concebido o Programa Nacional de Necessidades Mínimas, que tem como objetivos básicos (20):

- "prover a educação elementar para as crianças com idade inferior a 14 anos, a ser ministrada em locais os mais próximos possíveis de suas residências";
- assegurar a todas as áreas condições mínimas de oferta de serviços de saúde pública, que podem incluir ações nas áreas da medicina preventiva, do planejamento familiar e da nutrição, bem como na identificação de doenças, que, pela sua expressão, possam eventualmente exigir a adoção de medidas realizáveis por escalões mais altos da administração, nesse campo;

(19) INDIA, Planning Comission. *Draft fifth five year plan (1974-79)*. v. 1. New Delhi, 1973, p. 87.

(20) Idem, p. 87.

- proporcionar suprimento de água às vilas onde o abastecimento é cronicamente deficiente ou a água das fontes hídricas disponíveis são inadequadas para o consumo humano;
- prover as vilas com população superior a 1.500 pessoas de estradas rurais de acesso permanente, aplicando-se esse mínimo, em particular, a grupos de vilas situadas em áreas montanhosas ou em zonas habitadas por grupos tribais;
- “criar facilidades em matéria de habitação para os trabalhadores sem terra que vivem no meio rural”;
- “melhorar as condições ambientais das áreas de favelas”;
- ampliar as redes de eletrificação rural, de forma a cobrir cerca de 30 a 40% da população rural.

O Programa Nacional de Necessidades Mínimas procura atender com serviços de infra-estrutura econômica e de infra-estrutura social às populações pobres mais carentes, no sentido de torná-las aptas a participar do esforço nacional de desenvolvimento. Esse programa difere de outras ações governamentais realizadas com o propósito de melhorar as condições de vida da população pobre, que vive em zonas até aqui negligenciadas, na medida em que os recursos a ele destinados não são aplicáveis às áreas onde problemas semelhantes podem ser solucionados mediante esforço da própria comunidade local.

A fome que envolve vastas camadas da população indiana é crônica e, em muitos casos, aguda. Representa, por isso mesmo, fenômeno largamente conhecido pelos organismos internacionais que lidam com a matéria. Não constitui, também, novidade para as autoridades do País, que vêm buscando – como podem – reduzir os seus efeitos. Não é fora de propósito lembrar que a Nação vem realizando há somente três décadas esforço consciente para eliminar os resquícios do domínio colonial exercido durante cerca de três séculos e meio pela Inglaterra(21).

(21) A bibliografia ligada ao estudo das diferentes dimensões vividas pela Índia, em particular até a conquista de sua independência, é vasta. Uma visão interessante e nada complicada de todo o drama indiano, antes e depois da independência, que pode complementar de forma adequada e agradável conhecimentos especializados e restritos aos domínios da política, da economia e da sociologia, pode ser encontrada em: LAPIERRE, Dominique & COLLINS, Larry. *Esta noite a liberdade*. Trad. de Ricardo Alberty e Maria Arminda Farias. Texto revisto por Fernando N. Rodrigues. São Paulo-Rio de Janeiro. DIFEL, 1976.

Programas como o de Necessidades Mínimas não devem, portanto, ser entendidos como concebidos para solucionar definitivamente e em toda a sua extensão o problema da pobreza na Índia. Na realidade, eles agregam novas formas de ataque ao fenômeno, complementando, ao mesmo tempo, outras ações em curso na mesma direção.

Deve-se assim destacar que a melhoria das condições de vida das populações de mais baixa renda não tem sido buscada apenas mediante a execução de estratégias de desenvolvimento rural. Dada a estratificação das populações submetidas a distintas situações de pobreza, agravadas sobremodo pelo sistema de castas, que ainda vigora informalmente, o Governo vem complementando os esforços no terreno do desenvolvimento rural executando programas como os que se seguem (22):

- apoio às vilas e à pequena indústria, com ênfase no artesanato, tendo em vista a diminuição da pobreza e a redução das desigualdades inter-regionais de renda;
- desenvolvimento e bem-estar social das classes atrasadas, orientado para o soerguimento das condições sócio-econômicas das pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza (pessoas pertencentes a determinadas castas e tribos ou a classes muito atrasadas economicamente). Nessa situação há cerca de 1/5 (130 milhões de habitantes em 1977) da população do País. Em função de sua reduzida diversificação ocupacional, tais pessoas apresentam escasso potencial de mobilidade social;
- apoio às áreas atrasadas, definidas em função de condições físico-geográficas desfavoráveis (clima e solo especialmente) e de características culturais peculiares. Essas áreas são em consequência marcadas por relações homem/terra muito adversas, ausência de infra-estrutura etc. Nas áreas atrasadas estão incluídas as zonas de montanhas, as zonas sujeitas às secas e as zonas habitadas por grupos tribais. A programação para tais áreas insere-se no conjunto de medidas destinadas também a reduzir as desigualdades inter-regionais de renda.

(22) Ver a propósito: INDIA. Planning Comission. *Draft fifth five year plan (1974-79)*. v. 2. New Delhi, 1974, especialmente pp. 160-170 e 174-286.

3.2. Participação das Comunidades Locais

A execução da programação agrícola é atribuição do Ministério da Agricultura do Estado — que corresponde às Secretarias de Agricultura dos Estados, no Brasil — e do Ministério da Agricultura e Irrigação, sob a gerência técnica, respectivamente, do Secretário de Agricultura — que é o adjunto do Ministro de Agricultura do Estado — e do Diretor do Departamento de Agricultura — que corresponde aos Delegados Federais Agropecuários, que atuam no Brasil a nível de Estado. Ambos mobilizam as respectivas estruturas executivas com ação no Estado, contando o Diretor do Departamento de Agricultura do Ministério da Agricultura e Irrigação com o apoio dos institutos de pesquisa, de desenvolvimento de comunidade, de treinamento etc., para executar suas tarefas. Contudo, o comando efetivo da política agrícola nos Estados está nas mãos dos Secretários de Agricultura — escolhidos por méritos técnicos, enquanto os Ministros de Agricultura dos Estados são elevados a tais funções de acordo com critérios políticos. Eles podem, também, exercer as funções de Comissários de Desenvolvimento. Além disso, os Secretários de Agricultura, na qualidade de Comissários de Desenvolvimento, coordenam as “políticas e os programas de diferentes Departamentos do Estado ligados ao desenvolvimento rural. Em alguns Estados, todavia, há um departamento integrado de produção agrícola e desenvolvimento rural, que opera sob a supervisão de um Secretário chamado Comissário de Produção Agrícola. Esse Comissário se encarrega do desenvolvimento agrícola, em sentido amplo, incluindo o desenvolvimento da comunidade, os *Panchayati Raj* e os trabalhos cooperativos” (23), em termos de ação direta do Ministério da Agricultura e Irrigação.

Os *Panchayati Raj*, em sua concepção atual, constituem estruturas autônomas, de terceiro escalão, da administração realizada a nível de Vilas, Blocos e Distritos. Ainda que introduzido em 1959, de forma mais organizada, o sistema já funcionava em bases cooperativistas durante a ocupação inglesa, incumbindo-se da administração das Vilas por intermédio de um “Conselho, formado pelos habitantes mais velhos e de um administrador, responsável perante esse Conselho pelos negócios da Vila. Havia ainda, para auxiliá-lo, um guarda-livros a quem cabia a anotação de todas as atividades da Vila, os guardas policiais para fiscalizarem as fronteiras e o ‘Brahmim’, encarregado do templo” (24).

(23) INDIA, India; a reference annual 1976. Op. cit pp. 210-11.

(24) PAIVA, Ruy Miller. Índia. Observações agrícolas, econômicas e sociais; notas de viagem. Rio de Janeiro, Ministério da Agricultura, Serviço de Informação Agrícola, 1960, p. 20.

Dado o apoio que o Governo concede hoje ao sistema, em virtude do progresso alcançado pelas atividades de extensão rural, que tomaram por base a sua experiência, os **Panchayats** agem atualmente nas Vilas, Blocos e Distritos.

As corporações dos **Panchayats**, organicamente ligadas entre si, cobrem hoje quase todos os Estados da União, excetuando os de Meghalaya, Nagaland e 23 dos 31 Distritos de Bihar. Tais instituições também atendem aos Territórios Federais, embora não tenham ainda alcançado os de Lakshadweep, Mizoram e Pondicherry. "Presentemente, existem cerca de 220.000 **Village Panchayats**, cobrindo uma população de 406 milhões de pessoas. Em adição, há 3.863 **Panchayat Samitis** e 201 **Zila Parishads**", que trabalham, respectivamente, nos Blocos e nos Distritos (25).

Os **Panchayats** são habitantes das Vilas e por eles são eleitos. Suas atividades cobrem as áreas de "produção agrícola, indústrias rurais, assistência médica, maternidade e cuidados com a infância, trabalhos comuns de manejo do solo, estradas vicinais, perfuração de poços e manutenção da higiene e saneamento. Em alguns lugares, eles também são responsáveis pela educação primária, manutenção dos registros das Vilas e da coleta das rendas da terra". As instituições básicas ao nível de Vila para a realização dos programas de descentralização são constituídas pelos **Panchayats**, as cooperativas e as escolas. Associados aos **Panchayats** há ainda diferentes organizações, como as das mulheres da juventude, dos agricultores e dos artesãos (26).

Como instituições autônomas, embora politicamente apoiadas pelo Estado, os **Panchayats** dispõem de sistemas próprios de taxação, o que lhes garante receita própria, obtida com o aluguel de casas, o arrendamento de terras e a cobrança de impostos ou taxas sobre determinados produtos.

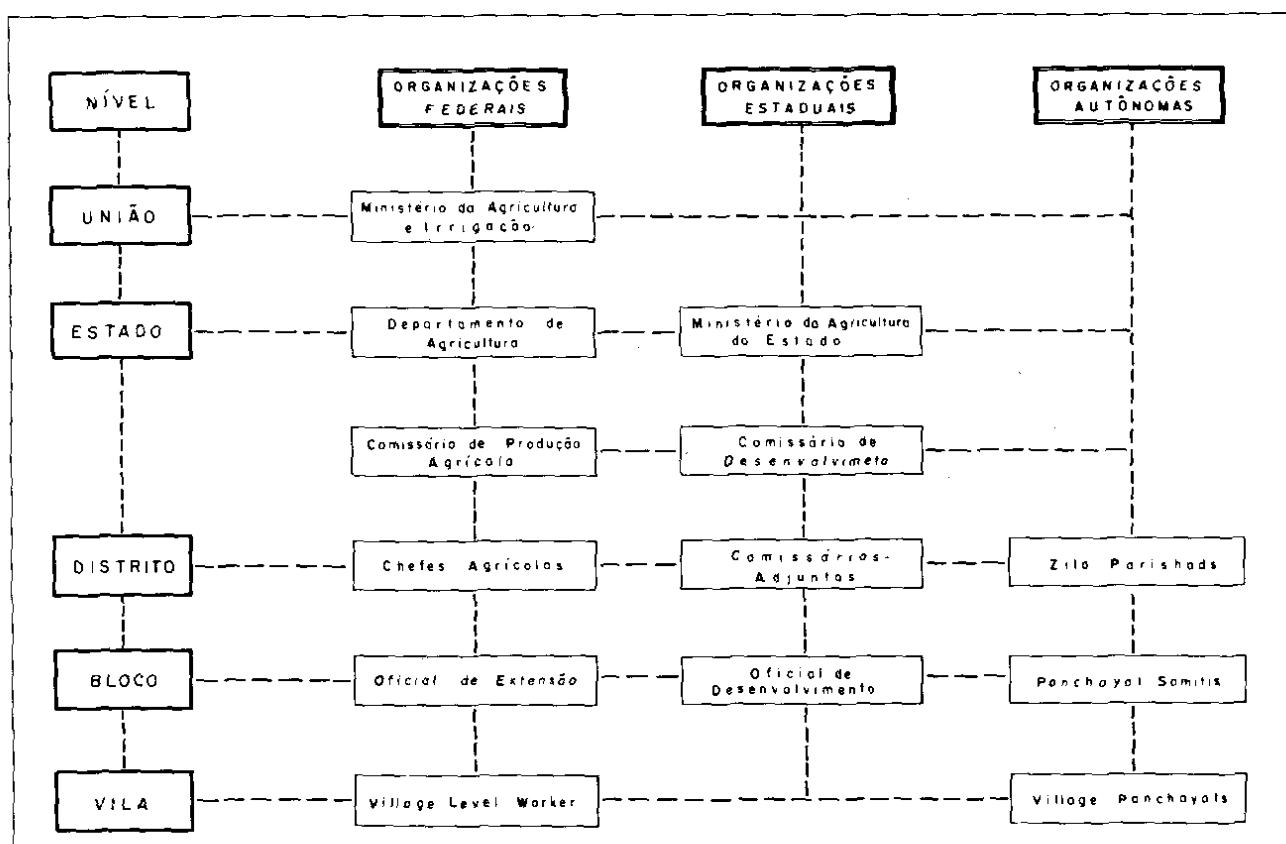
Ao nível de Blocos (ou Distritos no Brasil), os responsáveis por esses tipos de atividades pertencem ao mesmo sistema, sendo denominados de **Panchayat Samitis**. "Seus membros incluem **Sarpanchs** (presidentes dos **Village Panchayats**) e representantes das mulheres, das castas e das tribos". Os **Panchayat Samitis** são auxiliados no seu trabalho por um Oficial de Desenvolvimento do Bloco que, por sua vez, comanda oito Oficiais de Extensão. É importante destacar que enquanto o **Village Panchayat** se encarrega do programa geral da Vila, auxiliado por organizações associadas, como as já mencionadas, o **Panchayat Samiti** ou **Gram Sevak** funciona "como um agente de extensão de múltiplos propósitos, supervisionando o trabalho de dez Vilas" (27).

(25) ÍNDIA. Op. cit. na nota 23 acima, p. 216.

(26) Idem, p. 216.

(27) Idem, p. 211.

ESQUEMA 1
**INDIA. MATRIZ DAS INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS DE
DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA A NÍVEL LOCAL (DISTRITOS, BLOCOS E VILAS)**



A coordenação dos trabalhos de desenvolvimento rural, a nível de Distritos, que correspondem aos Municípios no Brasil, naturalmente no que toca à participação desse sistema, é realizada pelos **Zila Parishads**, "que consistem de representantes eleitos pelo povo, incluindo os presidentes dos **Panchayat Samitis** dos Blocos, membros do Parlamento e membros das Assembléias Legislativas dos Distritos interessados" (28).

Vista a estrutura e funcionamento do **Panchayati Raj**, em seus diferentes níveis, verificar-se-á agora como esse sistema autônomo de administração local trabalha com as instituições governamentais na execução dos programas de desenvolvimento agrícola, a partir dos Distritos (examine-se, a propósito, o esquema 3, que preparamos sobre o assunto).

A administração dos programas agrícolas nos Distritos está a cargo de Comissários-Adjuntos, que coordenam equipes compostas segundo o modelo prevalecente nos Estados. Eles se reportam ao Secretário de Agricultura, de quem recebem orientação técnica sobre as tarefas a serem executadas. Os Comissários-Adjuntos, por sua vez, coordenam o trabalho dos Chefes Agrícolas dos Distritos, que são subordinados aos Diretores dos Departamentos de Agricultura. Periodicamente, os Comissários-Adjuntos se reúnem com os Chefes Agrícolas para discutir problemas comuns aos Distritos de uma determinada área do Estado ou para examinar novas orientações apresentadas pelo Secretário da Agricultura ou Comissário de Desenvolvimento. Junto aos Comissários-Adjuntos, como elementos da própria comunidade, trabalham os **Zila Parishads**.

A estrutura nos Blocos é semelhante à dos Distritos. As ações são conduzidas pelos Oficiais de Desenvolvimento dos Blocos, subordinados aos Comissários-Adjuntos, e pelos Oficiais de Extensão, que funcionam como especialistas em vários campos. Enquanto os Oficiais de Desenvolvimento dos Blocos são graduados em agronomia, os Chefes de Agricultura dos Distritos dispõem normalmente de cursos de pós-graduação, a nível de Mestrado. Embora ativa a participação dos agentes governamentais, o trabalho nos Blocos é coordenado pelos **Panchayat Samitis**.

Nas Vilas, os contatos diretos com os agricultores são realizados pelos **Village Level Workers**, que estão subordinados aos oficiais de Extensão e Chefes Agrícolas dos Distritos e, em consequência, ao Departamento de Agricultura do Ministério da Agricultura e Irrigação. Os **Village Level Workers** são técnicos de nível médio (ginasial), que para exercer suas atividades recebem treinamento de dois anos de

(28) Idem, *ibidem*.

duração em matéria de agricultura. Em alguns casos eles podem ser graduados em agronomia. Com esses profissionais trabalham, pelo lado das organizações autônomas, os **Village Panchayats**.

De acordo com o que estabelece o plano anual de um Estado, em particular no que toca à implementação das atividades agrícolas, uma das formas mais comumente utilizadas para a definição detalhada do que fazer em matéria de um programa ou projeto é o Memorando. Trata-se de documento eminentemente técnico, elaborado pelo Comissário de Desenvolvimento do Estado — ou Secretário da Agricultura — a respeito do que devem fazer todas as autoridades encarregadas da execução de programas ou projetos agrícolas. Esse documento, escrito em linguagem técnica de fácil compreensão é inicialmente dirigido às seguintes autoridades do Estado:

- Comissários-Adjuntos de Desenvolvimento;
- Oficiais de Desenvolvimento dos Blocos e **Panchayats**;
- Chefes Agrícolas;
- Contadores e Contadores-Adjuntos de todas as Sociedades Cooperativas;
- Diretor Gerente da Cooperativa Estadual de Insumos Agrícolas;
- Chefes de Distrito;
- Diretor Geral do Banco Cooperativo Estadual;
- Diretor do Departamento de Agricultura;
- Corporações Agroindustriais;
- Diretor de Pesquisa da Universidade Agrícola Estadual;
- Diretor de Educação e Extensão da Universidade Agrícola;
- Comissários de Desenvolvimento Sub-Regionais do Estado, que existem em alguns casos.

O objeto de um Memorando desse tipo pode ser, por exemplo, fornecer a orientação necessária à execução de um Programa de Produção de Trigo de Alta Produtividade, na estação de inverno (*Rabi*) e num período determinado (1975/76).

O Memorando define, em relação ao exemplo dado, os resultados que o Estado vem alcançando em matéria de produção, mediante processos de irrigação e de agricultura de sequeiro, e quais devem ser as metas a atingir no período considerado. Em seguida, estabelece a orientação que deve ser adotada em matéria de uso de fertilizantes (controle de estoques, relações ótimas de adubação etc.); visitas de inspeção (quinzenalmente, os **Village Level Workers**, os Subinspetores Agrícolas e os Subinspetores das Cooperativas devem visitar todas as Vilas do Estado); treinamento de agricultores; empréstimos de curto prazo; sementes melhoradas; e controle de ervas daninhas e outras práticas, pelos seguintes agentes: **Village Level Workers**, Subinspetores Agrícolas, Subinspetores das Cooperativas, Oficiais de Exten-

são, Oficiais de Desenvolvimento dos Blocos e Panchayats, Chefes Agrícolas, Contadores das Sociedades Cooperativas, Comissários de Desenvolvimento dos Distritos e Panchayats dos Distritos (*Zila Parishads*). Para cada um desses agentes, há instruções específicas e bem definidas, que devem ser postas em prática por eles, isoladamente ou em conjunto, considerando-se em tal caso os diferentes níveis de hierarquia.

Esses Memorandos, embora sejam documentos sintéticos, contêm ainda informações sobre as quantidades de insumos necessários à produção, particularmente fertilizantes, para cada um dos Distritos e Blocos do Estado. As diferentes informações do Memorando são, posteriormente, transmitidas em linguagem ainda mais clara aos agricultores pelos agentes referidos. Para a sua divulgação, realizam-se reuniões periódicas entre essas autoridades, técnicos dos serviços de pesquisa dos institutos nacionais e das universidades agrícolas — uma para cada Estado —, técnicos dos institutos de treinamento, agricultores selecionados (os chamados agricultores progressistas) e os agricultores de um modo geral.

Os instrumentos de política agrícola disponíveis chegam aos agricultores por intermédio dessa estrutura, que apresenta como característica fundamental a intensa participação das comunidades locais. Em tais condições, é mais fácil levar à população dos Distritos, Blocos e Vilas os progressos proporcionados pela ciência e tecnologia, tanto em relação ao desenvolvimento agrícola, como o de outros setores.

3.3. Orientação Concedida ao Desenvolvimento Rural

As ações de fomento à agricultura na Índia realizam-se em duas direções distintas, embora complementares, buscando o Governo atender não apenas às necessidades básicas da economia como reduzir os índices de pobreza rural. Essa distinção, mais de caráter didático, deve ser salientada, porque os programas de desenvolvimento rural integrado, em sua concepção mais ampla, não são formulados e executados segundo política nacional especificamente dirigida para a redução ou eliminação da pobreza rural em toda a sua extensão. Dada a magnitude do problema, os programas existentes restringem-se a determinadas áreas do País.

No conjunto da política econômica definida nos Planos Quinquenais de Desenvolvimento, há políticas específicas de desenvolvimento agrícola, de acordo com as quais objetiva-se a criação de condições para a manutenção de taxas médias anuais de crescimento do produto agrícola da ordem de 5%, salientando-se, em particular, a produção de grãos. Mas existe também orientação quanto ao desenvol-

vimento rural, posto em prática com intensa participação das comunidades locais, ainda que as medidas nesse domínio estejam restritas a uma parcela muito pequena da população rural do País.

Deve-se, consequentemente, destacar que o desenvolvimento rural na Índia não constitui uma categoria independente, quando se raciocina em termos da atuação que o Governo exerce no sentido de aumentar a produção agrícola e promover o bem-estar da população que vive em função da agricultura. O desenvolvimento rural inscreve-se assim na categoria das ações complementares ao desenvolvimento agrícola, e assume relevo significativo na medida em que se orienta para o atendimento dos segmentos mais pobres da população rural. Essas particularidades com que se reveste não são, entretanto, suficientes para descharacterizar o sentido de sua concepção filosófica, na perspectiva de que as estratégias de desenvolvimento rural podem contribuir para reduzir ou eliminar a pobreza absoluta ou relativa. Em primeiro lugar, as ações executadas sobre o assunto são, tanto quanto possível, integradas, não apenas em termos setoriais como institucionais. Em segundo lugar, é expressiva a participação dos beneficiários no processo de planejamento e de execução dos projetos em andamento. Essa característica torna-se ainda mais notável na proporção em que o desenvolvimento rural é concebido como parte integrante dos programas de cooperação e de desenvolvimento de comunidade.

Para um país onde a superpopulação constitui uma de suas características fundamentais, é difícil planejar e administrar o uso de recursos escassos sem a participação compreensiva e orientada do povo. A cooperação representa, dessa forma, a "institucionalização do princípio e do impulso da ajuda mútua. Ela tem o mérito de combinar liberdade e oportunidade para o homem sem posses ou meios com os benefícios resultantes da administração em larga escala. A cooperação harmoniza-se, assim, com as desejadas mudanças sócio-econômicas que devem ocorrer no contexto das condições prevalecentes no País" (29).

Não se pode, portanto, deixar de considerar o desenvolvimento rural, na forma como é praticado na Índia, como um complemento fundamental do desenvolvimento agrícola, localmente entendido em suas dimensões econômica e social. Mas há que se colocar em evidência o papel extremamente importante que o Governo do País atribui ao desenvolvimento rural, sob a perspectiva de que o encaminhamento de soluções para os problemas da pobreza rural só poderá concretizar-se através de intensa mobilização das possibilidades, efetivas e potenciais, das comunidades locais.

(29) ÍNDIA, Op. cit. na nota 22 acima, p. 78.

As diretrizes gerais que orientam a concepção, a organização e a execução dos projetos de desenvolvimento rural na Índia seguem, em determinado sentido, o quadro de referência concebido sobre a matéria pelo Banco Mundial. O programa existente tem expressão nacional, embora não cubra todo o País. É conduzido, além disso, em termos de detalhamento programático e conceitual — respeitadas as diretrizes da Comissão de Planejamento — por uma instituição especialmente dedicada ao assunto e de âmbito nacional, representada pelo Departamento de Desenvolvimento Rural, vinculado ao Ministério da Agricultura. Esse departamento encarrega-se como é lógico, da política e do planejamento dos programas de desenvolvimento de comunidade, executados também sob a responsabilidade dos Governos dos Estados, em estreita articulação com as organizações autônomas locais (os **Panchayati Raj**).

Em cada Estado há um Comissário de Desenvolvimento encarregado da coordenação dos programas de desenvolvimento de comunidade, a quem está afeta, em consequência, a tarefa de promover a articulação setorial e institucional relativa à execução dos diferentes projetos. Nos Estados mais desenvolvidos, conforme foi demonstrado no item anterior, funciona um Departamento de Produção Agrícola e de Desenvolvimento Rural, que é dirigido por um Secretário denominado Comissário de Produção Agrícola. Esse Comissário é o responsável, em tais Estados, pela promoção do desenvolvimento agrícola, incluindo o desenvolvimento de comunidade, os **Panchayati Raj** — em seus diferentes níveis — e os trabalhos de cooperação.

O desenvolvimento rural na Índia, entendido como contido no conjunto do desenvolvimento de comunidade, teve início em 1952, na vigência do I Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1952-56). As atividades cobertas pelo programa (agricultura, educação, saúde, comunicações, estradas rurais, emprego, bem-estar das mulheres e das crianças no meio rural, habitação rural e impulso à indústria em pequena escala), têm sido executadas sem muitas variações ao longo dos Planos Quinquenais de Desenvolvimento. No tocante ao processo de execução houve entretanto certas modificações, mais notáveis no V Plano, quando o Governo reconheceu “a necessidade de orientar o desenvolvimento rural integrado para atividades que pudessem propiciar mais emprego e melhor produção de base” (30).

O programa em curso, de acordo com a concepção do V Plano Quinquenal, tem como objetivo básico o aumento da renda *per capita* mensal do terço mais pobre da população rural, que corresponde a cerca de 25 milhões de pessoas (31). Diante das dimensões da pobreza rural no País, esse objetivo, embora fundamental,

(30) Idem, p. 209.

(31) Idem, p. 87.

não deixa de ser tímido, pois o País espera melhorar as condições de vida desse contingente populacional, considerando também os esforços realizados nos setores não-agrícolas (indústria da construção civil e indústrias rurais), embora a maior responsabilidade seja atribuída ao setor agrícola. Naturalmente, esse é o esforço que pode ser posto em prática, levando-se em conta as possibilidades econômicas do País, no quadro político e institucional da Índia de hoje.

A orientação do programa, na vigência do V Plano, baseia-se na execução de ações de três tipos, mencionados a seguir (32):

- garantia de estímulos aos fazendeiros pequenos e marginais, assim como aos trabalhadores agrícolas, redefinindo-se programas como os de desenvolvimento da pecuária e da pesca, de pequena irrigação e conservação do solo. Incluem-se na mesma categoria o programa de reorientação da estrutura e das políticas das instituições que fornecem crédito cooperativo aos fazendeiros pequenos e marginais;
- introdução de novos esquemas de assistência técnica aos pequenos fazendeiros incluídos nas áreas de programas de desenvolvimento como os de irrigação em áreas selecionadas e os de desenvolvimento de áreas sujeitas às secas, de modo a que tais categorias de produtores possam efetivamente participar dos benefícios dos programas de desenvolvimento de maior expressão econômica;
- intensificação e expansão das ações previstas em programas especiais orientados para as seções e áreas mais fracas da economia agrícola do País. Nesse domínio estão incluídos programas especiais como os conduzidos em relação aos fazendeiros pequenos e marginais e aos trabalhadores agrícolas (MFAL) pelas Agências de Desenvolvimento dos Pequenos Fazendeiros (SFDA), que trabalham ao nível dos Distritos e dos Blocos; programas de desenvolvimento para áreas selecionadas habitadas por tribos, concebidos de acordo com as linhas do programa anterior; programas para as áreas sujeitas às secas, que incluem a pequena irrigação; e projetos-piloto de emprego rural intensivo (PIREP).

A unidade administrativa básica, onde têm lugar as ações de desenvolvimento rural, é o Bloco, uma subdivisão do Distrito. Para efeito da execução dos programas de desenvolvimento rural ou de desenvolvimento de comunidade, o Bloco recebe a

(32) Idem, pp.87-93.

denominação de Bloco de Desenvolvimento de Comunidade (33). O tamanho dos Blocos, em termos de área geográfica, número de Vilas e número de habitantes, sofreu consideráveis modificações depois de 1958, realizadas com o propósito de facilitar a execução das medidas de apoio à população. Um Bloco cobre atualmente uma área de aproximadamente 620 Km², contém cerca de 110 Vilas e abriga população da ordem de 92.000 pessoas. Esses números correspondem hoje a pouco menos de 50% das dimensões anteriores à reformulação mencionada. Os trabalhos realizados nos Blocos compreendem dois estágios de operação, cada um com cinco anos de duração, diferindo as ações em função do grau de organização alcançado, que se expressa pela maior ou menor participação das instituições locais (*Panchayati Raj, Zila Parishad e Panchayat Samiti*) (34).

Os recursos para a execução dos programas de desenvolvimento rural provêm de várias fontes, a saber: recursos orçamentários específicos destinados aos programas, *per se*; recursos dos Ministérios Setoriais responsáveis pelas ações nas áreas de saúde, educação, agricultura e infra-estrutura econômica; contribuições voluntárias da população e das organizações autônomas; assim como recursos externos, para o caso dos projetos apoiados por organizações como Banco Mundial, a FAO e outras instituições vinculadas à ONU. Entretanto, para efeitos da projeção que pode ser assumida pelo programa, num determinado momento, pesam mais nas decisões os recursos de que dispõem o Governo Central (específicos ou complementares) e os Estados, os quais tiveram suas responsabilidades nesse campo consideravelmente aumentadas, a partir principalmente da vigência do IV Plano Qüinqüenal.

Os projetos de desenvolvimento rural integrado, *lato sensu*, executados na Índia, apresentam à primeira vista dimensões reduzidas, se se consideram apenas as áreas onde são executadas ações específicas nesse terreno. Quando se examinam os trabalhos que o Governo realiza ou procura executar com o propósito de atender melhor à população de baixa renda, verifica-se uma ampliação considerável das dimensões que o desenvolvimento rural pode assumir, no quadro mais amplo da mobilização das comunidades locais, pois os programas especiais que lhe são complementares compreendem medidas das mais variadas em apoio ao desenvolvimento das áreas rurais.

A esse respeito devem ser mencionados programas especiais como os que se seguem, executados de forma integrada, no âmbito da programação do desenvolvimento rural, ou independentemente, na medida em que dependem do esforço das

(33) A Índia contava em 1974, depois da reorganização administrativa realizada em determinados Estados, com 5.123 Blocos, em lugar dos 5.265 existentes no início de 1969.

(34) ÍNDIA. Op. cit. na nota 22 acima, p. 209. Ver também, a propósito o esquema 1.

comunidades locais: programas para as áreas sujeitas às secas; projetos-piloto de emprego rural intensivo (PIREP); programa de nutrição aplicada; programas de ajuda às mulheres e às crianças pré-escolares; projeto-piloto de pesquisa sobre as necessidades locais nos grandes centros; projetos de agricultura e atividades relacionadas; programas integrais de desenvolvimento das Vilas; programas de apoio às Vilas e à pequena indústria; programas de saúde e planejamento familiar; programas de ação voluntária e esquemas de cooperação pública; programas de educação social; programas de apoio ao desenvolvimento das áreas habitadas por tribos; programas de desenvolvimento das áreas montanhosas; e programa nacional de necessidades mínimas (35).

As informações disponíveis são insuficientes para expressar, particularmente em termos quantitativos, os resultados alcançados pela Índia em consequência dos trabalhos que vem realizando no campo do desenvolvimento rural integrado, com o propósito de reduzir a probreza rural. Há dados sobre as metas alcançadas, em determinados períodos, com a execução de programas realizados ao nível dos Blocos de Desenvolvimento de Comunidade, em áreas como agricultura (distribuição de insumos), recuperação de terras, pecuária, saúde e sanidade no meio rural, educação, construção de estradas vicinais e apoio à pequena indústria. Mas não há informações disponíveis relativas à melhoria da renda, ao número de beneficiários efetivos e à elevação da produtividade, resultantes das ações empreendidas de forma integrada em tais áreas.

Essas evidências servem para ressaltar a importância que assumem as investigações estatísticas, v.g. no meio rural, a propósito de temas como consumo e renda, produtividade agrícola e mobilidade populacional. Informações desse tipo requerem pessoal bem capacitado e boa dose de recursos financeiros. Na Índia, onde o nível das estatísticas é bastante razoável para um país pobre, é difícil dispor de informações como as mencionadas acima. Isso decorre mais uma vez do fato de que o universo a estudar é sobremodo amplo, e que para investigá-lo são necessários recursos financeiros em volume bem superior ao disponível. O problema, como já se viu, não constitui privilégio apenas da Índia, pois todos os países pobres, em maior ou menor grau, enfrentam essa dificuldade.

O desenvolvimento rural integrado, conforme conceituação antes apresentada, compreende ações ou programas setoriais, multissetoriais e de apoio. Por isso, os trabalhos que estão sendo realizados nesse campo pela Índia não podem restringir-se somente aos programas que, no contexto dos planos quinquenais, recebem essa denominação específica, e tampouco aos que lhe são correlatos, e.g. o programa

(35) Ver a respeito: ÍNDIA. Op. cit. na nota 22 acima, pp. 211-5.

nacional de necessidades mínimas, os programas de apoio aos fazendeiros pequenos e marginais e aos trabalhadores agrícolas (MFLA), os programas de apoio às Vilas e à pequena indústria etc.

No âmbito dos programas de desenvolvimento agrícola, em particular dos relacionados à agricultura irrigada, adotam-se esquemas de planejamento e de execução que seguem de perto as concepções relativas ao desenvolvimento rural, não apenas pela consideração com o aumento da produção como pela natural preocupação com a integração setorial e institucional. Essas considerações, longe de invalidar o esforço que localmente se dirige para a redução da pobreza rural, confirmam a tese defendida pelo BIRD sobre as dificuldades que existem para executar programas de desenvolvimento rural integrado, do tipo enfoque global, em países onde a pobreza — absoluta ou relativa — no meio rural, vem alcançando proporções cada vez mais amplas. Apóia ainda a idéia de que sem um forte empenho político é muito difícil ampliar os resultados nesse campo, dadas as dificuldades que devem ser vencidas tanto na área institucional como técnica.

A eliminação da pobreza rural requer manejo adequado da variável representada pela escolha da tecnologia a adotar — desafortunadamente dependente da decisão política —, seja na execução de programas de produção, seja na implementação de programas de produção, seja na implementação de programas afins e complementares. Essa premissa é básica para o sucesso das ações desenvolvidas com tal propósito, pois, ao se cuidar da melhoria das condições de vida de populações pobres, há que se pensar, fundamentalmente, na geração de empregos. E a tecnologia adequada a mudanças positivas no processo de produção não corresponde, necessariamente, à utilização dos métodos mais modernos comuns aos países desenvolvidos, pelo menos quando se raciocina em termos de participação produtiva das populações desempregadas ou subempregadas existentes nos países pobres.

Nessas condições, é possível entender o alcance da colocação do professor Schumacher a respeito do assunto, para quem “a maior decisão coletiva que qualquer país na situação da Índia tem de tomar é a escolha de tecnologia”, pois se pode “ter alguns empregos a um nível elevado de capitalização ou pode-se ter muitos empregos a um nível relativamente baixo de capitalização”, embora o problema esteja também ligado, segundo ele, a fatores como educação, motivação, *know-how* e, evidentemente, à decisão política (36).

(36) SCHUMACHER, E. F. *O negócio é ser pequeno; um estudo de economia que leva em conta as pessoas* (Small is beautiful). Trad. de Octávio Alves Velho. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977, p. 185.

A Índia, entretanto, ainda não fez opção por uma tecnologia capaz de contribuir para uma maior oferta de empregos. Apesar de todos os programas que estão sendo executados com o objetivo explícito de reduzir a pobreza rural, o problema continua grave. A agricultura, que constitui a base da economia nacional, divide-se em dois setores de características bem visíveis e acentuadas diferenças: o setor moderno e o setor tradicional. O primeiro é o responsável principal pela oferta de alimentos em grãos, produzidos em maior escala e com tecnologia avançada. O segundo, de baixa produtividade, compreende as áreas cultivadas pelos pequenos proprietários, fazendeiros marginais (que dispõem de terras com superfície inferior a um hectare), parceiros e outros trabalhadores sem terra, assim como trabalhadores agrícolas em geral. Pertencem a essas categorias as pessoas situadas abaixo da chamada linha de pobreza, que correspondem a cerca de 20% da população total do País, segundo estimativas do Governo ou a uns 30%, segundo outras fontes (37).

Embora o segundo setor seja objeto de prioridade nos planos governamentais, os resultados práticos alcançados em matéria de elevação das condições de vida das pessoas pobres são reduzidos, na medida em que as decisões de caráter institucional requeridas não se concretizam. E enquanto não se compatibilizam as opções tecnológicas com as necessidades sociais, os problemas de pobreza rural tenderão, naturalmente, a se agravar, apesar dos esforços em curso. As consequências mais imediatas, numa perspectiva global, irão corresponder na prática ao alargamento das desigualdades de renda entre as áreas ricas e as áreas pobres do País. E tais condições não se modificarão sem que se realizem profundas alterações no quadro político da Nação, segundo decisões que devem caber exclusivamente ao povo indiano.

4. BRASIL

No quadro dos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, o Brasil situa-se em posição econômica extremamente favorável, apresentando ao mesmo tempo recursos produtivos, efetivos e potenciais, que, adequadamente utilizados, podem levá-lo, a médio prazo, a conhecer novas formas de desenvolvimento e a propiciar melhores condições de vida para os seus 110 milhões de habitantes. O produto *per capita* do País tem experimentado aumentos consideráveis no correr desta década, ao passar de US\$ 546 em 1970, a preços de 1973 (Cr\$

(37) SIGURDSON, Jon. Op. Cit. na nota 12 acima, p. 101.

6.776,00/US\$ 1.00), para US\$ 1.176 em 1976, a preços de 1976 (Cr\$ 10.670,00/US\$ 1.00) (38).

4.1. Quadro da Pobreza Rural

Entretanto, os expressivos progressos alcançados nas atividades realizadas no meio urbano (indústria de transformação e serviços) não têm sido levados, como seria desejável, a amplas faixas da população, em especial a que vive no meio rural e em certos aglomerados urbanos, como ocorre com determinados segmentos populacionais que habitam a periferia das Regiões Metropolitanas. Tal inadequação é devida, em grande parte, à orientação impressa ao processo de desenvolvimento, que considera imprecisamente as exigências da realidade em matéria de geração de emprego, na medida em que os processos tecnológicos adotados são em sua maioria do tipo capital-intensivo. Além disso, a riqueza produzida é também altamente concentrada espacialmente, uma vez que apenas duas regiões – o Sul e o Sudeste – respondiam, em 1975, por mais de 80% da renda nacional (39).

A pobreza absoluta ou relativa, embora possa ser constatada nas áreas urbanas, particularmente nas Regiões Metropolitanas, concentra-se entretanto no meio rural. De conformidade com estudos realizados com base no Cadastro Geral do INCRA, haveria no País, em 1972, "um total de 2,4 milhões de minifúndios (representando 72% de todos os imóveis rurais, mas apenas 12% de toda a área cadastrada) e 500 mil parceiros e arrendatários; ademais, foram enumerados 500 mil posseiros. Calculando uma média (de acordo com o Censo de 1970) de 5,2 pessoas por família, estima-se que cerca de 17,7 milhões de pessoas viviam diretamente da agricultura em pequenos lotes. Além disso, os trabalhadores assalariados em áreas agrícolas somavam 8 milhões de pessoas, dos quais 6,8 milhões eram trabalhadores permanentes. Segundo algumas estimativas, a população dependente destes trabalhadores estaria em torno de 21 milhões. Nestas circunstâncias, a população agrícola

(38) Ver a propósito: i) BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79). Brasília, 1974, p. 111 (Quadro III); ii) ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. A execução do planejamento: o que se obteve em dois anos com o II PND. Política. Fundação Milton Campos, Brasília, (4): 51-9, abr./jun., 1977, p. 52 (Tabela 1).

(39) Para uma análise da contribuição das diferentes regiões brasileiras para a geração da renda nacional, ver: CARVALHO, Otamar de. Desenvolvimento regional: um problema político. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979, pp. 243-5 (especialmente Tabela 10.5).

total de renda baixa se situaria em torno de 42 milhões de pessoas em 1972 e de 52 milhões em 1980" (40).

De acordo com o Censo Agropecuário de 1970, o Nordeste rural abrigava, nessa data, 3.350.700 famílias agrícolas, das quais 2.666.000 eram de baixa renda, isto é, famílias com uma renda anual de 200 a 250 dólares, o que equivaleria a uma renda média *per capita*/ano de 40 a 50 dólares, admitindo-se cerca de cinco pessoas por família (41). Nessas condições, havia no Nordeste, em 1970, 13.330.000 pessoas de baixa renda, incluídas, portanto, na categoria da pobreza absoluta.

Estudos realizados pela SUDENE, juntamente com o Banco Mundial, sobre as condições do setor agrícola da Região, constataram a existência de três milhões de famílias com renda *per capita* anual inferior a 50 dólares, elevando assim o número de pessoas em condições de pobreza absoluta para 15 milhões (praticamente 50% da população regional).

Tal situação também pode ser verificada ao se examinarem as informações disponíveis sobre o desemprego e o subemprego na Região. Com efeito, "a força de trabalho no Nordeste que, em 1972, se encontrava submetida a condições de subemprego (2.918.012 trabalhadores) e de desemprego (1.984.500 trabalhadores) é muito expressiva, correspondendo no total (4.902.512 pessoas) a 46,5% da população economicamente ativa da Região (10.588.324 pessoas)" (42).

Esse quadro de pobreza é ainda mais acentuado em alguns Estados da Região. No Ceará, por exemplo, 64% da população economicamente ativa (803.480 pessoas) ganhavam, em 1970, menos de Cr\$ 100,00 por mês – para um salário mínimo de 124,00. Essa proporção era de 52,4% para o Nordeste; 15,7% para o Estado de São Paulo; e de 31,7% para o Brasil. "Ampliando um pouco mais a faixa de rendimentos, verifica-se que 80,2% da PEA do Ceará auferiam rendimentos iguais ou

-
- (40) MARTINE, George. *Migrações internas e alternativas de fixação produtiva: experiências recentes de colonização no Brasil*. Brasília, Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, Brasil/PNUD/OIT, Relatório Técnico no. 37, 1978, p. 6. Mimeogr. Apud: i) SILVA, José Francisco da. *Posse e uso da terra no Brasil; arrendamento e parceria*. Brasília, Simpósio O Homem e o Campo. Fundação Milton Campos, jun. 1976, pp. 2-5, Mimeogr.; ii) COMPATER. *A organização como base para um programa de apoio aos agricultores de baixa renda*. Brasília, Ministério da Agricultura, Comissão de Pesquisa Agropecuária e de Assistência Técnica e Extensão Rural, 1975. Mimeografado.
- (41) D'APOTE, Vicenzo et alii. *Bases para uma política de colonização e reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Recife, SUDENE, 1972 p. 45 (Quadro II.4). Mimeogr.
- (42) CARVALHO, Otamar de. Op. cit. na nota 39 acima, p. 243, Apud: KELLY, Maria do Socorro Barros & FERRAZ, Nara Pires. *Força de trabalho e emprego no Nordeste: 1968-72*. Recife, MINTER/SUDENE/DRH, 1975, pp. 117-8 e 130-1. Mimeogr.

menores que Cr\$ 200,00 por mês, enquanto no Nordeste e Brasil a proporção registrada era de 72,2% e 64,4%, respectivamente". No meio rural, as condições de vida são bem menos favoráveis, pois em 17 das 23 microrregiões do Estado, cerca de 80% da PEA agrícola (1.004.352 pessoas) ganhavam menos de Cr\$ 100,00 por mês. Esse problema assume contornos mais evidentes, em termos de concentração espacial da renda, quando se examina a situação econômica da microrregião da capital do Estado (Fortaleza), que respondia, em 1970, por 56,8% da renda total do Ceará (43).

4.2. Programas Voltados para a Redução da Pobreza Rural

Os trabalhos orientados para a redução da pobreza rural no Brasil têm-se dirigido, como é natural, para o Nordeste, reconhecidamente a região mais pobre do País. As ênfases dos programas realizados nesse terreno, sob a ótica do desenvolvimento rural integrado, em sentido amplo, são entretanto muito recentes. Em 1971, o Banco do Nordeste do Brasil, juntamente com a Universidade Federal do Ceará, o DNOCS e o "Settlement Study Center", de Israel, deu início aos primeiros passos nessa direção, ao realizar cursos de planejamento e execução de programas regionais de desenvolvimento rural integrado, criando assim condições favoráveis para que o problema agrícola regional pudesse ser refletido em outras bases. Esse esforço coincidiu também com o impulso que se dava à irrigação em áreas como o Nordeste semi-árido e o Vale do São Francisco, com o objetivo de melhorar a produtividade da agricultura e de contribuir para a redução dos efeitos das secas sobre a economia regional.

Mais tarde, a experiência seria ampliada com a criação do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), instituído em 1974. Esse programa, que se inclui na categoria do desenvolvimento rural integrado, tipo enfoque global, ainda que restrito a uma área determinada, corresponde ao esforço mais efetivo que o Governo vem realizando no sentido de reduzir a pobreza rural. O Brasil, de forma idêntica ao que se verifica na Índia, também executa outros programas orientados para a melhoria das condições de vida da população rural pobre. Podem ser destacados a esse respeito os programas de colonização realizados na Amazônia – embora de expressão reduzida, face às dimensões do fenômeno da pobreza rural –, o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS) e o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN).

(43) CEARÁ. II Plano de Metas Governamentais (1979-83). Fortaleza, Imprensa Oficial do Ceará, 1979, p. 66, v. 1 (Diagnóstico).

Esses programas são concebidos e executados sem que se disponha efetivamente de uma política específica de desenvolvimento rural integrado, em escala nacional. Não há também na estrutura governamental uma instituição encarregada de planejar e coordenar, a nível nacional, as ações de desenvolvimento rural integrado. Esses papéis são desempenhados conjuntamente pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República e pelos Ministérios do Interior e da Agricultura. Entretanto, cabe aos dois últimos a responsabilidade pelo planejamento, coordenação e execução de programas como os de irrigação e os de colonização, respectivamente, competindo ao Ministério da Saúde, em particular, a tarefa de coordenar programas como o PIASS e o PRONAN, contando para tanto com a colaboração dos anteriores.

Apresentam-se a seguir o escopo, a organização e certos aspectos da execução de programas como o POLONORDESTE, o de irrigação, o PRONAN, e outros, a fim de melhor situar os trabalhos em curso no Brasil relacionados direta ou indiretamente com o desenvolvimento rural integrado.

4.2.1. Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE)

Esse programa em sua concepção original não se voltava explicitamente para a redução da pobreza rural manifestamente reconhecida no Nordeste. Orientava-se, entretanto, para a solução de graves problemas ligados à produção e à comercialização de produtos agropecuários, assim como à oferta de serviços agrícolas (pesquisa, assistência técnica e crédito) e de infra-estrutura (estradas vicinais, eletrificação rural e armazenamento). Todas essas áreas seriam, além disso, catalizadas por ações de reorganização agrária, para que os instrumentos de política agrícola disponíveis pudesse chegar efetivamente ao produtor.

Os primeiros passos do programa foram, na realidade, um pouco contraditórios, pois, embora não objetivasse explicitamente a redução da pobreza rural, inscrevia-se no domínio das soluções adotadas a esse respeito, na medida em que correspondia ao primeiro programa de desenvolvimento rural integrado do Nordeste, por sinal sua denominação inicial (44). Essa aparente contradição pode no entanto ser entendida como o resultado das imprecisões conceituais existentes no País, no momento de sua criação, a respeito do desenvolvimento rural integrado e, em

(44) Ver a propósito: CARVALHO, Otamar de. Programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste. *Boletim de Agricultura SUDENE*, Recife, 2 (3): 35-60, jul/dez. 1974.

conseqüência, das dificuldades para definir ações multisectoriais, levando em conta as diferenças geográficas, sociais e econômicas do espaço objeto de sua atuação. O programa corresponde, assim, à tentativa mais consistente de intervenção governamental definida para a agricultura nordestina com base nas potencialidades efetivas da Região, na medida em que destacava o que e como fazer em relação a espaços com possibilidades mais imediatas de aproveitamento ou a áreas onde em função das dificuldades agroclimáticas seria necessário aprofundar os estudos e as pesquisas, tanto básicas como aplicadas.

Nessa perspectiva, que incorpora visão integrada do planejamento setorial e espacial, o programa foi concebido segundo critérios que possibilitassem na prática (45):

- a realização de investimentos em áreas de maior potencialidade física;
- a escolha de áreas efetivamente dotadas de recursos produtivos;
- a complementação de investimentos produtivos em curso;
- o atendimento das necessidades econômicas e sociais da Região.

O POLONORDESTE não apresentava, como se vê, características específicas capazes de inseri-lo em conjunto de ações voltadas diretamente para a redução da pobreza rural. Entretanto, alguns de seus elementos de composição e a própria necessidade de ações nessa direção iriam contribuir para que o programa, com o tempo, passasse a atender explicitamente a objetivos econômicos regionais e a necessidades básicas da população de baixa renda do Nordeste. Essa reversão de tendência, um pouco ajuizada pela realidade, permitiu que as ações do programa evoluíssem cada vez mais no rumo de uma estratégia de desenvolvimento rural integrado, do tipo enfoque global, ainda que restrito a áreas de uma determinada região.

As áreas selecionadas, de acordo com sua delimitação inicial, quando o Programa foi instituído, em 1974, pelo Decreto no. 74.794, de 29.01.74, abrangiam uma superfície de 457.948 km² (30% do Nordeste) e eram habitadas por população equivalente a 7,4 milhões de pessoas (26,4% da Região), com base em dados do Censo Demográfico de 1970(46). Tais áreas compreendem solos de distintas possibi-

(45) Idem, pp. 48-9.

(46) Em 1977, essas áreas foram ampliadas para cerca de 600.000 km², envolvendo 510 Municípios e cerca de 10 milhões de habitantes, ainda segundo o Censo Demográfico de 1970.

lidades e sistemas de produção variados, encontrando-se agrupadas em cinco categorias principais, assim conhecidas localmente (47):

- **Áreas dos Vales Úmidos.** Compreendem as bacias hidrográficas dos rios São Francisco e Parnaíba e outros localizados no Nordeste Oriental. Seus solos são medianamente férteis, a precipitação pluviométrica é baixa e irregular e a densidade demográfica varia de 11 a 12 hab/km². Encontram-se em mãos de proprietários 89% das terras cultivadas, sendo que 2,2% das propriedades apresentam área inferior a 10 ha e 50,3% área superior a 250 ha (Tabela 2). Tais áreas podem ser bem aproveitadas em programas de agricultura irrigada;
- **Áreas de Agricultura Seca.** São integradas por áreas do Sertão Cearense, do Seridó do Rio Grande do Norte e pela zona de Irecê, na Bahia. Os solos são fracos e as secas incidem com grande freqüência. A densidade demográfica é semelhante à dos Vales Úmidos, assim como o sistema de posse e uso da terra (Tabela 3). Nessas áreas dominam as plantas xerófilas, à exceção da zona de Irecê;
- **Áreas das Serras Úmidas.** Correspondem aos microclimas situados em pleno domínio da Zona Semi-Árida do Nordeste, com solos férteis, precipitação pluviométrica regular, densidade demográfica da ordem de 30 hab/km² e sistema de posse e uso da terra caracterizado pela presença mais visível de pequenos e médios proprietários, com área inferior a 50 ha, e número relativamente maior de parceiros, quando comparada com as duas categorias anteriores (Tabela 4);
- **Áreas dos Tabuleiros Costeiros.** Espalham-se pelas áreas planas do litoral do Nordeste, que se estendem desde o Rio Grande do Norte até o extremo Sul da Bahia. Os solos são de fertilidade baixa, mas facilmente corrigida através da adubação química. As condições topográficas são boas, o mesmo ocorrendo em relação à precipitação pluviométrica, que é bem distribuída. A densidade demográfica é superior a 83 hab/km² e os problemas de estrutura agrária são bem mais sérios do que os prevalecentes nas áreas anteriormente referidas, dada a predominância das grandes propriedades sobre as pequenas e médias, em proporção superior a encontrada para as demais sub-regiões selecionadas (Tabela 5). Os Tabuleiros Costeiros, dada sua proximidade dos principais mercados consumido-

(47) Ver a propósito: i) CARVALHO, Otamar de. Op. cit. na nota 44 acima, especialmente as páginas 56-7 (Tabela 1); ii) Fundação IBGE. Censo Agrícola de 1970, com base em tabulações especiais solicitadas pelo autor à referida Fundação.

res da Região e a infra-estrutura social existente, apresentam entretanto muito boas possibilidades de aproveitamento econômico;

- **Áreas da Pré-Amazônia Maranhense.** Trata-se de terras de exploração recente, que estão sendo destinadas a projetos de colonização, como as do Alto Turi, que vem recebendo apoio financeiro do Banco Mundial. Aí não há problemas de escassez de água, embora os solos não sejam muito férteis. A estrutura agrária difere da predominante nas áreas anteriores, dada a presença de produtores incluídos na categoria de ocupantes – 27,6% contra 71,3% caracterizados como proprietários. Dos estabelecimentos aí localizados, 71,2% têm área superior a 250 ha, os quais correspondem a apenas 0,4% do número de estabelecimentos existentes (Tabela 6).

O planejamento e a coordenação das ações do programa são realizados, em escala nacional, por Grupo Especial constituído de representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) – que coordena os trabalhos do grupo –, do Ministério do Interior e do Ministério da Agricultura, de acordo com sistemática estabelecida no Decreto no. 75.370, de 13.02.75. A nível regional, os trabalhos de planejamento são conduzidos pela SUDENE, através do Grupo Regional de Coordenação e Acompanhamento do POLONORDESTE (GRPN), utilizando-se a Superintendência do suporte de toda a sua estrutura organizacional.

A contribuição apresentada pela SUDENE a esse respeito tem sido muito menor do que a que poderia prestar, em virtude do seu reduzido poder de decisão em matéria de concepção, planejamento e coordenação das ações executivas decorrentes da implementação do programa. Essa reduzida contribuição se deve à excessiva centralização do Governo Central sobre a condução dos programas de desenvolvimento regional, exercida fortemente pela SEPLAN, notadamente durante o período 1975-79 (48). Não se pode deixar de registrar, entretanto, os propósitos definidos pelos novos dirigentes brasileiros, que assumiram as rédeas do poder em março de 1979, sobre a devolução gradual à SUDENE de algumas de suas prerrogativas de Entidade encarregada de coordenar o esforço do Governo Federal em benefício do Nordeste. De acordo com as novas orientações estabelecidas nesse sentido, a coordenação dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional será efetuada pelo Ministério do Interior, em escala nacional, e pela SUDENE, no caso do Nordeste, a nível regional. Levada efetivamente à prática, essa reorientação poderá contribuir para uma maior dinamização e adequação aos interesses regionais de programas

(48) Para uma análise crítica e reflexiva sobre o assunto, examinar a propósito: CARVALHO, Otamar de. Desenvolvimento regional: um problema político. Op. cit., especialmente o capítulo 9.

Tabela 2
Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
Áreas dos Vales Úmidos
Estabelecimentos, Área Total e de Lavouras, Bovinos, Pessoal e Tratores, Segundo os Grupos de Área Total

Grupos de Área Total	Estabelecimentos	Área (ha)		Número de			Estabelecimentos	Área (ha)		Número de				
		Total	Lavouras		Bovinos	Pessoal	Tratores		Total	Lavouras		Bovinos	Pessoal	Tratores
			Permanentes	Temporárias						Permanentes	Temporárias			
Proprietário														
Total	207.124	14.146.301,0	1.186.036,4	830.921,6	2.185.747	872.468	558	27.961	392.171,6	60.739,2	56.247,1	76.371	79.625	12
Menos de 10	82.810	354.839,2	70.301,1	101.781,6	190.274	245.727	19	19.558	55.440,0	12.853,8	25.676,4	18.661	52.459	—
10 a menos de 25	46.805	758.644,7	131.746,5	119.284,6	241.210	180.910	29	3.431	49.459,8	11.744,3	10.932,9	14.542	12.640	2
25 a menos de 50	30.246	1.067.455,5	154.713,4	117.179,0	267.537	136.126	21	1.189	41.227,9	7.972,6	5.353,5	11.328	5.336	1
50 a menos de 100	22.035	1.538.060,7	190.033,8	126.461,7	319.855	114.559	63	2.971	44.953,3	7.358,1	4.382,1	7.608	3.588	3
100 a menos de 250	15.912	2.441.108,3	243.519,2	143.337,0	419.748	98.624	84	423	64.407,8	8.381,3	4.655,3	8.075	3.071	2
250 a menos de 1.000	7.584	3.422.050,9	242.480,5	135.483,5	445.771	66.470	135	197	89.313,6	10.280,4	4.461,0	9.997	1.907	4
1.000 e mais	1.701	4.564.141,7	153.241,9	87.394,2	300.746	29.998	207	24	47.369,2	2.148,7	785,9	5.637	360	—
Sem Área Declarada	31	—	—	—	606	54	—	168	—	—	—	523	264	—
Parceiro														
Total	23.938	377.160,4	41.568,7	46.536,7	34.994	67.327	5	50.532	956.751,8	100.857,5	121.754,1	190.739	152.514	20
Menos de 10	20.762	40.747,9	8.670,4	27.411,1	7.902	51.049	1	35.911	111.207,7	23.336,7	52.862,9	65.393	96.707	—
10 a menos de 25	1.519	23.407,3	8.186,8	5.390,4	3.005	6.352	—	7.193	109.985,5	21.203,7	23.394,9	32.100	24.873	—
25 a menos de 50	642	21.991,0	4.810,1	2.869,8	3.044	2.980	1	3.256	111.411,6	14.190,5	15.141,7	24.921	13.297	2
50 a menos de 100	441	30.688,7	5.006,2	3.056,4	3.578	2.423	—	1.636	105.513,4	10.782,7	9.935,6	18.138	7.299	4
100 a menos de 250	323	50.545,9	5.472,9	3.061,3	5.081	2.295	1	1.929	155.840,8	11.763,8	9.526,8	22.258	5.711	3
250 a menos de 1.000	177	87.314,2	7.503,6	2.938,0	7.269	1.481	1	428	187.809,2	9.857,1	6.546,3	17.632	3.179	4
1.000 e mais	67	122.465,4	1.918,7	1.809,7	5.115	733	1	91	174.893,6	9.723,0	4.345,9	9.429	1.193	7
Sem Área Declarada	7	—	—	—	—	—	14	88	—	—	—	868	255	—

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Fundação IBGE.

Tabela 3

Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

Áreas das Serras Úmidas

Estabelecimentos, Área Total e de Lavouras, Bovinos, Pessoal e Tratores, Segundo os Grupos de Área Total

Grupos de Área Total	Estabe- cimen- tos	Área (ha)		Número de			Estabe- cimen- tos	Área (ha)		Número de				
		Total	Lavouras		Bovinos	Pessoal		Total	Lavouras		Bovinos	Pessoal		
			Perma- nentes	Tempo- rárias					Perma- nentes	Tempo- rárias				
Total	55.156	1.715.995,9	Proprietário		211.144,8	195.085,5	213.394	231.218	71	4.536	39.541,4	Arrendatário		
Menos de 10	29.564	116.629,1	23.768,6	42.359,3	29.408	101.609	3	4.032	11.286,5	1.619,5	11.673,0	4.238	16.845	2
10 a menos de 25	12.007	192.108,8	33.640,8	37.910,4	30.437	50.852	4	272	4.001,1	878,1	1.134,7	2.056	13.414	—
25 a menos de 50	6.344	222.702,1	34.333,4	29.414,4	29.072	30.726	2	111	3.849,0	694,5	634,5	444	631	—
50 a menos de 100	3.890	268.449,5	36.086,6	26.265,3	31.677	21.166	5	58	4.070,3	688,7	397,5	336	413	—
100 a menos de 250	2.399	367.430,7	41.310,9	27.142,6	42.263	16.184	18	41	6.422,9	742,3	1.114,0	501	461	—
250 a menos de 1.000	857	369.539,2	30.881,6	24.904,1	39.780	9.266	29	20	7.794,2	1.176,4	988,2	413	331	2
1.000 e mais	95	179.136,5	11.122,9	7.089,4	10.757	1.415	10	2	2.117,4	378,0	287,3	96	362	—
Sem Área Declarada	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Parceiro													Ocupante	
Total	6.975	123.454,3	15.345,9	19.580,9	8.168	30.124	4	13.976	265.582,7	26.541,3	35.209,5	32.202	41.862	7
Menos de 10	5.295	16.680,5	4.533,7	8.158,5	2.375	20.147	—	9.968	34.221,7	8.948,3	15.511,1	8.642	25.973	—
10 a menos de 25	864	13.045,5	3.823,1	2.973,4	1.653	4.619	—	2.199	33.322,0	7.771,8	6.083,5	6.533	7.502	5
25 a menos de 50	398	13.827,3	2.434,9	2.196,1	1.051	2.266	—	851	29.428,5	3.316,3	3.301,3	3.296	3.382	—
50 a menos de 100	229	15.508,0	1.711,3	1.958,6	1.093	1.477	1	511	34.102,6	2.638,6	3.156,8	2.322	2.123	—
100 a menos de 250	120	18.519,6	1.356,4	2.095,0	881	948	1	321	49.293,2	2.057,7	3.379,6	3.039	1.899	1
250 a menos de 1.000	62	28.202,7	1.220,1	2.141,0	1.015	559	1	110	50.410,6	1.334,3	2.843,8	4.467	799	1
1.000 e mais	6	17.670,7	266,4	58,3	100	102	1	16	34.804,1	474,3	933,4	3.903	184	—
Sem Área Declarada	1	—	—	—	—	6	—	—	—	—	—	—	—	—

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Fundação IBGE.

Tabela 4
Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

Áreas de Agricultura Seca

Estabelecimentos, Área Total e de Lavouras, Bovinos, Pessoal e Tratores, Segundo os Grupos de Área Total

Grupos de Área Total	Estabelecimentos	Área (ha)			Número de			Estabelecimentos	Área (ha)			Número de			
		Total	Lavouras		Bovinos	Pessoal	Tratores		Total	Lavouras		Bovinos	Pessoal	Tratores	
			Permanentes	Temporárias						Permanentes	Temporárias				
Proprietário															
Total	37.807	2.949.765,2	159.019,2	241.233,8	454.966	154.424	428	6.507	92.045,0	11.408,8	16.707,1	17.747	18.811	5	
Menos de 10	14.949	64.499,9	6.903,5	36.581,2	31.188	45.496	22	5.082	15.296,4	3.574,1	9.519,5	2.626	13.428	—	
10 a menos de 25	7.767	125.118,2	13.380,6	39.354,8	31.326	29.245	30	992	12.916,7	3.564,0	3.969,2	1.920	3.377	2	
25 a menos de 50	5.484	193.948,0	16.702,6	38.506,8	45.008	23.040	60	197	6.671,8	1.069,9	1.132,1	1.109	701	1	
50 a menos de 100	3.993	278.394,5	21.042,8	33.876,4	56.617	18.582	70	117	8.062,9	827,0	745,7	1.658	535	—	
100 a menos de 250	3.439	525.917,3	32.155,7	43.022,9	93.374	18.938	106	68	10.483,6	877,2	607,5	1.837	341	1	
250 a menos de 1.000	1.778	806.714,1	37.036,0	33.127,8	119.373	13.257	90	42	19.523,6	613,6	445,1	2.508	308	1	
1.000 e mais	397	955.173,2	31.798,0	16.763,9	78.080	5.866	50	9	19.090,0	883,0	288,0	6.089	121	—	
Sem Área Declarada	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Parceiro															
Total	8.385	119.179,3	27.772,1	21.340,2	15.076	28.142	1	9.853	212.149,3	22.972,0	27.962,0	39.174	33.041	3	
Menos de 10	6.487	24.363,9	10.555,7	11.958,3	3.092	19.920	—	7.123	24.776,9	7.291,0	13.880,5	10.915	22.164	2	
10 a menos de 25	1.289	18.224,8	8.822,0	5.129,0	2.721	5.336	—	1.565	21.799,0	5.810,0	6.511,3	6.668	5.759	1	
25 a menos de 50	318	10.582,7	4.085,4	1.819,4	1.282	1.456	1	475	16.156,1	2.679,9	2.320,2	3.899	1.978	—	
50 a menos de 100	153	10.491,4	1.911,8	817,4	1.820	681	—	327	21.905,8	2.082,1	1.623,9	5.598	1.358	—	
100 a menos de 250	94	15.203,2	1.243,2	692,7	2.990	514	—	236	35.261,4	2.025,8	1.540,9	5.062	1.068	—	
250 a menos de 1.000	35	18.233,7	670,0	414,6	2.762	189	—	107	48.409,7	1.972,2	1.205,5	4.198	579	—	
1.000 e mais	9	22.079,6	484,0	508,8	409	46	—	19	43.840,4	1.111,0	879,7	2.826	133	—	
Sem Área Declarada	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	8	2	—	

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: F. IBGE.

Tabela 5
Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
Áreas dos Tabuleiros Costeiros
Estabelecimentos, Área Total e de Lavouras, Bovinos, Pessoal e Tratores, Segundo os Grupos de Área Total

Grupos de Área Total	Estabelecimentos	Área (ha)			Número de			Estabelecimentos	Área (ha)			Número de			
		Total	Lavouras		Bovinos	Pessoal	Tratores		Total	Lavouras		Bovinos	Pessoal	Tratores	
			Permanentes	Temporárias						Permanentes	Temporárias				
Total	51.546	3.089.922,8	208.025,1	269.373,5	517.502	225.657	1.246	19.766	153.779,2	3.785,3	72.306,3	20.080	63.059	116	
Menos de 10	26.284	78.428,0	17.276,4	20.163,4	26.247	63.634	47	18.997	28.028,8	1.243,0	22.292,9	7.525	48.074	3	
10 a menos de 25	8.351	133.599,2	18.846,9	16.672,7	29.362	28.565	67	368	5.232,0	304,7	3.120,1	1.222	1.958	3	
25 a menos de 50	5.818	203.664,1	23.095,4	16.420,8	35.807	23.163	120	103	3.459,5	194,0	1.785,2	960	819	3	
50 a menos de 100	5.180	349.607,7	30.894,8	21.313,8	67.498	25.241	68	50	3.833,7	88,7	1.445,4	939	524	1	
100 a menos de 250	3.685	549.638,0	36.798,5	32.007,2	106.037	24.283	141	76	12.923,1	256,9	6.091,3	1.548	1.754	13	
250 a menos de 1.000	1.822	824.807,7	41.965,4	79.911,7	162.627	34.660	408	148	70.633,6	1.259,0	31.967,4	6.574	8.149	86	
1.000 e mais	382	950.178,1	39.147,7	82.883,9	89.530	26.054	395	17	29.668,5	439,0	5.604,0	1.287	1.771	7	
Sem Área Declarada	24	—	—	—	394	57	—	7	—	—	—	25	10	—	
Proprietário															
Total	1.145	25.616,7	1.262,2	5.223,5	1.812	4.664	5	11.342	90.168,1	5.551,3	15.782,7	11.907	29.050	37	
Menos de 10	861	1.941,2	244,2	1.303,4	480	2.598	—	10.417	15.812,1	1.549,5	10.003,2	3.959	24.528	—	
10 a menos de 25	122	1.856,0	64,3	790,5	292	667	1	419	6.290,0	619,3	1.201,3	880	1.434	5	
25 a menos de 50	63	2.153,4	120,2	523,2	110	385	—	202	6.809,6	479,7	824,0	687	956	2	
50 a menos de 100	45	2.832,5	78,5	412,6	51	255	1	121	7.863,4	305,6	756,2	999	586	2	
100 a menos de 250	30	4.369,6	81,9	396,0	130	189	—	102	14.837,4	441,5	1.513,0	1.631	832	12	
250 a menos de 1.000	22	9.662,0	503,7	1.373,6	399	388	2	47	23.307,6	410,7	1.041,4	2.535	580	13	
1.000 e mais	2	2.802,0	169,4	424,2	350	182	1	7	15.248,0	1.745,0	443,6	1.052	89	3	
Sem Área Declarada	—	—	—	—	—	—	—	27	—	—	—	164	45	—	
Parceiro															
Total	1.145	25.616,7	1.262,2	5.223,5	1.812	4.664	5	11.342	90.168,1	5.551,3	15.782,7	11.907	29.050	37	
Menos de 10	861	1.941,2	244,2	1.303,4	480	2.598	—	10.417	15.812,1	1.549,5	10.003,2	3.959	24.528	—	
10 a menos de 25	122	1.856,0	64,3	790,5	292	667	1	419	6.290,0	619,3	1.201,3	880	1.434	5	
25 a menos de 50	63	2.153,4	120,2	523,2	110	385	—	202	6.809,6	479,7	824,0	687	956	2	
50 a menos de 100	45	2.832,5	78,5	412,6	51	255	1	121	7.863,4	305,6	756,2	999	586	2	
100 a menos de 250	30	4.369,6	81,9	396,0	130	189	—	102	14.837,4	441,5	1.513,0	1.631	832	12	
250 a menos de 1.000	22	9.662,0	503,7	1.373,6	399	388	2	47	23.307,6	410,7	1.041,4	2.535	580	13	
1.000 e mais	2	2.802,0	169,4	424,2	350	182	1	7	15.248,0	1.745,0	443,6	1.052	89	3	
Sem Área Declarada	—	—	—	—	—	—	—	27	—	—	—	164	45	—	
Ocupante															
Total	1.145	25.616,7	1.262,2	5.223,5	1.812	4.664	5	11.342	90.168,1	5.551,3	15.782,7	11.907	29.050	37	
Menos de 10	861	1.941,2	244,2	1.303,4	480	2.598	—	10.417	15.812,1	1.549,5	10.003,2	3.959	24.528	—	
10 a menos de 25	122	1.856,0	64,3	790,5	292	667	1	419	6.290,0	619,3	1.201,3	880	1.434	5	
25 a menos de 50	63	2.153,4	120,2	523,2	110	385	—	202	6.809,6	479,7	824,0	687	956	2	
50 a menos de 100	45	2.832,5	78,5	412,6	51	255	1	121	7.863,4	305,6	756,2	999	586	2	
100 a menos de 250	30	4.369,6	81,9	396,0	130	189	—	102	14.837,4	441,5	1.513,0	1.631	832	12	
250 a menos de 1.000	22	9.662,0	503,7	1.373,6	399	388	2	47	23.307,6	410,7	1.041,4	2.535	580	13	
1.000 e mais	2	2.802,0	169,4	424,2	350	182	1	7	15.248,0	1.745,0	443,6	1.052	89	3	
Sem Área Declarada	—	—	—	—	—	—	—	27	—	—	—	164	45	—	

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Fundação IBGE.

como o POLONORDESTE e outros que lhes são complementares, como o de irrigação e o Projeto Sertanejo. (Ver a propósito o Decreto no. 83.436, de 10.05.79).

A nível local, que coincide com a esfera administrativa dos Governos estaduais, os trabalhos do programa são realizados em dois níveis: um de caráter político-administrativo e outro de natureza técnico-executiva. As tarefas do primeiro tipo são desenvolvidas por um Conselho Diretor, constituído de Secretários dos Governos estaduais e de representantes dos órgãos envolvidos com a execução do programa (Ministério da Agricultura, por intermédio de suas entidades vinculadas, SUDENE, bancos oficiais e, eventualmente, outros). Os trabalhos do segundo tipo ficam a cargo de Unidades Técnicas, compostas por pessoal administrativo e técnico indicado pelos Governos dos Estados. São essas unidades que, juntamente, com os diferentes órgãos executores se encarregam da implementação dos projetos do POLONORDESTE (49).

As ações do programa são resultantes de esforço de planejamento que se desdobra em três etapas: a de programação global, a dos planos operativos anuais e a de acompanhamento permanente. Os responsáveis pelo programa, nos três níveis mencionados, dependendo de suas funções, participam com maior ou menor intensidade na execução dessas etapas (50).

A primeira etapa é executada pelo Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento em articulação com o Grupo Regional, apoiado pelas Unidades Técnicas, particularmente em termos de fornecimento de informações sócio-econômicas e de indicação de ações programáticas. Trata-se, contudo, de uma etapa cujas tarefas se renovam apenas no médio prazo, em correspondência com as diretrizes estabelecidas no planejamento nacional e regional.

Na segunda etapa participam com mais intensidade o Grupo Regional e as Unidades Técnicas, que se encarregam de detalhar a programação anual, tomando por base projetos elaborados por essas últimas, de acordo com as diretrizes da programação global. Os planos operativos anuais são aprovados inicialmente pelo

(49) Há dois documentos básicos sobre o assunto: i) BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República/Ministério do Interior/Ministério da Agricultura. **Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste (POLONORDESTE)**. Brasília, MINTER, 1976; ii) ——— — **POLONORDESTE: manual de administração**. Recife, SEPLAN, 1977, Mimeogr.

(50) BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República/Ministério da Agricultura/Ministério do Interior/Banco Central do Brasil. **POLONORDESTE: diretrizes para o planejamento**. Brasília, SEPLAN, 1976, pp. 52-4. Mimeogr.

Tabela 6

Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

Áreas da Pré-Amazônia

Estabelecimentos, Área Total e de Lavouras, Bovinos, Pessoal e Tratores, Segundo os Grupos de Área Total

Grupos de Área Total	Estabele- cimen- tos	Área (ha)		Número de			Estabele- cimen- tos	Área (ha)		Número de				
		Total	Lavouras		Bovinos	Pessoal	Tra- tores		Total	Lavouras		Bovinos	Pessoal	Tra- tores
			Perma- nentes	Tempo- rás						Perma- nentes	Tempo- rás			
Total	5.824	1.502.096,0	3.093,1	15.800,3	152.394	24.926	3	6.711	22.205,1	61,3	10.554,8	10.189	23.420	—
Menos de 10	1.429	4.522,2	231,3	1.536,0	9.360	4.323	—	6.541	10.521,2	49,8	9.799,9	9.399	22.551	—
10 a menos de 25	657	10.740,9	200,5	1.234,7	7.436	2.129	—	136	1.859,5	8,0	606,8	502	736	—
25 a menos de 50	452	15.998,1	147,0	1.193,4	7.123	1.616	—	10	338,0	2,0	50,9	31	38	—
50 a menos de 100	655	44.290,4	624,8	2.019,8	12.011	2.875	—	2	129,2	1,0	63,2	—	14	—
100 a menos de 250	1.279	197.463,4	1.223,4	4.247,6	35.446	6.132	—	11	1.803,2	0,5	28,0	81	46	—
250 a menos de 1.000	998	476.292,4	437,0	4.293,7	46.434	5.567	2	2	1.200,0	—	4,0	—	14	—
1.000 e mais	351	752.788,6	229,1	1.275,1	34.364	2.277	1	2	6.354,0	—	2,0	65	5	—
Sem Área Declarada	3	—	—	—	220	7	—	7	—	—	—	111	16	—
Proprietário														
Total	4.111	116,8	0,1	92,2	99	126	—	63.409	582.049,8	4.615,8	140.453,8	157.793	190.989	7
Menos de 10	4.096	86,8	0,1	85,2	99	114	—	56.268	124.455,1	2.333,7	109.937,3	94.060	164.479	—
10 a menos de 25	11	30,0	—	7,0	—	9	—	2.709	43.008,6	961,1	13.420,4	11.872	10.879	—
25 a menos de 50	3	—	—	—	—	—	—	1.460	54.475,1	784,6	7.785,7	9.332	5.839	—
50 a menos de 100	—	—	—	—	—	—	—	615	40.410,9	197,4	3.907,3	7.466	2.954	—
100 a menos de 250	—	—	—	—	—	—	—	380	55.371,4	138,9	2.589,5	7.945	1.904	1
250 a menos de 1.000	—	—	—	—	—	—	—	155	75.883,9	164,6	2.161,9	7.793	795	5
1.000 e mais	—	—	—	—	—	—	—	79	188.444,8	35,5	651,7	5.032	469	—
Sem Área Declarada	1	—	—	—	—	3	—	1.743	—	—	—	14.293	3.670	1
Parceiro														
Total	4.111	116,8	0,1	92,2	99	126	—	63.409	582.049,8	4.615,8	140.453,8	157.793	190.989	7
Menos de 10	4.096	86,8	0,1	85,2	99	114	—	56.268	124.455,1	2.333,7	109.937,3	94.060	164.479	—
10 a menos de 25	11	30,0	—	7,0	—	9	—	2.709	43.008,6	961,1	13.420,4	11.872	10.879	—
25 a menos de 50	3	—	—	—	—	—	—	1.460	54.475,1	784,6	7.785,7	9.332	5.839	—
50 a menos de 100	—	—	—	—	—	—	—	615	40.410,9	197,4	3.907,3	7.466	2.954	—
100 a menos de 250	—	—	—	—	—	—	—	380	55.371,4	138,9	2.589,5	7.945	1.904	1
250 a menos de 1.000	—	—	—	—	—	—	—	155	75.883,9	164,6	2.161,9	7.793	795	5
1.000 e mais	—	—	—	—	—	—	—	79	188.444,8	35,5	651,7	5.032	469	—
Sem Área Declarada	1	—	—	—	—	3	—	1.743	—	—	—	14.293	3.670	1
Ocupante														
Total	4.111	116,8	0,1	92,2	99	126	—	63.409	582.049,8	4.615,8	140.453,8	157.793	190.989	7
Menos de 10	4.096	86,8	0,1	85,2	99	114	—	56.268	124.455,1	2.333,7	109.937,3	94.060	164.479	—
10 a menos de 25	11	30,0	—	7,0	—	9	—	2.709	43.008,6	961,1	13.420,4	11.872	10.879	—
25 a menos de 50	3	—	—	—	—	—	—	1.460	54.475,1	784,6	7.785,7	9.332	5.839	—
50 a menos de 100	—	—	—	—	—	—	—	615	40.410,9	197,4	3.907,3	7.466	2.954	—
100 a menos de 250	—	—	—	—	—	—	—	380	55.371,4	138,9	2.589,5	7.945	1.904	1
250 a menos de 1.000	—	—	—	—	—	—	—	155	75.883,9	164,6	2.161,9	7.793	795	5
1.000 e mais	—	—	—	—	—	—	—	79	188.444,8	35,5	651,7	5.032	469	—
Sem Área Declarada	1	—	—	—	—	3	—	1.743	—	—	—	14.293	3.670	1

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Fundação IBGE.

Tabela 7

Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

Resumo das Informações das Tabelas 2 a 6

Grupos de Área Total	Estabele- cimen- tos	Área (ha)			Número de			Estabele- cimen- tos	Área (ha)			Número de			
		Total	Lavouras		Bovinos	Pessoal	Tra- tores		Total	Lavouras		Bovinos	Pessoal	Tra- tores	
			Perma- nentes	Tempo- rárias						Perma- nentes	Tempo- rárias				
Proprietário															
Total	357.457	23.404.080,9	1.767.318,6	1.552.414,7	3.524.003	1.508.693	2.306	65.481	699.742,3	82.172,1	167.488,3	128.625	201.760	135	
Menos de 10	155.036	618.918,4	118.480,9	202.421,5	286.477	460.789	91	54.210	120.572,9	19.340,2	74.405,5	40.267	149.926	3	
10 a menos de 25	75.587	1.220.211,8	197.815,3	214.457,2	339.771	291.701	130	5.199	73.469,1	16.498,1	19.763,7	18.578	19.944	7	
25 a menos de 50	48.344	1.703.767,8	228.991,8	202.714,4	384.547	214.671	203	1.610	55.546,2	9.933,0	8.956,2	13.872	7.525	5	
50 a menos de 100	35.753	2.478.802,8	278.682,8	209.937,0	487.658	182.423	206	3.198	61.049,4	8.963,5	7.033,9	10.541	5.074	4	
100 a menos de 250	26.714	4.081.557,7	355.007,7	249.757,3	696.868	164.161	349	619	96.040,6	10.258,2	12.496,1	12.042	5.673	16	
250 a menos de 1.000	13.039	5.899.404,3	352.800,5	277.720,8	813.985	129.220	664	409	188.465,0	13.329,4	37.865,7	19.492	10.709	93	
1.000 e mais	2.926	7.401.418,1	235.539,6	195.406,5	513.477	65.610	663	54	104.599,1	3.848,7	6.967,2	13.174	2.619	7	
Sem Área Declarada	58	-	-	-	1.220	118	-	182	-	-	-	659	290	-	
Parceiro															
Total	44.554	645.527,5	85.949,0	92.773,5	60.149	130.383	15	149.112	2.106.701,7	160.537,9	341.162,1	431.815	447.456	74	
Menos de 10	37.501	83.820,3	24.004,1	48.916,5	13.948	93.828	1	119.687	310.473,5	43.459,2	202.195,0	182.969	333.851	2	
10 a menos de 25	3.805	56.563,6	20.896,2	14.290,3	7.671	16.983	1	14.085	214.405,1	36.365,9	50.611,4	58.053	50.447	11	
25 a menos de 50	1.424	48.554,4	11.450,6	7.408,5	5.487	7.087	2	6.244	218.280,9	21.451,0	29.372,9	42.135	25.452	4	
50 a menos de 100	868	59.520,6	8.707,8	6.245,0	6.542	4.836	2	3.210	209.796,1	16.006,4	19.379,8	34.523	14.320	6	
100 a menos de 250	567	88.638,3	8.154,4	6.245,0	9.082	3.946	2	2.968	310.604,2	16.427,7	18.549,8	39.935	11.414	17	
250 a menos de 1.000	296	143.412,6	9.897,4	6.867,2	11.445	2.617	4	847	385.911,0	13.738,9	13.798,9	36.625	5.932	23	
1.000 e mais	84	165.017,7	2.838,5	2.801,0	5.974	1.063	3	212	457.230,9	13.088,8	7.254,3	22.242	2.068	10	
Sem Área Declarada	9	-	-	-	-	23	-	1.859	-	-	-	15.333	3.972	1	

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Fundação IBGE.

Grupo Regional e depois submetidos, por intermédio da Secretaria Geral do Ministério do Interior, ao Grupo Especial, o qual, por sua vez, os encaminha aos Secretários Gerais dos três Ministérios envolvidos com o programa, para aprovação final.

O ajustamento dos planos operativos anuais com as diretrizes da programação global, bem como o desempenho das diferentes instituições executoras, corresponde ao trabalho de coordenação e acompanhamento. É com base na análise das informações do sistema de acompanhamento existente que se procedem modificações na programação anual ou mesmo na liberação de recursos para determinadas áreas. O sistema funciona a partir dos relatórios trimestrais elaborados pelos órgãos executores, examinados pelas Unidades Técnicas e Conselhos Diretores, consolidados pelo Grupo Regional e apreciados pelo Grupo Especial, para aprovação pelos Secretários Gerais dos Ministérios envolvidos. Trata-se de um longo caminho que, se não tem funcionado bem, pode ser aperfeiçoado a curto prazo. Na realidade, com a passagem do comando do programa, em escala regional, para a SUDENE, é possível admitir uma maior agilidade na sua implementação, assim como a melhoria do inter-relacionamento institucional das diferentes entidades responsáveis por sua execução.

As ações executivas nas áreas selecionadas de cada Estado do Nordeste são conduzidas, em primeiro lugar, sob o estímulo do Conselho Diretor, pois aí estão representados todos os órgãos executores. Mas é a Unidade Técnica quem comanda efetivamente o processo de implementação dos projetos, na medida em que é ela que elabora o plano operativo anual e coordena, através de um gerente, a execução das atividades programadas. Para cada projeto há um gerente, pertencente à Unidade Técnica, mas que trabalha no Município onde se localiza o projeto. Esse gerente desempenha o papel de articulador das ações executivas inter-institucionais; mantém, para tanto, contatos com os organismos executores e com a comunidade beneficiária, de *per se* ou juntamente com os órgãos encarregados da execução das atividades de um determinado projeto.

A participação da comunidade no processo de planejamento e de execução das ações do POLONORDESTE ainda é muito pequena. Embora o programa esteja orientado para o atendimento das necessidades dos pequenos e médios produtores rurais, assim como para outras categorias de trabalhadores agrícolas, os benefícios que lhes chegam diretamente expressam-se pela concessão de crédito e pela prestação de assistência técnica. Mas essas ações correspondem, na fase atual, a uma pequena parcela do esforço do programa, uma vez que grande parte dos recursos mobilizados se destina aos projetos de infra-estrutura agrícola. Deve-se destacar, nesse sentido, que a melhoria da infra-estrutura nas áreas de influência dos projetos irá contribuir para que, no médio prazo, aumente a participação da comunidade,

particularmente das mais isoladas dos centros de decisão, desde que também se incentive a criação de organizações associativas. Essa participação não tem sido maior em virtude da reduzida capacidade de associação até agora demonstrada na prática pela população rural do Nordeste, pelo menos na perspectiva dos instrumentos disponíveis nesse campo.

O estímulo à formação de diferentes tipos de associações de produtores e de trabalhadores agrícolas constitui, por isso mesmo, fator básico para que o POLO-NORDESTE apresente resultados sociais compatíveis com seus objetivos e conceções iniciais.

As intervenções do programa são realizadas através da execução de projetos de desenvolvimento rural integrado (PDRIs) e de projetos de colonização, além de ações de apoio, vinculadas à capacitação de recursos humanos e à execução de projetos complementares. Essa distinção pode conduzir à formação de idéias, à primeira vista, imprecisas quanto aos contornos conceituais do programa. Entretanto, o POLONORDESTE inscreve-se sem maiores dificuldades no domínio do desenvolvimento rural integrado, não apenas pelas ações que estão sendo executadas presentemente, mas em particular pelas suas perspectivas futuras. Com base nos conceitos apresentados no item 2, é fácil entender que um programa de colonização pode ser perfeitamente considerado como pertencente ao domínio do desenvolvimento rural integrado. Logo, todas as ações do programa estariam se realizando sob o marco do desenvolvimento rural, ainda que em sentido restrito.

Essas pequenas discrepâncias de natureza conceitual não devem ser consideradas como suficientes para descharacterizar o programa como tal. Além do mais, certas ações de alguns dos atuais projetos de desenvolvimento rural integrado, bem como determinadas atividades complementares, incluem-se muito mais na categoria de programas de apoio do que de programas de desenvolvimento rural do tipo enfoque global ou da categoria de programas de conteúdo mínimo. É possível assim, na perspectiva do médio prazo, inscrever o POLONORDESTE no conjunto de programas de desenvolvimento rural, do tipo enfoque global, ainda que restrito a áreas selecionadas de uma dada região.

Nas diferentes subáreas pertencentes às áreas selecionadas mencionadas, encontram-se em execução 47 projetos do POLONORDESTE, sendo 32 projetos de desenvolvimento rural integrado (PDRIs), 4 projetos de colonização — Alto Turi, no Maranhão; Serra do Mel e Lagoa do Boqueirão, no Rio Grande do Norte; e Serra do Ramalho, na Bahia —; e 11 projetos de apoio ao programa de irrigação do Nordeste, a cargo do DNOCS e da CODEVASF (Cartograma 2). Adicionalmente, estão sendo desenvolvidas diversas atividades de natureza complementar, referentes

a treinamento e capacitação de recursos humanos, pesquisas na área do trópico semi-árido, apoio às equipes de coordenação regional e estaduais e desenvolvimento de pesquisas agronômicas básicas (51).

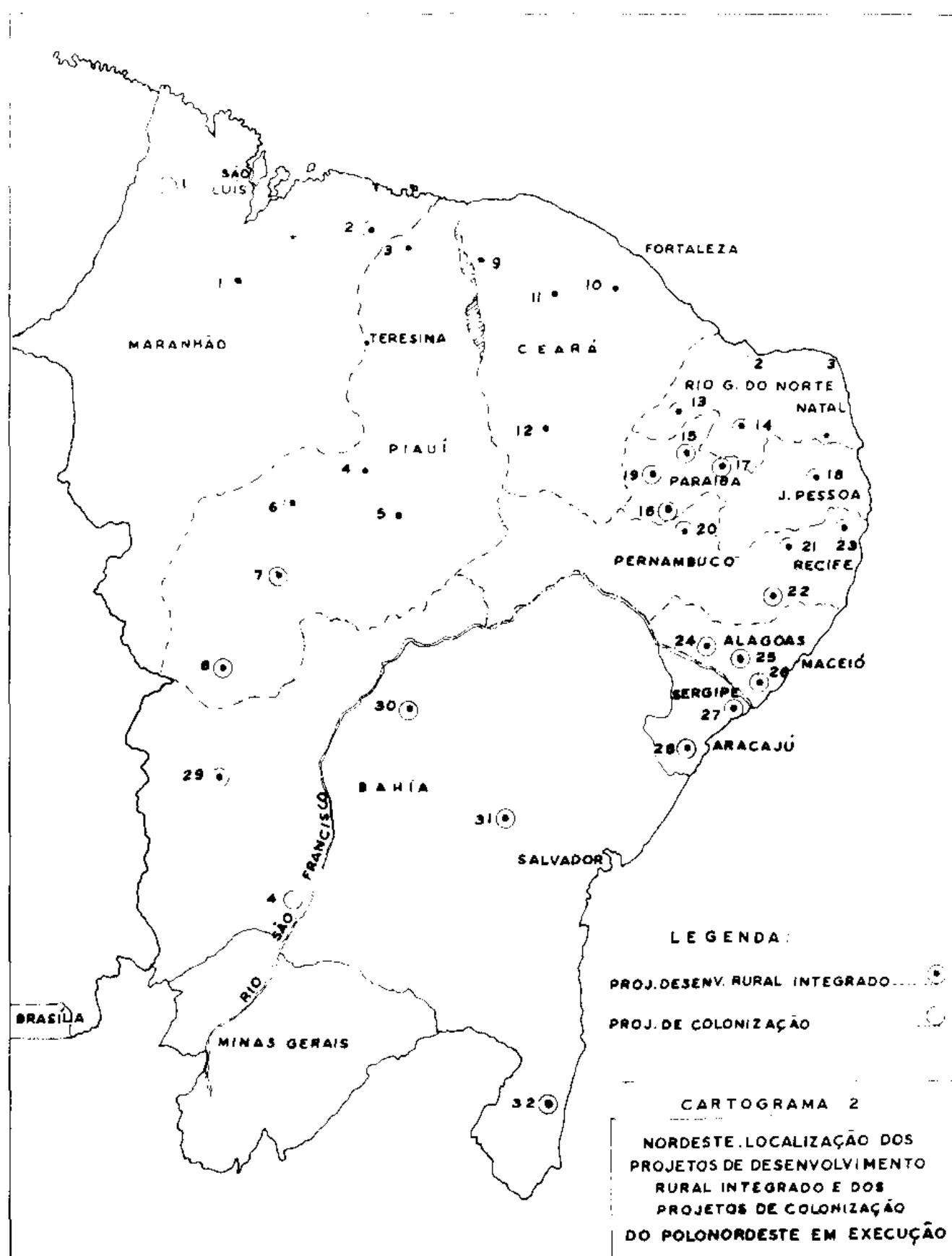
Esses projetos, além de terem beneficiado diretamente, através do crédito rural, a 35.000 produtores rurais do Nordeste, em 1977, estão beneficiando indiretamente a muitos outros produtores e trabalhadores agrícolas. É importante, entretanto, salientar que o POLONORDESTE, seguindo os rumos atuais, irá atender a um número muito maior de produtores rurais (proprietários ou não) até o final do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79). Nesse sentido, as metas previstas para o final de 1979 equivalem a multiplicar por três o atual número de produtores rurais atendidos diretamente pelo programa (elevação de 35.000 para 100.000 produtores em 1979) e o atual número de famílias beneficiadas por projetos de natureza social, desenvolvidos em função do programa (aumento de 150.000 para 390.000 famílias em 1979) (52).

Os recursos financeiros para a execução do POLONORDESTE provêm de fontes diversas, como as seguintes:

- de programas especiais como o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), que passam gradativamente da categoria de programas especiais para a de instrumentos financeiros, pois é com os recursos desses dois programas que se está financiando hoje a maioria dos programas especiais em curso no País;
- do Orçamento da União, ainda que em parcelas reduzidas, na medida em que se considerem os aportes dos órgãos executores do programa pertencentes à esfera federal;
- de bancos oficiais, como o Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, para aplicação na área de crédito rural;
- de recursos externos, para certos PDRIs, tendo como fonte o Banco Mundial.

(51) BRASIL. Ministério do Interior. Secretaria Geral. *Balanço das ações governamentais em curso no Nordeste (com ênfase no período 1974-77)*. Brasília, 1977, p. 37.

(52) Idem, p. 39.



Os projetos de desenvolvimento rural integrado do POLONORDESTE não contam com recursos financeiros das comunidades beneficiárias, como ocorre, por exemplo, na Índia, ainda que possam dispor de contribuições, em escala reduzida, dos Governos estaduais. O financiamento do programa corresponde assim a esforço quase que exclusivo do Governo Central. Seria importante, entretanto, considerar a possibilidade de participação da comunidade nesse sentido, identificando-se eventuais formas de contribuição na medida em que fossem sendo dinamizados os trabalhos de incentivo ao associativismo rural.

Os resultados do POLONORDESTE ainda são pouco expressivos, mas não há dúvidas de que eles podem e devem ser expandidos consideravelmente, não apenas por se tratar de um programa de implementação recente, como pelas possibilidades que ele pode oferecer à população rural da Região, em matéria de geração de empregos, caracterizando-se assim como um dos programas governamentais voltados para a agricultura que apresenta maior conteúdo social.

Ao salientar os resultados potenciais do programa, não se pode deixar de ressaltar a contribuição especial que vem sendo prestada ao POLONORDESTE pelas Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola (CEPAs), criadas e instaladas pela SUDENE e pelo Ministério da Agricultura, com o apoio técnico da FAO, através do Projeto de Planejamento Agrícola FAO/Ministério da Agricultura. Assinale-se ainda que foi a partir da experiência das CEPAs do Nordeste que se concebeu e se implantou no Brasil o Sistema Nacional de Planejamento Agrícola, no âmbito do Ministério da Agricultura.

As CEPAs funcionaram e vêm funcionando como a base central de apoio ao programa, a nível dos Estados, uma vez que foi a partir delas que se montaram as Unidades Técnicas do POLONORDESTE. Os primeiros projetos de desenvolvimento rural integrado do programa foram elaborados por essas Comissões, que, embora não correspondam nos diferentes Estados às Unidades Técnicas, se encarregam das tarefas de elaboração de todos os programas e projetos de desenvolvimento agrícola na esfera do POLONORDESTE. Sem a base técnica e institucional das CEPAs, teria sido muito difícil fazer com que o programa alcançasse os progressos atuais, particularmente os relativos ao planejamento e à execução a nível local.

É importante ressaltar, finalmente, o interesse do Banco Mundial em relação ao fortalecimento e ampliação do programa. A esse respeito, o Banco vem mantendo contatos com a SUDENE e o Governo do Estado do Ceará, desde 1978. No período abril/maio de 1979, foi confirmada a intenção do Banco de aumentar sua participação na execução do programa nesse Estado. A idéia do Banco e do Governo do Ceará consiste na elaboração e execução de um amplo programa de desenvol-

vimento rural para todo o Estado, tomando por base a experiência dos quatro PDRIs que vêm sendo executados, um dos quais — o da Serra da Ibiapaba — conta com o apoio financeiro do Banco. Com a execução de um programa com tais dimensões, será possível, sem dúvida, melhorar o inter-relacionamento das instituições federais e estaduais que vêm atuando, no Ceará, nos campos do desenvolvimento agrícola e agrário.

4.2.2. Programa de Irrigação

A agricultura irrigada, particularmente a conduzida por iniciativa do setor público, em virtude da integração setorial e institucional que predomina na execução de diferentes atividades em torno de uma determinada área — o perímetro de irrigação —, pode ser considerada como vinculada ao domínio do desenvolvimento rural integrado. Não apresenta, contudo, as características sociais inerentes aos projetos de desenvolvimento rural integrado típicos. Nesse sentido, a irrigação deve ser considerada mais como um instrumento voltado para a elevação da produção e da produtividade agrícolas, notadamente em áreas onde os recursos de solo e água são escassos, do que para a geração de empregos.

Essa perspectiva é, entretanto, restritiva, não apenas no contexto dos problemas de emprego existentes em áreas subdesenvolvidas, como em termos da contribuição que a agricultura irrigada tem para oferecer, a médio prazo, no campo social. As possibilidades a esse respeito se concretizam na medida em que um programa de irrigação entra na fase de efetiva consolidação, expressa pelo inter-relacionamento da atividade produtiva com as de beneficiamento/transformação de terras e de comercialização da produção.

A agricultura irrigada que se pratica no Brasil, por motivação do setor público federal, restringe-se em grande parte ao esforço em curso no Nordeste, mas a irrigação que aí se realiza ainda não atingiu essa fase, embora já haja iniciativas com grande potencial nesse sentido, como é o caso do Projeto de Irrigação de Morada Nova, no Estado do Ceará, conduzido pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), e o Projeto Bebedouro, localizado no Município de Petrolina, Estado de Pernambuco, executado sob a responsabilidade da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF).

As áreas cultivadas no Brasil, sob o regime da irrigação, cobriam em 1976 uma superfície de 838.487 ha, dos quais 95,2% eram administrados pela iniciativa privada, 3,4% pelo Governo Federal e 1,4% pelos Governos estaduais (Tabela 8). Até essa data, cerca de 55% da área operada diretamente pelo Governo Federal (28.229 ha),

482

R. econ. Nord., Fortaleza, v. 10, n. 2, p. 431-494, abr./jun. 1979

Tabela 8

Brasil. Áreas Irrigadas em Operação, segundo as Grandes Regiões
sob a Responsabilidade dos Governos Federal e Estaduais e da
Iniciativa Privada. Situação Vigente em 31.12.76

(Em Hectare)

Região	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul		BRASIL	
	Número Absoluto	%	Número Absoluto	%	Número Absoluto	%	Número Absoluto	%	Número Absoluto	%	Número Absoluto	%
Governo Federal	—	—	15.574	26,3	—	—	1.539	0,1	11.116	1,9	28.229	3,4
Governo Estadual	—	—	521	0,0	—	—	7.138	0,3	4.170	0,8	11.829	1,4
Iniciativa Privada	1.547	100,0	42.975	72,7	—	—	206.989	96,0	546.918	97,3	789.159	95,2
Total	1.547	100,0	59.070	100,0	—	—	215.666	100,0	562.204	100,0	838.487	100,0

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Ministério do Interior (Levantamento realizado pela Secretaria Geral do Ministério e pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional – SUDAM, SUDENE, SUDECO e SUDESUL –, com a colaboração das Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola – CEPA's e outros órgãos dos Governos dos Estados).

localizavam-se nos perímetros de irrigação administrados pelo DNOCS (11.022 ha) e pela CODEVASF (4.552 ha). Além dessa área, encontravam-se em operação no Nordeste, até 1976, mais 42.975 ha a cargo da iniciativa privada (72,7% do total regional) e 521 ha sob a responsabilidade dos Governos dos Estados (Tabela 8).

Esses resultados, em relação ao Nordeste, ampliaram-se consideravelmente de 1976 até 1978, tanto no que diz respeito ao trabalho do DNOCS como da CODEVASF.

O DNOCS tem sob sua responsabilidade a implementação de 34 projetos de irrigação, localizados no semi-árido nordestino, abrangendo uma área geográfica de 328.664 ha de terras irrigáveis. Dessa área, 39.954 ha encontram-se em implantação (compreendendo nesse sentido as superfícies dos perímetros irrigados) e 20.781 ha em operação (situação até dezembro de 1978). Aos 328.654 ha se somam mais 432.259 ha de terras exploráveis sob o regime da agricultura de sequeiro – circunjacentes aos perímetros de irrigação –, cujo desenvolvimento depende da atuação do Departamento. Há, assim, 760.923 ha de terras em processo de beneficiamento, ainda que parcial. Até dezembro de 1978, o DNOCS havia promovido o assentamento de 3.616 irrigantes, nas áreas em operação mencionadas (53).

Os trabalhos da CODEVASF, nesse campo, compreendem a instalação de empresas agroindustriais e empreendimentos de colonização para pequenos produtores, executados em 20 projetos de irrigação. Até dezembro de 1978, a Empresa havia implantado 22.070 ha, colocado em operação 8.510 ha e promovido o assentamento de 1.103 famílias de irrigantes (54).

Dessa forma, é fácil verificar que o esforço governamental no campo da agricultura irrigada é ainda muito reduzido no Nordeste, não havendo condições para que a irrigação possa desempenhar, como seria desejável, papel importante em matéria de geração de emprego. A Região está portanto muito atrasada nesse terreno, notadamente quando se sabe que existem recursos de solo e água utilizáveis sob o regime da irrigação em áreas da ordem de 1.000.000 ha. Pode-se admitir que os pequenos progressos alcançados no Nordeste no domínio da agricultura irrigada decorrem da reduzida prioridade conferida à matéria. A escassez de recursos para a execução de programas mais amplos de irrigação passa, em última análise, a ser o corolário das indefinições políticas relativas ao assunto.

(53) BRASIL. Ministério do Interior. Secretaria Geral. Secretaria de Planejamento e Operações. Balanço das ações realizadas pelo Ministério do Interior no período 1974-78. Brasília, 1978, p. 287. Mimeogr.

(54) Idem, p. 288.

Desatentos a essas circunstâncias, muitos especialistas em problemas do desenvolvimento têm criticado sem restrições o programa de irrigação do Nordeste, considerando vultosos seus custos de implantação e inadequados seus resultados sociais. Numa perspectiva de resultados imediatos, não apenas econômicos como sociais, as críticas apresentadas por esses especialistas nos parecem corretas. Mas se se considera um prazo mais longo, admitida a concessão de maior prioridade à irrigação, tais críticas perdem seu sentido.

Entretanto, não se pode deixar de creditar aos críticos da irrigação realizada atualmente no Nordeste pelo DNOCS e pela CODEVASF, um mérito especial, qualificado pelas restrições que eles fazem à técnica altamente intensiva em capital utilizada nos perímetros em operação ou em processo de implantação. O processo em curso, para alguns desses analistas, apresenta efeitos altamente negativos sobre as metas de emprego, "sem se considerar o fato de que técnicas capital-intensivas acompanham o modelo de irrigação praticado, exacerbando os problemas de excedentes demográficos da Região" (55). A relação capital-trabalho encontrada para os projetos de irrigação de Sumé e São Gonçalo, na Paraíba, e de Morada Nova, no Ceará, é sete vezes superior à média da agricultura brasileira, "entendendo-se, assim, porque a previsão de empregos do DNOCS para 1980 representa 2,3% da população rural excedente da zona semi-árida" e também porque ao "final de 1975 apenas 4% da meta de 1980 tinha sido satisfeita em termos de absorção de trabalho" (56).

Salienta Clóvis Cavalcanti, um dos mais competentes analistas dos problemas nordestinos, que "os cálculos de custo-benefício que precedem a implantação do empreendimento irrigado geralmente comprovam de modo taxativo a viabilidade da iniciativa", uma vez que os critérios econômicos prevalecem sobre os sociais (57). Mas se essas distorções têm lugar tão acentuadamente nos projetos de irrigação do DNOCS, elas se agravam ainda mais nos conduzidos pela CODEVASF, cuja orientação principal consiste em apoiar e promover a agricultura irrigada, através de grandes empresas, no Vale do São Francisco.

Nessas condições, a dimensão social que pode ser atingida, a médio e longo prazo, com a dinamização da agricultura irrigada no Nordeste, só se concretizará na medida em que se alterem os atuais coeficientes técnicos de produção, requeren-

(55) CAVALCANTI, Clóvis. *Introdução à economia do Nordeste*. Guarujá, ANPEC, 1976 (IV Encontro Nacional de Economia, Guarujá, 8 a 10 de dezembro de 1976), p. 22. Mimeogr.

(56) HALL, Anthony. *Drought and irrigation in Northeast Brazil*. Glasgow, University of Glasgow, 1976 (Tese de Ph.D.), pp. 111-2. Mimeogr. In: CAVALCANTI, Clóvis. Op. cit. p. 22.

(57) CAVALCANTI, Clóvis. Op. cit. p. 22.

do-se para tanto que se opte clara e precisamente pela necessidade de se adotarem tecnologias menos intensivas em capital. Na medida em que as decisões possam orientar-se nessa direção, será possível incluir a agricultura irrigada, que se pratica no Nordeste semi-árido e no Vale do São Francisco, no domínio dos programas de desenvolvimento rural integrado, do tipo enfoque global, embora restritos a uma determinada zona. Até lá, entretanto, será necessário realizar muitas modificações na concepção e na estratégia executiva dos programas de irrigação conduzidos pelo Ministério do Interior, através do DNOCS e da CODEVASF.

Algumas das restrições impostas atualmente ao programa de irrigação podem ser eliminadas, sem maiores dificuldades de natureza política, na proporção em que se incentive a introdução de indústrias no meio rural. A esse respeito, são animadoras as perspectivas advindas de estudo realizado pelo BNB, SUDENE, DNOCS e o "Settlement Study Center" de Rehovot (Israel), objetivando "estudar as condições necessárias para a introdução de empresas industriais nas regiões rurais, os sistemas de administração e as tecnologias requeridas para a melhoria das condições sociais e econômicas em comunidades rurais, e os problemas organizacionais que provavelmente hão de surgir" (58).

A despeito de certas preocupações evidentes no âmbito do Ministério do Interior, em relação às repercussões sociais do programa de irrigação do Nordeste, não será demais insistir na conveniência de incentivar a realização de estudos sócio-econômicos relativos ao impacto dos projetos de irrigação nas áreas de assentamento recente. Embora se reconheça o papel da irrigação como instrumento de promoção do desenvolvimento agrícola, não se pode deixar de admitir que sua contribuição social será apenas marginal, se não forem adotadas modificações tecnológicas significativas no modelo de exploração em curso. Num mundo onde até os recursos renováveis começam a escassear, a prática da agricultura irrigada tende a assumir cada vez mais relevo, mas para isso é fundamental que se evite a prevalência de critérios econômicos sobre critérios sociais, pois no final das contas o que está em jogo é a sobrevivência e o bem-estar das populações.

4.2.3. Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN)

Com a criação do PRONAN, através do Decreto no. 77.116, de 06.02.76, o Governo brasileiro deu um passo muito importante no sentido de encaminhar de

(58) TÁVORA FILHO, Almir Fernandes & LEITE, Pedro Sisnando. A estratégia do desenvolvimento rural integrado. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, 8 (2): 283-310, abr./jun. 1977, pp. 294-5.

modo mais adequado soluções para os graves problemas de desnutrição encontrados em diferentes áreas do País. Esse programa, ainda que não se vincule diretamente ao terreno do desenvolvimento rural integrado, pertence à categoria dos que se destinam a contribuir para a melhoria das condições de vida da população de baixa renda. Difere, além disso, dos que foram antes examinados, por cobrir todo o território nacional; ainda que esteja submetido a essa circunstância, ele se volta em termos de execução para as áreas mais carentes das regiões brasileiras pobres. Ademais, é um programa que pode complementar favoravelmente muitas das ações de interesse particular para o POLONORDESTE e outros Programas Especiais.

Com o PRONAN, o Governo procura atuar de forma integrada junto às áreas de oferta e demanda de alimentos, segundo diretrizes de ação básicas orientadas para (59):

- a racionalização da oferta de serviços de suplementação alimentar;
- a melhoria do sistema de produção e comercialização de alimentos;
- o combate às carências nutricionais específicas;
- a realização de estudos e pesquisas nos campos da alimentação e nutrição;
- a capacitação e o aperfeiçoamento de recursos humanos necessários à implementação do programa.

O PRONAN deve beneficiar mais especificamente os pequenos produtores rurais de baixa renda, na medida em que procura oferecer-lhes melhores condições para a comercialização de seus produtos, evitando os intermediários. Uma outra característica básica do programa diz respeito à preocupação com as gestantes, nutrizes e menores de sete anos integrantes de grupos de baixa renda e com os escolares de estabelecimentos oficiais de ensino do 1º. grau.

Para que essas pessoas possam vir a ser beneficiadas, será necessário modernizar e dinamizar o funcionamento das instituições encarregadas da execução de programas governamentais de suplementação alimentar, assim como obter a participação consciente de órgãos e entidades governamentais no financiamento dos produtos a serem utilizados na suplementação alimentar. A colaboração, com propósitos semelhantes, da empresa privada, é também esperada, ainda que para tanto seja necessário conceder financiamentos e incentivos fiscais especiais.

(59) BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico. *Programa nacional de alimentação e nutrição (PRONAN)*. Brasília, 1976, pp. 17-9.

Uma das inovações importantes do programa, relativa ao fortalecimento da economia do pequeno produtor, diz respeito à aquisição de alimentos dos próprios beneficiários para a utilização em projetos de suplementação alimentar de outros grupos de baixa renda. Com esse procedimento, procura-se evitar a venda em áreas pobres de produtos adquiridos em áreas mais desenvolvidas, aumentando o efeito multiplicador dos investimentos realizados nas zonas atrasadas.

O programa apresenta outra característica que o distingue de muitos dos esforços governamentais realizados nesse campo, expressa pela quantificação precisa das diferentes categorias de beneficiários, o que certamente irá facilitar o acompanhamento e a avaliação do desempenho das instituições encarregadas de sua implementação. As metas do PRONAN, no período 1976-79, estão especificadas no sentido de (60):

- atender a cerca de 1,9 milhão de gestantes e nutrizes, 4,2 milhões de crianças com idade inferior a 7 anos, 9,1 milhões de escolares do 1º. grau e 90.000 famílias de pequenos produtores rurais;
- realizar a fluorização da água de abastecimento público das cidades com população inferior a 50.000 habitantes, de forma a atender, no período, contingente da ordem de 25 milhões de pessoas;
- melhorar a alimentação dos trabalhadores de baixa renda, beneficiando nesse sentido a aproximadamente 5,6 milhões de pessoas.

Na execução do programa estão envolvidos os Ministérios da Saúde, particularmente através do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), da Agricultura, da Assistência e Previdência Social, da Educação e Cultura, da Fazenda – por intermédio do Banco do Brasil –, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, os Governos dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e de vários Municípios. Os recursos mobilizados pelo PRONAN provêm de fontes orçamentárias, não-orçamentárias (Banco do Brasil, Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS – e Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP) e de outras fontes (Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios e empréstimos externos).

Mais uma vez verifica-se a ausência da comunidade local no esforço de execução de programas realizados em seu benefício direto. Embora não se deva esperar participação financeira elevada da comunidade, seria importante considerar sua colaboração voluntária nesse sentido, avaliável ou não em dinheiro.

(60) Idem, pp. 47-8.

4.2.4. Outros Programas

Além dos programas mencionados no item anterior, o Governo brasileiro vem executando outros, cujos propósitos são em muitos sentidos semelhantes. Esses programas, embora elaborados sem uma preocupação mais explícita com a redução da pobreza rural, podem entretanto contribuir positivamente a tal respeito, desde que passem por algumas reformulações e sejam executados em estreita articulação com programas como o POLONORDESTE, que apresenta concepção suficientemente abrangente nesse terreno.

A tal respeito devem ser destacados o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), concebido no âmbito do Ministério do Interior pela SUDENE, e o Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais (PRODECOR), elaborado e conduzido pelo Ministério da Agricultura. Ambos se voltam, sem dúvida, para a solução dos problemas do Nordeste rural, mas suas ações são levadas à prática sem que se considerem as necessárias inter-relações com os programas que se destinam, em princípio, ao mesmo público-meta, aqui compreendidos os pobres das zonas rurais do Nordeste.

O Projeto Sertanejo foi criado pelo Decreto no. 78.299, de 23.08.76. Tem por finalidade fortalecer a economia de pequenas e médias unidades de produção agropecuária do semi-árido nordestino, de modo a torná-las mais resistentes às secas que freqüentemente afetam essa zona. Um dos grandes méritos do Projeto Sertanejo consiste na definição precisa da população a ser diretamente beneficiada e que está compreendida pelos seguintes estratos: I – trabalhadores sem terra (arrendatários, parceiros e ocupantes) e assalariados; II – pequenos proprietários; III – médios proprietários que disponham de estabelecimentos com área de até 500 ha, desde que apresentem possibilidades de valorização integral de suas terras, com vistas à obtenção de maior resistência às secas e de maior utilização de mão-de-obra; IV – proprietários de terra com área superior a 500 ha, cujos projetos, aprovados pela SUDENE e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), proporcionem o acesso à terra a trabalhadores dos estratos I e II.

O Projeto Sertanejo, por se destinar ao atendimento de agricultores com as características referidas, localizados em área de expressiva dimensão (cerca de 860.000 km²), pode ser considerado como um dos maiores empreendimentos no gênero em matéria de aproveitamento e melhoria de áreas secas ou semi-áridas do mundo. Embora haja algumas restrições ao seu atual esquema de operação, expressas por estrutura executiva pesada e pela incapacidade demonstrada até agora (maio de 1979) de beneficiar os pequenos produtores rurais, proprietários ou não de terra,

trata-se de um dos instrumentos mais importantes já concebidos pelo Governo Federal em relação ao Nordeste brasileiro (61).

O PRODECOR, também orientado para o fortalecimento das propriedades rurais, tem objetivos até certo ponto mais amplos, na medida em que procura envolver com mais precisão o esforço das comunidades rurais e fixar produtivamente o homem ao campo. Busca, nesse sentido, contribuir para a redução das migrações campo-cidade. A ação do programa está “dirigida para o atendimento das necessidades dos pequenos agricultores de baixa renda, que normalmente e por falta de condições mínimas se encontram à margem do processo de desenvolvimento, já que não possuem um documento legal de propriedade da terra” ou não dispõem de garantias reais para oferecer aos agentes financeiros. Em vista disso, busca-se exercer uma influência educativa sobre os agricultores, “sem caráter paternalista, incentivando-os a reduzir o custo de produção e assumir efetivamente a direção de seu trabalho” (62).

Presentemente (maio de 1979), discute-se no âmbito do Ministério da Agricultura proposta concreta para a integração dos esforços do setor público em relação aos produtores rurais de baixa renda, com ênfase no Nordeste brasileiro. Essa proposta resulta da análise dos programas em curso nesse domínio, considerando, além dos aspectos técnicos ligados ao problema, os aspectos políticos e institucionais. A proposta põe em relevo a questão de que, para solucionar os problemas dos produtores rurais de baixa renda, não basta mobilizar os instrumentos de política agrícola (crédito, assistência técnica, pesquisa, comercialização, preços compensadores etc.). Seria também necessário utilizar os instrumentos de política agrária. Em nossa opinião, essa mobilização implicaria no uso de instrumentos inscritos no terreno da política agrária de estrutura (como seria o caso dos referentes ao Projeto Sertanejo, em sua concepção básica) ou no campo da política de reforma agrária, que apresenta implicações bem mais concretas em termos de desapropriação de terras improdutivas (63).

-
- (61) Para uma melhor visão das possibilidades do Projeto Sertanejo, ver a respeito: SUDENE. **Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste; projeto sertanejo.** Recife, MINTER/SUDENE, set. 1976.
- (62) FRANCO, Otávio & MATORANA, Sérgio. **A política de governo e a população rural de baixa renda no Nordeste.** Brasília, Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, Brasil/PNUD/OIT, Relatório Técnico no. 36, 1978, p. 50.
- (63) Ver a respeito: MINISTÉRIO DA AGRICULTURA/Secretaria de Planejamento da Presidência da República. **Programa nacional de promoção de pequenos produtores rurais (produtores de baixa renda); proposta para decisão.** Brasília, 1979.

5. CONCLUSÕES

A experiência brasileira no terreno do desenvolvimento rural integrado, como se vê, já começa a tomar direções bem variadas, dificultando sem dúvida os trabalhos de coordenação, seja a nível nacional, seja a nível regional e local. Como a Índia, o Brasil está executando um considerável número de programas voltados, de alguma forma, para a redução da pobreza rural, notadamente em relação ao Nordeste brasileiro, ainda que suas concepções e esquemas operativos difiram de modo visível.

Desse modo, ainda que estejam sendo alcançados resultados concretos com a execução de tais programas, é lícito admitir a utilização descoordenada de recursos humanos e financeiros em áreas geográficas comuns, com evidentes prejuízos para a população pobre das áreas rurais que, se não é beneficiada como seria desejável, fosse atendida de acordo com as possibilidades que são efetivamente passíveis de mobilização. Outra constatação importante, em relação ao caso brasileiro, diz respeito à reduzida participação das comunidades locais no processo de execução desses programas.

Em nossa opinião, a multiplicação de programas com propósitos muitas vezes semelhantes se deve ao fato de que eles são concebidos, por um lado, sem um exame adequado das necessidades e interesses das comunidades a beneficiar e, por outro, sem que haja uma política explicitamente definida em relação ao problema da pobreza rural, tanto em escala nacional como regional.

São portanto alvissareiras as perspectivas advindas da proposta do Ministério da Agricultura, que se encontra em estágio de discussão, que antecipa a decisão final que a matéria requer. Na mesma linha, pode-se também incluir os esforços do Ministério do Interior para conceder à SUDENE os instrumentos de que ela carece para conceber, planejar e acompanhar a execução de programas como o POLO-NORDESTE, o Projeto Sertanejo e o Programa de Irrigação. Restará, a partir de então, promover o relacionamento inter-institucional das entidades das esferas federal e estadual, que atuam nessa área, e buscar esquemas adequados de participação das comunidades locais na execução dos programas voltados para a redução da pobreza rural.

A adoção de esquemas de desenvolvimento rural integrado, particularmente os do tipo enfoque global, assume em tais condições papel de grande destaque. As dificuldades a enfrentar continuarão, entretanto, vinculadas aos limites de sua aceitação política. Para eliminá-las, será fundamental sensibilizar e mobilizar os líderes

políticos do Nordeste, onde a nova estratégia merece maior destaque, notadamente os Governadores de Estado e os empresários, para que o trabalho de promover econômica e socialmente a população rural de baixa renda possa realizar-se segundo a concepção do desenvolvimento rural integrado. Em nossa opinião, a redução da pobreza rural só será viável, em relação aos países que praticam sistemas políticos baseados em economia de mercado, se os programas executados com tal propósito forem concebidos segundo a estratégia do desenvolvimento rural integrado.

BIBLIOGRAFIA

1. ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. A execução do planejamento: o que se obteve em dois anos com o II PND. **Política**. Brasília, Fundação Milton Campos, (4) : 51-9, abr./jun., 1977.
2. BANCO MUNDIAL. **Desarrollo rural**; documento de política setorial. Washington, 1975.
3. BERELSON, Bernard *et alii*. **Población mundial: informe del estado de la población para 1974**. In: **Informes sobre Población/Planificación Familiar**. Bogotá, Asociación Colombiana para el Estudio de la Población (ACEP), (15), jan., 1974.
4. BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República/Ministério do Interior/Ministério da Agricultura. **Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste (POLONORDESTE)**. Brasília, MINTER, 1976, Mimeogr.
5. ———. **POLONORDESTE: manual de administração**. Recife, SEPLAN, 1977.
6. ———. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília, 1974.
7. ———. Secretaria de Planejamento da Presidência da República/Ministério do Interior/Banco Central do Brasil. **POLONORDESTE: diretrizes para o planejamento**. Brasília, SEPLAN, 1976, Mimeogr.
8. ———. Ministério do Interior. Secretaria Geral. **Balanço das ações governamentais em curso no Nordeste (com ênfase no período 1974-77)**. Brasília, 1977.
9. ———. Ministério do Interior. Secretaria Geral. Secretaria de Planejamento e Operações. **Balanço das ações realizadas pelo Ministério do Interior no período 1974-78**. Brasília, 1978. Mimeogr.
10. ———. Conselho de Desenvolvimento Econômico. **Programa nacional de alimentação e nutrição (PRONAN)**. Brasília, 1976.
11. CARVALHO, Otamar de. **Desenvolvimento regional: um problema político**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979.

12. ———. Programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste. *Boletim de Agricultura SUDENE*. Recife, 2(3) : 35-60, jul/dez., 1974.
13. CAVALCANTI, Clóvis. *Introdução à economia do Nordeste*. Guarujá, ANPEC, 1976. Mimeogr.
14. CEARÁ. *II Plano de Metas Governamentais (1979-83)*. Fortaleza, Imprensa Oficial do Ceará, 1979.
15. HALL, Anthony. *Drought and irrigation in Northeast Brazil*. Glasgow, University of Glasgow, 1976. Mimeogr. In: CAVALCANTI, Clóvis. Op. cit.
16. D'APOTE, Vincenzo et alii.
16. D'APOTE, Vincenzo et alii. *Bases para uma política de colonização e reforma agrária no Nordeste do Brasil*. Recife, SUDENE, 1972. Mimeogr.
17. FRANCO, Otávio & MATURANA, Sérgio. *A política de governo e a população rural de baixa renda no Nordeste*. Brasília, Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, Brasil/PNUD/OIT, Relatório Técnico no. 36, 1978. Mimeogr.
18. FREJKA, Thomas. *The future of growth population*. In: BERELSON, B. Op. cit.
19. INDIA. Ministry of Information and Broadcasting. Research and Reference Division. *India; a reference annual 1976*. New Delhi, 1976.
20. ———. Planning Comission. *Economic development in different regions in India*. New Delhi, 1962.
21. ———. Planning Comission. *Draft fifth five year plan (1974-79)*. New Delhi, 1973.
22. LAPIERRE, Dominique & COLLINS, Larry. *Esta noite a liberdade*. São Paulo—Rio de Janeiro, DIFEL, 1976.
23. MARTINE, George. *Migrações internas e alternativas de fixação produtiva: experiências recentes de colonização no Brasil*. Brasília, Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, Brasil/PNUD/OIT, Relatório Técnico no. 37, 1978. Mimeogr.

24. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA/Secretaria de Planejamento da Presidência da República. **Programa nacional de promoção de pequenos produtores rurais (produtores de baixa renda); proposta para decisão.** Brasília, 1979.
25. PAIVA, Ruy Miller. **India. Observações agrícolas, econômicas e sociais; notas de viagem.** Rio de Janeiro, Ministério da Agricultura, Serviço de Informação Agrícola, 1960.
26. SCHUMACHER, E.F. **O negócio é ser pequeno; um estudo de economia que leva em conta as pessoas.** Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.
27. SUDENE. **Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste; projeto sertanejo.** Recife, MINTER/SUDENE, 1976.
28. TÁVORA FILHO, Almir Fernandes & LEITE, Pedro Sisnando. **A estratégia de desenvolvimento rural integrado.** Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, 8(2) : 283-310, abr/jun., 1977.