

PROJETO ÁRIDAS

Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



GT 6 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELOS DE GESTÃO

GT 6.5 – AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

José Otamar de Carvalho

Coordenação Geral:

COORDENAÇÃO DA
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

711.2: 63:504 (213.504)

NOBRE P – ARIDA

V.1 N.1



Ministério da
Integração Nacional



PROJETO ÁRIDAS



Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



**GT 6 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO
E MODELOS DE GESTÃO**

**GT 6.5 – AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

José Otamar de Carvalho

Versão Preliminar, sujeita à revisão.
Circulação Restrita aos participantes
do Projeto ARIDAS



PROJETO ÁRIDAS



Um esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e de Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste.

O ARIDAS conta com o apoio financeiro de Entidades Federais e dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, particularmente através de recursos do segmento de Estudos do Programa de Apoio ao Governo Federal.

A execução do ARIDAS se dá no contexto da cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IICA e os Estados, no âmbito do PAPP.

ORGANIZAÇÃO

Coordenação Geral: **Antônio Rocha Magalhães**
Coordenador Técnico: **Ricardo R. Lima**

GTI – RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

GT – II – RECURSOS HÍDRICOS

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

GT III – DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL

Coordenador: **Amenair Moreira Silva**

GT IV – ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL E AGRICULTURA DE SEQUEIRO

Coordenador: **Charles Curt Meller**

GT V – ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Coordenador: **Antônio Nilson Craveiro Holanda**

GT VI – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELO DE GESTÃO

Coordenador: **Sérgio Cavalcante Buarque**

GT VII – INTEGRAÇÃO COM A SOCIEDADE

Coordenador: **Eduardo Bezerra Neto**

Cooperação Técnica-Institucional IICA: **Carlos L. Miranda** (Coordenador)

COORDENAÇÃO GERAL:

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação
da Presidência da República
Seplan-PR – Esplanada dos Ministérios – Bloco K – sala 849
Telefones: (061) 215-4132 e 215-4112
Fax: (061) 225-4032



PROJETO ÁRIDAS



COLEGIADO DIRETOR

Presidente: Secretário-Executivo da Seplan-PR

Secretário: Coordenador Geral do ARIDAS

Membros:

Secretários-Executivos dos Ministérios do Meio ambiente e Amazônia Legal, da Educação e Desportos e da Saúde;

Secretário de planejamento e Avaliação da Seplan-PR;

Secretário de Planejamento do Ministério da Ciência e Tecnologia;

Secretário de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

Superintendente da Sudene;

Presidente do Banco do Nordeste do Brasil;

Presidente da Embrapa;

Presidente do IBGE;

presidente do Ibama;

Presidente da Codefasv;

Diretor Geral dos Dnocs;

Presidente do Ipea;

Representante da Fundação Esquel Brasil (Organização Não Governamental)

CONSELHO REGIONAL

Membros:

Secretários de Planejamento dos Estados participantes do ARIDAS;

Suplentes: Coordenadores das Unidades Técnicas do PAPP;

Coordenador geral do Aridas;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante do BNB;

Representante do Ipea;

Representante da Embrapa;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

COMITÊ TÉCNICO

Presidente: Coordenador Geral do aridas;

Membros:

Coordenadores de GT Regionais;

Coordenadores Estaduais;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante da Embrapa;

Representante do IBGE;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação/MIR;

Representante do DNAEE;

Representante do Dnocs;

Representante do IICA





APRESENTAÇÃO

O presente trabalho foi concebido de sorte a que o seu conteúdo básico pudesse propiciar informações sobre:

- os programas especiais de desenvolvimento regional e iniciativas correlatas, com suas especificidades e concepções;
- a contribuição desses programas e iniciativas para a redução da vulnerabilidade à seca nas áreas semi-áridas do Nordeste;
- os atributos de sustentação e sustentabilidade que lhes tenham sido (ou não) inerentes;
- a vulnerabilidade e tendências futuras de sustentabilidade/insustentabilidade de programas de âmbito regional;
- o futuro desejado de sustentação e sustentabilidade de programas de abrangência regional;
- propostas e recomendações de diretrizes para a sustentação e sustentabilidade de novos programas de abrangência regional.

As atividades de levantamento e análise de informações relativas aos programas de desenvolvimento regional e iniciativas aqui estudados envolveram o estudo de questões:

- i) relativas a mudanças político-institucionais, resultantes da melhora (ou piora) dos serviços públicos em geral e da própria organização das estruturas públicas (federais, estaduais e municipais);
- ii) de natureza econômica quantitativa (PIB da Região Nordeste, PIB agrícola, produção agrícola, sociais (educação, saúde, evolução do emprego – agrícola e não-agrícola %, mobilidade da população e migrações) e ambientais (maior ou menor degradação dos recursos naturais);
- iii) de natureza qualitativa relacionada ao nível de participação da população, ao grau de organização dos grupos de interesse e ao gerenciamento de programas, projetos e fundos de financiamento; e
- iv) relativas a mudanças nos fluxos de informação, inclusive tecnológicas, derivadas das melhorias decorrentes da implantação de projetos e programas de desenvolvimento, nas dimensões regional, estadual, microrregional e municipal.

Este trabalho compreende uma apresentação, um sumário executivo, dez capítulos, uma listagem da bibliografia consultada e dois anexos. O estudo oferece uma ampla e detalhada visão das políticas e programas de desenvolvimento regional executados no Nordeste, a partir dos anos 70. Destaca também, ainda que de forma resumida, os principais elementos das políticas e programas de desenvolvimento urbano e local.

Integra o Capítulo I o sumário executivo de cada capítulo do estudo. O Capítulo II corresponde a uma introdução aos temas abordados, acrescida de





uma descrição da metodologia adotada. Do Capítulo III consta uma descrição das principais idéias sobre ecologia, meio ambiente e desenvolvimento sustentável no Nordeste. Ele tem início com uma apreciação dos trabalhos realizados pelos pioneiros na matéria, que é complementada com os elementos suscitados pela abordagem do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN e uma explicitação da questão ambiental no Nordeste. No Capítulo IV trata-se da lógica dos programas especiais de desenvolvimento regional. A apresentação do modelo de desenvolvimento para o Nordeste, proposto pelo GTDN e tratado nos Planos Diretores da SUDENE, constitui o seu ponto de partida. Na seqüência, são discutidas as políticas de desenvolvimento regional e de desenvolvimento urbano e local que orientaram a ação governamental na Região, no quadro das quais foram concebidos e executados os programas especiais de desenvolvimento rural integrado.

Os Capítulos V, VI e VII contemplam a avaliação dos programas objeto de estudo, dentre os quais se destacam o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste-POLONORDESTE, o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste-Projeto Sertanejo, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste-PAPP, o Programa de Recursos Hídricos do Nordeste-PROHIDRO e o Programa de Irrigação do Nordeste-PROINE. Do Capítulo VIII constam apreciações sobre outras iniciativas, de natureza instrumental, fundamentais para o desenvolvimento da Região, a exemplo do Fundo de Investimentos do Nordeste-FINOR (Agropecuário), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste-FNE e dos programas de reforma agrária. Do Capítulo IX constam as principais conclusões do estudo, apresentadas em relação a cada um dos capítulos e para todos os programas e iniciativas estudados. O Capítulo X é dedicado a uma apresentação de cenários, a partir dos quais são discutidos os contextos mais favoráveis à formulação de novos programas de desenvolvimento, a serem executados em escala regional e local. O mote desse capítulo é dado por reflexões a respeito do futuro do Nordeste, com e sem SUDENE.

Durante sua elaboração, contei com a colaboração de competentes profissionais, entre dirigentes de instituições públicas e privadas, membros de organizações não-governamentais e beneficiários dos programas especiais de desenvolvimento regional. Devem ser destacadas as contribuições recebidas de Antônio Rocha Magalhães, Coordenador Geral do Projeto ÁRIDAS, no âmbito da SEPLAN-PR. De Carlos Luiz de Miranda, Coordenador do Projeto, pelo IICA. Além do apoio institucional, Rocha Magalhães e Carlos Miranda, com a familiaridade que têm com os temas aqui tratados, me ofereceram, durante longas entrevistas, informações de fundamental importância para a compreensão dos programas objeto de avaliação. Sérgio Cavalcanti Buarque, meu colega de economia, na Universidade Federal de Pernambuco, nos idos de 1968, na qualidade de Coordenador do GT VI do Projeto ÁRIDAS, que esta avaliação integra, me



ouviu e conversou comigo, em várias oportunidades, sugerindo, com a acuidade profissional que lhe é característica, importantes achegas ao presente trabalho.

No âmbito da SUDENE, recebi, em relação ao trabalho dessa instituição, que tantas e tão importantes contribuições tem sabido oferecer ao Nordeste, inestimável colaboração sobre o passado, o presente e o futuro dos programas de desenvolvimento regional, por parte de Leonides Alves da Silva Filho, Superintendente-Adjunto da entidade; Paulo Lapa, Diretor do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor-PAPP; Geraldo Gusmão, Coordenador do PROHIDRO; e Mário Jorge de Lima, da Coordenação de Defesa Civil.

No BNB, em Fortaleza, Silvana Gondim, Chefe do ETENE, e os técnicos desse mesmo Departamento Francisco Ferreira Alves, Vicente de Paula Maia Santos Lima, José Ailton Nogueira e Francisco Mavignier Cavalcante França, me ofereceram todas as informações disponíveis a respeito do FNE. Propiciaram-me, ainda, valiosos subsídios sobre crédito rural e os programas especiais objeto de avaliação.

Agradeço também as contribuições que me foram prestadas, na área de extensão rural, por Ezenildo Xavier, da Coordenadoria de Assistência Técnica e Extensão Rural-CATER, da Secretaria de Desenvolvimento Rural-SDR, do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária; por Paulo Gama, da Coordenadoria Regional de Capacitação e de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste (URCA-NE), da SDR; e por Nazareno Damasceno Cavalcanti, Presidente da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará-EMATERCE. Mardônio Botelho Filho, Coordenador do PAPP, no Ceará, e Rodolfo Teruel, consultor do IICA, concederam-me informações a respNuma tarde de julho de 1994, entrevistei Túlio Barbosa, Chefe do Escritório do Banco Mundial, no Recife, que conheço desde o INCRA e o PRONI, quando coordenou os trabalhos da Resenha Setorial de Irrigação, durante a Nova República. Nossa conversa ateve-se, porém, ao PAPP, considerando suas diferentes fases e as novas iniciativas que o Banco pode levar a cabo no Nordeste, a respeito deste e de outros programas. A conversa alongou-se, e não terminou antes das dez horas da noite. Túlio Barbosa prestou-me, efetivamente, informações da mais alta importância, sobre todas as questões que lhe propus, sem tergiversar. Expresso-lhe, por isso, meus mais sinceros agradecimentos.

Quero registrar (e agradecer) o apoio, a oportunidade para a discussão de temas fundamentais, textos preliminares e opiniões, bem como as contribuições técnicas que me foram oferecidas pelos amigos e colegas de equipe: Cláudio Egler, Paulo Pereira de Gusmão e Margarida Carneiro Leão Mattos. Com eles foram tratadas, ainda, com especificidade, questões ligadas às avaliações dos temas Sistema Municipal de Governo e Experiências Exitosas de Municipalização, que estiveram a cargo de Paulo Gusmão; e





Projetos Comunitários e Iniciativas Não-Governamentais, conduzidas por Margarida, cuja contribuição foi ampliada, em virtude de ela também residir em Brasília. Em virtude de compromissos inadiáveis, Cláudio Egler, só participou da fase inicial de avaliação daqueles temas. Mas sempre que necessário, voltávamos a conversar sobre eles e, principalmente, sobre a lógica do desenvolvimento mais recente do Nordeste.

Quero agradecer também aos consultores e técnicos das equipes estaduais, com os quais foi possível discutir e aprofundar a compreensão dos temas objeto de avaliação e do Projeto Municipal de Desenvolvimento Sustentável (elaborado por Sérgio Buarque e Lucila Bezerra, no âmbito do GT-VI), em reuniões técnicas e **workshops** realizados no Recife e em São Luiz. Assumo o risco da falta de memória, mas quero especificar o muito que recebi de José Albertino Lordêlo, Jurema Valença, Vítor Ataíde Couto e Murilo Pellegrini (da Bahia); Hendrikus J. M. Spraqel (o Eurico) e Bernardo Lima (de Sergipe); Walkíria Gomes de Matos, Sevy Barros Madureira, Osmil Galindo, Cláudio Marinho, Carlos Jara e Gerson Victor da Silva (de Pernambuco); Dinah dos Santos Tinoco e João Mattos Filho (do Rio Grande do Norte); Waldecy Urquiza e Eleuba Magalhães (do Ceará); Graziani Fonseca e Fábio Nóbrega (do Piauí); Sérgio Moreira, José Manuel de Macedo Costa, Regina Stela e Gontran Vieira Brito (do Maranhão).

Por fim, quero agradecer o apoio institucional recebido do IICA, da parte de Carlos Miranda e das Secretárias da Coordenação de Desenvolvimento Rural do Instituto Vera Regina Ros Vasconcelos, Carmem Lúcia Crisóstomo Mendes e Liège Borges Wanick, que viabilizaram a tempo e a hora as viagens realizadas, a remessa e o recebimento de relatórios e materiais diversos.

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

Apresenta-se aqui um pequeno resumo do conteúdo de cada capítulo deste trabalho. Procura-se, assim, facilitar sua divulgação, no quadro das instituições responsáveis pela elaboração dos estudos do Projeto ÁRIDAS, no que se refere ao exame dos resultados da rica experiência praticada no Nordeste em matéria de desenvolvimento regional. Com as lições dessa experiência, foi possível compreender melhor as possibilidades e os limites de promover o desenvolvimento da Região em bases mais sólidas de sustentação.

CAPÍTULO II. INTRODUÇÃO

Na introdução deste Relatório são apresentados os propósitos e uma apreciação sumária dos procedimentos adotados em relação ao planejamento e o desenvolvimento do presente estudo.



Em virtude da repetida prática dos governos, de criar e recriar programas especiais, antes de se conhecidos seus resultados, fez-se um esforço para separar claramente avaliação de acompanhamento de programas. Esse procedimento mostrou-se ainda mais oportuno durante o processo de trabalho. Verificou-se que os resultados de algumas avaliações têm se prestado para mostrar que os atrasos na liberação de recursos financeiros destinados a um determinado programa servem mais para caracterizá-los como empreendimentos mal sucedidos do que para reorientar sua condução. Procedimentos dessa ordem têm anulado muitos esforços importantes de instituições e beneficiários, complicando o agudo quadro de carências que têm notabilizado o Nordeste.

A avaliação e as reflexões aqui realizadas tiveram por escopo analisar o nível de sucesso (ou de insucesso) de programas da envergadura do POLONORDESTE, PROHIDRO, PAPP e PROINE ou de iniciativas como o FINOR, FNE e programas de reforma agrária, no que se refere aos obstáculos e possibilidades de promoção do desenvolvimento em bases sustentáveis no Nordeste.

Acredita-se que o Projeto ÁRIDAS pode constituir uma resposta às demandas da sociedade, no sentido de conceber e operacionalizar o desenvolvimento sustentável no Nordeste, com ênfase em suas amplas áreas semi-áridas, caracterizadas pela predominância da insustentabilidade dos processos de ocupação.

CAPÍTULO III. EVOLUÇÃO DAS IDÉIAS SOBRE ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO NORDESTE

A revisão feita a seguir é geral. Foi elaborada para facilitar a compreensão dos modernos conceitos de sustentação e sustentabilidade, concebidos diante de evidências que recomendam a adoção de providências urgentes para que os benefícios do desenvolvimento também sejam auferidos pelas populações pobres dos países menos desenvolvidos. O progresso técnico-material alcançado pelas nações desenvolvidas continua chegando aos países em desenvolvimento. Mas é crescente o número de pessoas que não têm acesso aos seus frutos. É grande o volume de recursos físicos e financeiros necessários ao atendimento da crescente massa de *excluídos* do processo de desenvolvimento em curso. A demanda por recursos humanos qualificados segundo as necessidade locais também atinge proporções expressivas.

As teorias concebidas para promover o desenvolvimento nos países pobres têm dado maior importância aos aspectos de crescimento econômico do que aos relacionados à superação das desigualdades sociais. O tratamento conferido às questões relativas à ecologia e meio ambiente tem sido





relativamente bem mais restrito. Até porque a consciência social sobre a importância dessas questões só passou a se consolidar quando as evidências a respeito se tornaram insofismáveis.

A percepção de certo modo tardia sobre os problemas subjacentes ao uso indiscriminado dos recursos não tem constituído privilégio dos países atrasados. Dotados de maior potencial de consumo, os países desenvolvidos só vieram, efetivamente, se dar conta desses problemas a partir dos anos 50. Até então, menos lá do que aqui, o assunto era tratado num quadro de concepção parcial sobre os grandes ciclos biogeoquímicos e a dinâmica das populações. Hoje, a ciência ecológica, em estreita articulação com a economia política, se manifesta a favor, por exemplo, do caráter social que deve assumir a utilização de investimentos públicos estratégicos, para que os interesses privados não prevaleçam sobre os interesses públicos. Com isso, os projetos de desenvolvimento deixam de depender exclusivamente de critérios de eficiência, para exigirem a efetiva consideração de critérios de sustentabilidade.

As noções sobre o desenvolvimento sustentável, que configuram a moderna síntese da ciência ecológica, são ainda muito mais recentes. Não é este o lugar para o devido tratamento dessas questões. Mas não se deve perder a oportunidade de apresentar uma leitura, ainda que simplificada, sobre como essas questões foram tratadas no Brasil e, em particular, no Nordeste, antes, durante e depois da instituição dos programas e iniciativas, que constituem objeto de avaliação ou de uma simples reflexão neste trabalho. Esta revisão envolve o estudo das contribuições dos pioneiros, a abordagem do GTDN, o esforço dedicado à participação do Brasil na Conferência de Estocolmo e as contribuições apresentadas à ECO-92.

CAPÍTULO IV. LÓGICA DOS PROGRAMAS ESPECIAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O desenvolvimento do Nordeste esteve até hoje, praticamente, atrelado aos impulsos concedidos pelo Estado, em suas diferentes fases de atuação. Isto não significa dizer ausência dos setores não-governamentais. O setor privado participou de todas as fases de desenvolvimento da Região, mas sua presença sempre foi pautada pela dependência das iniciativas governamentais. Crítico a respeito tem sido o fato de as ações de governo haverem se caracterizado por sua variabilidade, fosse por sua abrangência limitada ou por sua descontinuidade. Variáveis no tempo e no espaço, as ações de desenvolvimento promovidas sob o patrocínio do Estado têm sido concebidas e executadas com intensidade e duração determinadas, em grande medida, pela necessidade de atenuar os efeitos das secas.



Foi assim até o final dos anos 40, quando prevaleceu a chamada “fase hidráulica”, centrada na ampliação da oferta de água. Continuou com as idéias relativas à adaptação de lavouras xerófilas e à produção de chuvas artificiais.

Raros foram os momentos em que as evidências sobre a gravidade dos problemas enfrentados por cerca de um terço da população do País serviram para produzir propostas e estratégias de desenvolvimento capazes de contribuir, efetivamente, para a eliminação desses efeitos. A concepção mais produtiva e adequada às particularidades do Nordeste continua sendo a do GTDN, aprofundada pela SUDENE nas diferentes etapas dos Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste.

Dedicado ao exame das questões relativas às motivações que determinaram a concepção e a execução de **Programas Especiais de Desenvolvimento Regional no Nordeste**, trata-se neste capítulo de aspectos relevantes das políticas de desenvolvimento responsáveis por sua criação, assim qualificados:

- o modelo do GTDN e os Planos Diretores da SUDENE;
- políticas de desenvolvimento regional;
- políticas de desenvolvimento urbano e local; e
- concepção e estratégia dos programas especiais de desenvolvimento regional.

CAPÍTULO V. PROGRAMAS DA FASE DO DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO – DRI

O governo brasileiro concedeu prioridade efetiva à execução de programas de desenvolvimento rural integrado no Nordeste, durante quase duas décadas. Começou com o POLONORDESTE, criado em 1974, a partir de estudos patrocinados pelos Ministérios do Planejamento e do Interior. O Programa tinha como objetivo transformar o quadro geral do meio rural nordestino, em função das potencialidades econômicas e de sua importância demográfica. As medidas propostas por esse Programa estavam, portanto, orientadas para a modernização das atividades agropecuárias em áreas e sub-áreas prioritárias do Nordeste.

Suas ações compreendiam a execução de projetos de pesquisas agropecuárias, com ênfase no semi-árido nordestino, aproveitamento de água subterrânea, infra-estrutura sócio-econômica, apoio aos projetos conduzidos pelo DNOCS e CODEVASF, principalmente os de irrigação, a realização de operações de crédito com pequenos e médios produtores rurais e de atividades meio, como as relacionadas ao apoio às equipes encarregadas de sua própria implementação, de âmbito regional e estadual.





Na linha dos programas especiais como um todo, mas enfatizando o fortalecimento da infra-estrutura hídrica das propriedades do semi-árido, foi criado, em 1976, o **Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste-Projeto Sertanejo**. Além desses dois, foi instituído um outro programa especial, o **Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste-PROCANOR**, iniciado em 1979, voltado para o combate à pobreza da área a um só tempo mais rica e carente do Nordeste – a Zona da Mata.

Fora da órbita desses programas, na realidade multissetoriais e multi institucionais, foram executados outros, de iniciativa do Ministério da Agricultura, tendo como público meta as populações situadas abaixo da linha de pobreza. Dentre esses, destacam-se os seguintes, que seriam executados diretamente por aquele Ministério:

- **Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais-PRODECOR**, iniciado na segunda metade dos anos 70;
- **Programa de Apoio a Produtores de Baixa Renda**, também executado na segunda metade dos anos 70.

Em apoio ao desenvolvimento do Nordeste, tendo como pressuposto a atuação compensatória do governo federal na Região, foram concebidos e postos em prática outros programas, também considerados de interesse para o desenvolvimento rural, ainda nos anos 70:

- os **Programas de Irrigação** a cargo do DNOCS e da Superintendência do Vale do São Francisco-SUVALE, iniciados em 1971/72;
- o **Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste-PDAN**, iniciado em 1974 e conduzido pela SUDENE e BNB, na linha de apoio à iniciativa privada;
- o **Programa de Pesquisa do Trópico Semi Árido**, iniciado em 1974 e conduzido pelo CNPq, com expressiva participação da SUDENE;
- o **Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste-PROHIDRO**, iniciado em 1979, executado sob a coordenação da SUDENE, com a ativa participação do DNOCS e dos governos dos Estados do Nordeste.

A partir de 1979, com a extinção, em 1978, do Ato Institucional nº 5, o discurso progressista no Nordeste encontrou terreno mais favorável à discussão de programas de apoio aos pequenos agricultores e de combate à pobreza. A seca de 1979-83, que afetou um contingente de aproximadamente três milhões de trabalhadores rurais, mostrou que os problemas de pobreza no semi-árido continuavam tão ou mais agudos do que antes. Serviu, por isso, para reforçar a necessidade de reexaminar a estratégia governamental para a Região. Daí a justificativa para que o governo federal, em articulação com os governos estaduais, promovesse, nos anos de 1982-84, uma avaliação



dos programas especiais de desenvolvimento regional, concebendo a partir dos seus resultados uma nova estratégia de desenvolvimento para a Região. A nova estratégia, mais uma vez, calcada na linha do desenvolvimento rural integrado, culminou com a elaboração do **Projeto Nordeste**. O principal programa do Projeto Nordeste, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste PAPP, foi aprovado em abril de 1985, começando em seguida a sua execução.

Trata-se, pois, no Capítulo V, do processo de criação, execução, extinção e reformulação dos principais programas especiais de desenvolvimento regional, concebidos segundo a estratégia do desenvolvimento rural integrado, a saber: POLONORDESTE, Projeto Sertanejo e PAPP. Nele também se procura identificar os fatores responsáveis pelo sucesso e insucesso dessas iniciativas. Em particular, quer-se saber quais foram os determinantes principais de sua **sustentabilidade ou insustentabilidade**, no que diz respeito a um ou mais dos seguintes aspectos: político-institucionais, econômicos, sociais, ambientais, gerenciais, técnicos e financeiros.

CAPÍTULO VI-PROGRAMA DE APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS – PROHIDRO

Esse Programa foi criado em 1979 para dar solução aos problemas de escassez de oferta de recursos hídricos, para diferentes usos. Para tanto, foram concebidas linhas de ação orientadas para a realização de estudos, elaboração de projetos de açudes para perenização de rios, construção de açudes para abastecimento de comunidades, perfuração e instalação de poços profundos, construção de cisternas e implúvios e construção de adutoras.

Os diferentes projetos do PROHIDRO deveriam possibilitar o aproveitamento racional dos recursos hídricos, propiciar a preservação do meio ambiente e atender as camadas mais carentes da população. O Programa teve sua execução iniciada em setembro de 1979, sendo paralizado em março de 1984, quando foi incorporado ao Projeto Nordeste. Os resultados de sua execução compreenderam, dentre outros, a construção de 24 barragens para perenização de rios e 96 açudes para abastecimento de água às comunidades. Envolveram a perfuração de 5.062 poços públicos e a instalação de 3.081, a recuperação de 5.123, a operação e manutenção de 2.705 e a construção de 798 poços rasos. Com os recursos a fundo perdido foram adquiridas ainda 79 perfuratrizes, distribuídas com os Estados. Os recursos da linha especial de crédito rural subsidiado viabilizaram a construção de 10.514 açudes particulares e a perfuração de 2.810 poços particulares. O PROHIDRO abrangeu também a construção de 201,95km de adutoras nos Estados de Alagoas (130,38km) e Sergipe (71,57km). Essas obras beneficiaram uma população estimada em 6,6 milhões de pessoas e centenas de milhares de animais (bovinos, ovinos, caprinos, equinos, suínos e aves).





Para a concretização desses resultados foram mobilizados recursos a fundo perdido e recursos de uma linha especial de crédito, no valor equivalente total de US\$ 441,6 milhões. Os recursos de crédito foram aplicados por bancos oficiais credenciados, principalmente em açudes e poços, na construção e/ou perfuração dos quais eram assistidos por órgãos técnicos designados para acompanhar sua execução.

CAPÍTULO VII. PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO DO NORDESTE – PROINE

A irrigação vem sendo considerada um instrumento efetivo de solução para os problemas da vulnerabilidade do Nordeste semi-árido às secas, desde as primeiras iniciativas oficiais de equacionamento dessa problemática. O armazenamento de água, mediante a construção de açudes e barragens e, de forma mais limitada, a perfuração de poços, sempre estiveram ligados à possibilidade de seu aproveitamento no desenvolvimento de lavouras irrigadas. As primeiras iniciativas a este respeito datam do século passado, e vêm sendo conduzidas de forma descontínua e, de certo modo, desorganizado. Isto porque não se contava, à época, com estudos básicos para embasar tais iniciativas, muitas vezes formuladas na ausência de esquemas mais globais de combate às secas e ao subdesenvolvimento da Região. Talvez, por isso, a irrigação, durante muito tempo, não tenha passado do discurso, pois a sociedade do Nordeste não estava suficientemente informada para estimular iniciativas desse porte.

Até os anos 50 deste século prevaleceram esforços orientados para a acumulação de água no Nordeste. A realização de alguns estudos, a partir de então, serviu para que começasse a prevalecer a suposição de que havia muita água acumulada, sem uso, na Região, para consumo humano, consumo animal, utilização em projetos de irrigação ou para outros usos. Os importantes diagnósticos do GTDN e da SUDENE, preponderantemente aceitos, privilegiaram a orientação de se dar, primeiro, melhor uso às águas armazenadas disponíveis. O problema é que as águas estavam armazenadas em reservatórios nem sempre localizados junto aos principais pontos de demanda. Seu aproveitamento, via irrigação, por exemplo, quando feito, resultou, no limite, na implantação e operação de pequenos e médios projetos públicos de irrigação, como os de Sumé, na Paraíba, Lima Campos, no Ceará, e Saco, em Pernambuco.

Os anos da década seguinte foram gastos em estudos, necessários, é verdade, mas com poucas ações executivas. De qualquer modo, os estudos então realizados forneceram evidências concretas sobre as grandes possibilidades da agricultura irrigada no Vale do São Francisco. As percepções a este respeito fizeram parte dos trabalhos do Grupo Executivo de Irrigação e Desenvolvimento Agrícola-GEIDA, coordenado pelo então Ministério do



Interior, a partir de 1967. Nesse mesmo ano, a antiga Comissão do Vale do São Francisco-CVSF foi transformada na SUVALE, que definiu dez áreas prioritárias para desenvolvimento da irrigação no mais importante vale do Nordeste. E, em 1970, o Ministério do Interior realizou um grande esforço de articulação, a favor da agricultura irrigada, com o então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, do qual resultou a criação do Programa de Integração Nacional-PIN.

Com os recursos do PIN, criado em plena vigência da seca de 1970, as iniciativas no campo da agricultura irrigada mudaram consideravelmente. Naqueles anos foram detalhados vários programas e projetos de irrigação, para serem executados pelo DNOCS e CODEVASF. Iniciados, esses projetos constituíram a base de todos os empreendimentos, que daí em diante começaram a ser postos em prática, segundo ritmos de execução variáveis. Até 1980, mercê dos apoios derivados do PIN e de empréstimos internacionais, contratados com o Banco Mundial e com o BID, além da cooperação técnica recebida de instituições como a FAO e de governos como o de Israel, o DNOCS e a CODEVASF conseguiram colocar em operação cerca de 30 mil hectares de terras irrigadas.

No início dos anos 80 foi elaborado o **Projeto do I Plano Nacional de Irrigação (1982-86)**, consubstanciando a intenção oficial de conceder uma mais efetiva prioridade à irrigação no Nordeste. Novas limitações institucionais fizeram com que esse plano tivesse reduzido alcance. Mantinha-se, porém, clara a necessidade de reforçar os programas de irrigação, acrescentando-se a oportunidade de articular a sua execução com a implementação de programas de reestruturação fundiária na Região.

A partir do biênio 1985/86, durante o qual foi decidida a criação do Programa de Irrigação do Nordeste-PROINE e do Programa Nacional de Irrigação-PRONI, foi dado um significativo estímulo ao desenvolvimento da agricultura irrigada, no Brasil como um todo e no Nordeste em particular. No caso particular do Nordeste, haviam sido implantados, até 1985, 366.800 ha de áreas irrigadas. Em 1991, a Região contava com uma área irrigada da ordem de 635.000ha, parcela equivalente a quase 10% do potencial de terras irrigáveis no Nordeste, estimado em cerca de seis milhões de hectares. Do total de áreas irrigadas até 1991, 100.000ha, ou seja, cerca de 17% correspondem a projetos de irrigação pública federal, e foram implantados pela CODEVASF e DNOCS. A implantação das outras áreas esteve a cargo da iniciativa privada e dos governos estaduais.

Apesar das prioridades recebidas nos anos de 1986 a 1988, o subsetor de irrigação entrou em novo compasso de espera, a partir de 1989, por conta do “desmonte” da máquina pública brasileira e, de certa forma, da crise financeira por que passou o Estado brasileiro. Esse quadro de incertezas não sofreu alterações até 1994. Vislumbram-se algumas mudanças para depois de 1995, quando os negócios do País estarão sendo geridos pela



administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que colocou a irrigação no Nordeste como uma de suas principais metas de governo.

CAPÍTULO VIII. INICIATIVAS DE NATUREZA INSTRUMENTAL

A implementação dos programas especiais tratados nos Capítulos V (relativos à fase do desenvolvimento rural integrado, como o POLONORDESTE, Projeto Sertanejo e PAPP), VI (o PROHIDRO, destinado a aumentar a oferta de água na Região e a fortalecer as possibilidades de desenvolvimento da agricultura irrigada) e VII (o PROINE, voltado com exclusividade para a irrigação) exigiu a execução de vários outros programas de apoio. Esses programas se caracterizaram, por isso, como iniciativas de natureza instrumental, destinadas a darem **sustentação** a programas e projetos voltados diretamente para o desenvolvimento de atividades agropecuárias.

As iniciativas instrumentais são estudadas de forma a complementar e, em alguns casos, aprofundar as evidências apresentadas em relação aos programas objeto de avaliação. A tarefa agora iniciada tem o objetivo de agregar novos determinantes do sucesso ou insucesso daqueles programas, procurando-se não confundir programas com instrumentos. São três os conjuntos de iniciativas, de particular interesse para o Nordeste, separadas ou concomitantemente colocadas em prática. No primeiro deles são examinados instrumentos como os seguintes: FINOR-Agropecuário, Fundo Constitucional do Nordeste-FNE, Crédito Rural e Assistência Técnica e Extensão Rural. No segundo conjunto são tratadas as iniciativas destinadas a promover a reforma agrária no Nordeste, intentadas em não raras ocasiões. E no terceiro discutem-se as ações de emergência, executadas durante os anos em que a variabilidade climática transforma o semi-árido nordestino em assunto de calamidade pública.

De todas as iniciativas estudadas poucas tiveram aplicação generalizada ao conjunto de programas especiais examinados nos Capítulos V a VII. Tal como foi efetivamente utilizado, apenas o crédito rural inclui-se nesta situação de abrangência total. As tentativas de reforma agrária poderiam também ser incluídas nesta situação. Na prática, porém, o quadro é bem diverso, as medidas neste sentido ficaram restritas aos programas da fase do DRI e aos da irrigação pública federal. Os serviços de assistência técnica e extensão rural foram prestados a todos os programas da fase DRI, assim como aos de irrigação, pública ou privada. O FNE, que entrou em vigência, basicamente em 1990, vem atendendo com mais especificidade a projetos do PAPP e da irrigação, tanto pública como privada. Sua articulação com os programas de reforma agrária praticamente inexistente. Articula-se, porém, com os de assistência técnica e extensão rural. O FINOR-Agropecuário tendeu a ser utilizado apenas em empreendimentos agrícolas e pecuários de grande porte



e em projetos de irrigação de médio e grande porte. Os empreendimentos apoiados pelo FINOR-Agropecuário estiveram, além disso, isentos de ações ligadas à reforma agrária.

Os sucessos e insucessos dos programas especiais de desenvolvimento regional e rural examinados foram, em grande medida, determinados pela maior ou menor efetividade com que foram utilizados, combinadamente, um ou mais desses instrumentos. Os efeitos sociais negativos de projetos implantados com os recursos do FINOR-Agropecuária teriam sido bem menores se as instituições responsáveis por sua programação, administração e acompanhamento tivessem cumprido as exigências estabelecidas no Estatuto da Terra. Redução semelhante poderia ter sido obtida em relação aos projetos de irrigação, notadamente os privados, explorados em média e grande escala.

CAPÍTULO IX. CONCLUSÕES

Deste capítulo constam as principais conclusões do estudo, Elas são apresentadas, primeiro, para cada um dos capítulos e, depois, para todos os programas e iniciativas estudados. Elas pontuam as respostas obtidas para as principais questões levantadas na metodologia do estudo. Neste sentido, indicam que os resultados dos programas e iniciativas instrumentais analisados se beneficiaram extraordinariamente do diagnóstico produzido pelo GTDN e detalhado, posteriormente, pela SUDENE. Mostram também que a perspectiva do desenvolvimento auto-sustentado, mais do que a questão ambiental, estiveram presentes nas propostas do GTDN e da SUDENE, antes e depois da implementação dos programas especiais.

As conclusões sugerem que os programas e iniciativas estudados foram importantes pelos objetivos e estratégias de desenvolvimento concebidos. Os programas não puderam ser mais efetivos porque as condições históricas foram desfavoráveis à efetiva participação da sociedade nordestina e dos beneficiários diretos dos programas, especialmente os submetidos às condições de pobreza e miséria.

A implementação dos programas e iniciativas estudados não eliminaram a pobreza, mas impediram que esta se ampliasse. Não foram mais eficazes, repita-se, porque as medidas destinadas à democratização do uso da terra foram frágeis ou nulas, mais uma vez pelas dificuldades para que o Estado pudesse estabelecer mecanismos de regulação nesse domínio.

CAPÍTULO X. CENÁRIOS

A partir das reflexões efetuadas ao longo dos Capítulos II a IX, foi possível desenhar alguns cenários pra o futuro próximo, no que em particular se refere



às possibilidades de conceber, implementar, acompanhar e avaliar programas de desenvolvimento para o Nordeste rural. No contexto esperado admite-se a prevalência de formas descentralizadas de gestão e uma ampla e efetiva participação dos munícipes das comunidades beneficiadas. Com essas preocupações foram trabalhadas dimensões, com as especificadas a seguir:

- i) dimensão econômica: global e setorial;
- ii) dimensão social;
- iii) dimensão ambiental: a convivência com a semi-aridez;
- iv) uma nova institucionalidade; e
- v) espaço para novos programas regionais.

Na construção dos cenários, privilegiou-se a discussão sobre a identificação de formas de convivência com a semi-aridez, que se sabe constituir um processo de trabalho extremamente exigente. Na linha de que é necessário e fundamental ir mais longe, para enfrentar e resolver a problemática desse particular espaço do Nordeste, refletiu-se, ainda, um pouco sobre o ordenamento de fatores trabalhados ao longo de todo o estudo, como os seguintes: respeito ao **meio ambiente**; lógica e requerimentos dos determinantes do processo de desenvolvimento em curso no Nordeste; e participação efetiva dos diferentes agentes sociais na concepção e gestão dos projetos de desenvolvimento, públicos ou privados.

No quadro de globalização da economia-mundo em que vivemos, é muito pouco produtivo pensar a convivência com a seca ou com a semi-aridez segundo princípios que privilegiem apenas um desses requerimentos. Mais ainda porque os recursos disponíveis na Zona Semi-Árida, diante de sua escassez relativa e da emergência do problema urbano, devem ser utilizados segundo critérios que privilegiem as demandas sociais e ambientais, mas sem prejuízo de sua eficiência alocativa. Sugere-se que uma estratégia de convivência com a semi-aridez no Nordeste, que **inclua os excluídos**, deve estar integrada à estratégia regional e nacional de desenvolvimento. Esta é uma condição **sine qua non**. A solução dos problemas do semi-árido há de ser vislumbrada no quadro de uma estratégia regional de desenvolvimento que tenha uma dupla abrangência, capaz de ser, a um só tempo, de **convivência com a semi-aridez** e de **transformação/desenvolvimento** do Nordeste.

II. INTRODUÇÃO

No Nordeste do Brasil tem sido comum a prática de avaliar programas e projetos de governo antes da realização de todos os investimentos programados. Neste sentido, tem havido considerável confusão entre avaliação e acompanhamento e, não raras vezes, entre programas e instrumentos. Os resultados dessas avaliações têm servido, em não raras ocasiões, para que atrasos no processo de liberação de recursos financeiros destinados a um



determinado programa se convertam em razão para sua caracterização como empreendimento mal sucedido. A prática desse tipo de procedimento serve para anular esforços que, além de frustrarem expectativas legítimas, podem complicar ainda mais o já agudo quadro de carências e desigualdades que caracteriza a Região.

Com a presente avaliação não se pretende constatar, necessariamente, a ocorrência de desvios entre metas programadas e metas realizadas no âmbito de programas como o POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo, o PAPP, o PROHIDRO ou o PROINE. Esses programas já foram objeto de exaustivas avaliações, mas os estudos a tal respeito,¹ além de não apresentarem conclusões terminativas, não consideraram, diretamente, a questão da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões.

O escopo desta avaliação consiste, assim, em analisar o nível de sucesso (ou de insucesso) de programas da envergadura dos acima mencionados, no tocante à promoção de resultados e transformações efetivas na realidade, para se poder conhecer os seus efeitos sobre a **sustentabilidade** de um sistema regional como o do Nordeste em seu todo ou de suas áreas semi-áridas, em particular. Esta avaliação tem, sobretudo, em vista a identificação dos fatores responsáveis pelo alcance dessas transformações, para que se possa, primeiro, incluir tais fatores no corpo de uma estratégia de **desenvolvimento sustentável para a Região Nordeste**. E, segundo, para generalizar o seu uso em projetos e programas com essa característica.

É este, pois, o sentido, da avaliação aqui feita sobre os programas especiais de desenvolvimento regional, executados nos anos 70 e 80 no Nordeste, quer se trate ou não dos incluídos na linha do desenvolvimento rural integrado, como os a seguir especificados:

1. Programas da fase do desenvolvimento rural integrado (DRI):²
 - a. POLONORDESTE;
 - b. Projeto Sertanejo;
 - c. PAPP;
2. PROHIDRO; e
3. PROINE.

¹ A este respeito, cabe mencionar os seguintes: i) ARAÚJO FILHO, Acúrcio Alencar et alii - "Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE." IN: BNB. ETENE. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo**. Fortaleza, 1985. 314 pp. (Projeto Nordeste, 15.) (Esse estudo foi produzido pelos técnicos do ETENE, Acúrcio Alencar Araújo Filho, Carlos de Paiva Timbó Filho, Clonilo Moreira Sindeaux de Oliveira, Roderich von Oven e Vicente de Paula Maia Santos Lima.) ii) VASCONCELOS, Antônio Enock - "Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste-Projeto Sertanejo". IN: BNB. ETENE. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo**. Op. cit.; iii) LEITÃO, José Walder & MELO, Gaudioso Carvalho - "Programa de irrigação do Nordeste." IN: BNB. ETENE. **Avaliação do PROHIDRO e do Programa de Irrigação**. Fortaleza, 1985, 241 pp. (Projeto Nordeste, 16.) e iv) KASPRZYKOWSKI, José Walter de A. - "Programa de Irrigação do Nordeste." IN: BNB. ETENE. **Avaliação do PROHIDRO e do Programa de Irrigação**. Op. cit.

² As explicações para esses programas terem sido concebidos na linha do desenvolvimento rural integrado serão apresentadas na Seção C do Capítulo IV.





A tarefa de avaliação dos programas mencionados avança um pouco mais. Para conhecer melhor as razões que determinaram o sucesso ou o insucesso daqueles programas, e em reforço à necessidade de não confundir programas com instrumentos, tratou-se também de refletir um pouco sobre três outros conjuntos de iniciativas, de grande interesse regional, concomitantemente colocadas em prática. O primeiro deles, de natureza mais instrumental, abrange a discussão dos seguintes instrumentos:

1. Fundo de Investimentos do Nordeste-FINOR (Agropecuário);
2. Crédito Rural;
3. Assistência Técnica e Extensão Rural; e
4. Fundo Constitucional do Nordeste-FNE.

O segundo conjunto abrange as iniciativas destinadas a promover a reforma agrária, intentadas em não raras ocasiões. O terceiro compreende as ações de emergência de seca, executadas durante os anos em que a variabilidade climática que caracteriza o semi-árido nordestino transformou-se em assunto de calamidade pública.

A **avaliação dos programas de desenvolvimento regional** mencionados tem como **objetivo geral** obter elementos para subsidiar a concepção e a implementação do Projeto ÁRIDAS. E como **objetivos específicos**:

- i) conhecer seus sucessos, insucessos e impactos no semi-árido, juntamente com as iniciativas de caráter instrumental, executadas concomitantemente;
- ii) identificar os principais fatores determinantes e explicativos dos sucessos e insucessos desses programas e iniciativas; e
- iii) produzir recomendações e propostas de diretrizes para a concepção e gestão de novos programas de desenvolvimento regional, que possam ser implementados em condições de sustentação e sustentabilidade.

A metodologia e o processo de trabalho adotados requerem alguns comentários. Além dos elementos subjacentes aos propósitos específicos da avaliação e dos elementos formais que deveriam caracterizar o seu produto, procurou-se buscar respostas para questões relacionadas aos fatores que orientaram a concepção e a implementação dos programas e iniciativas aqui analisados, como as seguintes:

- o diagnóstico que embasou a estratégia de desenvolvimento dos programas especiais era (ou não) diferente do originalmente produzido pela Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE, a partir do modelo concebido pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN;



- em que sentido a questão ambiental e o caráter de sustentabilidade das atividades econômicas no semi-árido nordestino fizeram parte do diagnóstico e da implementação dos programas regionais;
- o que tornou esses programas importantes, em relação às ações governamentais até então postas em prática;
- com a implementação desses programas, as condições de pobreza vigentes no Nordeste como um todo e no semi-árido em particular melhoraram ou tiveram suas causas determinantes agravadas?

A avaliação dos programas especiais de desenvolvimento regional e a reflexão sobre importantes iniciativas instrumentais exigiram o levantamento de informações de variada natureza: político-institucionais, econômicas, sociais, ambientais, financeiras, técnicas e gerenciais. Os dados sobre cada uma dessas categorias, quando disponíveis, foram obtidos junto a órgãos públicos – federais, estaduais e municipais %, a instituições privadas e a organizações não-governamentais-ONGs. Sempre que necessário, procurou-se complementá-los com entrevistas e contatos diversos, realizadas com dirigentes, técnicos e profissionais em geral, ligados a essas instituições, e com beneficiários dos programas avaliados e das iniciativas observadas.

As descrições e análises aqui realizadas, sempre que possível, foram produzidas a partir de **variáveis, indicadores e parâmetros**, como os especificados nas tabelas do Anexo 1. As **variáveis** são elementos que compõem o conjunto de uma dada realidade. Assumem valores diferentes de acordo com as mudanças ocorridas nessa mesma realidade. A mudança nos valores das variáveis é função de alterações temporais e espaciais. Os valores das variáveis são expressos numericamente. Os dados estatísticos referentes a uma dada realidade correspondem à expressão numérica das variáveis. Exemplo: número de habitantes, produto interno bruto-PIB (em dólar ou em reais), valor bruto da produção agrícola (em dólar ou em reais), valor de transformação industrial (em dólar ou em reais), superfície de um determinado município, quilograma (ou tonelada) de café, cacau, mandioca, arroz, milho e feijão, hectare de pastagem cultivada, litro de leite, número de médicos, número de leitões, quilômetro de estrada construída etc.

Os **indicadores** são relações entre variáveis, expressas numericamente, em termos absolutos e/ou relativos. São estabelecidos a partir de dados primários ou secundários. São utilizados para -carac-terizar/quantificar a realidade objeto de estudo. Exemplos: renda **per capita**, PIB **per capita**, porcentagem de área cultivada com pastagens, quilogramas/hectare de café; hectares de pastagem cultivada/município; litros de leite/vaca/dia; número de leitões/habitante, densidade demográfica e quilômetro de estrada construída/município etc.

Os **parâmetros**, em contrapartida, são valores médios, padrões – internacionais, nacionais, regionais ou estaduais %, que servem de comparação para os indicadores. Por exemplo, o rendimento médio da





produção cafeeira da Bahia correspondia, em 1987, a 60% do rendimento médio do Estado de São Paulo. Tomado São Paulo como **parâmetro**, pode-se, por essa comparação, verificar uma notável diferença entre o nível de produtividade da cafeicultura da Bahia, **vis-a-vis** a de São Paulo. A comparação de um dado indicador com o seu respectivo parâmetro é útil tanto para a avaliação **ex-ante** como para a avaliação **ex-post**, constituindo o elemento básico da (re)programação de um dado programa, projeto ou atividade.

A questão **tempo**, neste sentido, foi considerada em dois momentos: o da época da realização dos estudos e início da execução de cada programa regional (situação **ex-ante**) e o da avaliação atual (situação **ex-post**), envolvendo um número de anos compatível com as particularidades dos programas/iniciativas e a disponibilidade de dados.

O processo de seleção das variáveis, formulação dos indicadores e escolha dos parâmetros foi conduzido de acordo com os seguintes **critérios de análise**:

- **critérios condicionantes do contexto** (institucionais, políticos e econômicos);
- **critérios de sustentabilidade**, em múltiplas dimensões, capazes de demonstrar a capacidade de permanência dos projetos, em termos de sustentação político-institucional, econômica, social, ambiental, financeira, técnica e gerencial, para permitir a continuidade de um determinado programa, projeto ou iniciativa;
- **critérios de consistência** dos programas e iniciativas, executados no Nordeste, com outros programas (regionais ou nacionais).

Essa tarefa, teoricamente estimulante, mostrou-se inadequada na prática. O tempo utilizado no desenvolvimento do trabalho foi insuficiente para realizar todos os levantamentos de dados exigidos para a montagem do sistema de indicadores e parâmetros selecionados. De qualquer modo, os resultados do tempo despendido nessa tarefa serviram para viabilizar a realização de determinadas análises qualitativas.

O conceito de **sustentabilidade** foi consolidado durante o processo de trabalho, quando se verificou que essa possibilidade advinha da capacidade e suporte com que contam os atores envolvidos na execução de um dado programa ou iniciativa para manter o empreendimento a que estão ligados. Neste sentido, foi possível compreender que a **sustentabilidade** é apenas relativa. Assim, um programa ou projeto dificilmente terá sustentabilidade simultânea e total, no que se refere às dimensões política, institucional, econômica, social, ambiental, financeira e gerencial. As ocorrências mais comuns correspondem a programas que têm sustentabilidade em algumas dessas dimensões e insustentabilidade noutras, que, por isso e em determinadas circunstâncias, devem ser **sustentadas**. Os programas enquadrados nessas condições não são, necessariamente, inviáveis.



Essa compreensão foi consolidada tomando-se como ponto de partida a percepção que os analistas do desenvolvimento econômico davam ao assunto nos anos 50, tal como explicitada no documento **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**, texto básico do GTDN.³ Neste sentido, o desenvolvimento era tido como sinônimo de **industrialização auto-sustentada**.⁴ Daí a ênfase na criação de um *centro autônomo de expansão manufatureira no Nordeste*, prevista na primeira diretriz básica do GTDN.

Com a evolução das idéias e da prática relativas ao desenvolvimento em bases compatíveis com a preservação ambiental, a **sustentabilidade** ganhou um novo e mais preciso sentido, podendo ser considerada como a capacidade de permanência e durabilidade dos benefícios de um programa ou projeto. Assume-se, em sentido amplo, o conceito trabalhado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA, para quem “Um programa de desenvolvimento é sustentável quando é capaz de produzir um nível apropriado de benefícios durante um período prolongado, depois que a assistência técnica, financeira e gerencial, prestada por um agente externo, houver terminado.” Ou ainda: “A sustentabilidade refere-se à capacidade que tem um projeto de desenvolvimento de manter um fluxo líquido aceitável de benefícios sobre os investimentos realizados, depois de sua conclusão, ou seja, depois de que o projeto deixou de receber apoio financeiro e técnico.”⁵

Durante o processo de trabalho, verificou-se que uma mais completa compreensão da sustentabilidade requer um adequado tratamento das questões ambientais. Embora este não seja o lugar para tal cometimento, sua consideração no corpo deste trabalho foi considerada oportuna. Para tanto, foi preciso:

- conceber e analisar alguns indicadores sobre alterações ambientais, tomando por base as escassas informações disponíveis;
- realizar uma breve revisão da escassa produção científica disponível sobre questões relacionadas à consideração dos conceitos relativos a ecologia e meio ambiente no processo de desenvolvimento do Nordeste; e
- examinar as ações de caráter institucional na área ambiental.

Reconhece-se que o tratamento dado a essas questões, no Capítulo IV, é bastante geral. Mesmo assim, preferiu-se esta opção, para que os temas relacionados às questões ambientais pudessem ser aqui colocados em contexto mais adequado. Esse repasse geral das questões ambientais não

³ BRASIL. Conselho do Desenvolvimento. GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2. ed., Recife, SUDENE, 1967.

⁴ As idéias sobre **sustentabilidade** contidas no GTDN serão retomadas adiante, no Capítulo III.

⁵ CARMINO V. Ronnie & MÜLLER, Sabine. **Sostenibilidad de la agricultura y los recursos naturales**; bases para establecer indicadores. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Cooperación para Agricultura/ Proyecto IICA/GTZ, 1993, p. 23. (Série Documentos de Programas/IICA, ISSN 1011-7741; nº 38.)





prejudicará seu estudo aprofundado. Essa iniciativa constitui uma das tarefas básicas dos **Grupos de Trabalho I** (Recursos Naturais e Meio Ambiente) e **VI** (Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão) do Projeto ÁRIDAS.⁶

É oportuno, por fim, destacar que o Projeto ÁRIDAS está sendo concebido para ser executado em todo o Nordeste brasileiro, entendido como correspondente à área de jurisdição da SUDENE, que inclui os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, mais a Área Mineira do Polígono das Secas. O Nordeste, neste caso, inclui o Polígono das Secas, que é definido (ou redefinido) segundo critérios legais, tecnicamente estabelecidos pela SUDENE. A área do Nordeste da SUDENE é de 1.662.947 km² e a do Polígono das Secas, naquela incluída, é de 1.000.336 km².

As informações quantitativas utilizadas foram agregadas em três dimensões espaciais:

- o Nordeste como um todo;
- o semi-árido nordestino, equivalente à área do Polígono das Secas;
- e
- os Estados do Nordeste.

Essa agregação foi adotada porque, na fase de elaboração das propostas do Projeto ÁRIDAS, realizada durante e a partir desta fase de avaliação, será definida uma estratégia global para o Nordeste, desdobrada em estratégias para o Nordeste como um todo, para o semi-árido (Polígono das Secas) e para cada um dos estados da Região.

III. EVOLUÇÃO DAS IDÉIAS SOBRE ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO NORDESTE

A revisão feita a seguir é geral. Foi elaborada para facilitar a compreensão dos modernos conceitos de sustentação e sustentabilidade, concebidos diante de evidências que recomendam a adoção de providências urgentes para que os benefícios do desenvolvimento também sejam auferidos pelas populações pobres dos países menos desenvolvidos. O progresso técnico-material alcançado pelas nações desenvolvidas continua chegando aos países em desenvolvimento. Mas é crescente o número de pessoas que não têm acesso aos seus frutos. É grande o volume de recursos físicos e financeiros necessários ao atendimento da crescente massa de *excluídos* do processo de desenvolvimento em curso. A demanda por recursos humanos qualificados segundo as necessidades locais também atinge proporções expressivas.

⁶ Neste caso, no que se refere aos estudos temáticos “Conceito de Desenvolvimento Sustentável” e “Metodologia de Planejamento para o Desenvolvimento Sustentável”.



As teorias concebidas para promover o desenvolvimento nos países pobres têm dado maior importância aos aspectos de crescimento econômico do que aos relacionados à superação das desigualdades sociais. O tratamento conferido às questões relativas à ecologia e meio ambiente tem sido relativamente bem mais restrito. Até porque a consciência social sobre a importância dessas questões só passou a se consolidar quando as evidências a respeito se tornaram insofismáveis.

A percepção de certo modo tardia sobre os problemas subjacentes ao uso indiscriminado dos recursos não tem constituído privilégio dos países atrasados. Dotados de maior potencial de consumo, os países desenvolvidos só vieram, efetivamente, se dar conta desses problemas a partir dos anos 50. Até então, menos lá do que aqui, o assunto era tratado num quadro de concepção parcial sobre os grandes ciclos biogeoquímicos e a dinâmica das populações. “A ecologia moderna desenvolveu-se com 50 anos de atraso em relação às outras ciências biológicas, o que é compreensível quando se pensa que o estudo das relações entre os organismos, e deste com o meio, necessita de uma síntese das descobertas relacionadas com cada um destes elementos. (...) A ecologia já não é somente uma ciência, é também uma tomada de posição política.”⁷ Hoje, a ciência ecológica, em estreita articulação com a economia política, se manifesta a favor, por exemplo, do caráter social que deve assumir a utilização de investimentos públicos estratégicos, para que os interesses privados não prevaleçam sobre os interesses públicos. Com isso, os projetos de desenvolvimento deixam de depender exclusivamente de critérios de eficiência, para exigirem a efetiva consideração de critérios de sustentabilidade.

As noções sobre o desenvolvimento sustentável, que configuram a moderna síntese da ciência ecológica, são ainda muito mais recentes. Não é este o lugar para o devido tratamento dessas questões. Mas não se deve perder a oportunidade de apresentar uma leitura, ainda que simplificada, sobre como essas questões foram tratadas no Brasil e, em particular, no Nordeste, antes, durante e depois da instituição dos programas e iniciativas, que constituem objeto de avaliação ou de uma simples reflexão neste trabalho. Esta revisão envolve o estudo das contribuições dos pioneiros, a abordagem do GTDN, o esforço dedicado à participação do Brasil na Conferência de Estocolmo e as contribuições apresentadas à ECO-92.

A. OS PIONEIROS

Nossos primeiros ecologistas foram os naturalistas europeus, trazidos ao Brasil pelos colonizadores holandeses, franceses e portugueses, como Spix e Martius, Saint Hilaire, Humboldt e Darwin. Spix e Martius, inclusive,

⁷ FRIEDEL, Henri - **Dicionário de ecologia e do meio ambiente**. Tradução do Prof. Dr. Carlos Almaça. Porto, Lello & Irmão, 1980, p. 105.





viajaram ao Nordeste,⁸ tendo cruzado o Brasil de Norte a Sul e de Leste a Oeste.

A contribuição dos cientistas brasileiros também foi fundamental. Em 1859, viajaram ao Nordeste, integrando a **Comissão Científica de Exploração**, cientistas de nomeada, como Francisco Freire Alemão (botânico), Guilherme Schüh Capanema (geólogo), Manuel Ferreira Lagos (zoólogo), Giacomo Raja Gabaglia (geógrafo) e Antônio Gonçalves Dias (etnólogo).⁹ Embora buscassem ouro e pedras preciosas, o tema das secas acabou por marcar os relatos e registros sobre os recursos do Nordeste.

Para conhecer as especificidades das secas e suas conseqüências sobre a população e estudar as possibilidades de aproveitamento dos recursos naturais da Região, por volta dos anos 60 do século passado estiveram no Nordeste importantes engenheiros, como Charles Frederick Hartt (americano), Jules J. Revy (francês) e P. O'Meara (inglês).¹⁰ O trabalho desses engenheiros, assim como os de Rodolpho Theophilo (um baiano radicado no Ceará),¹¹ todos eles interessados no estudo dos recursos naturais, contribuiu positivamente para ampliar os conhecimentos do Nordeste. Seus livros e relatórios serviram de apoio, no princípio do século XX, aos estudos realizados por técnicos e cientistas, brasileiros e estrangeiros, que ajudaram a criar a Inspetoria de Obras Contra as Secas-IOCS, dentre os quais se destacaram Luetzelburg e¹² Albert Loefgren, que souberam aproveitar a orientação inovadora do engenheiro Arrojado Lisboa.¹³ Mais tarde, vieram Rodolpho von Ihering,¹⁴ José Augusto Trindade,¹⁵ Vinicius Berredo¹⁶ e Guimarães Duque.¹⁷

⁸ SPIX, Johan Baptist von & MARTIUS, Carl Friedrich Philipp von - **Viagem pelo Brasil**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1938. 3 vol.

⁹ BRAGA, Renato - **História da Comissão Científica de Exploração**. Fortaleza, Imprensa Universitária do Ceará, 1962.

¹⁰ ALVES, Joaquim - **História das secas**. Fortaleza, A. Batista Fontenele, 1953. pp. 120-42. (Coleção Instituto do Ceará. Monografia, 23.) Séculos XVI a XIX.

¹¹ THEÓPHILO, Rodolpho - **História da secca do Ceará-1877-1880**. Rio de Janeiro, Imprensa Inglesa, 1922, pp. 256 e 360.

¹² LUETZELBURG, Philipp von - **Estudo botânico do Nordeste**. Rio de Janeiro, IOCS, 1922. 3 vol. (Publicação nº 57, Série I, A.)

¹³ Arrojado Lisboa, o primeiro Inspetor das Secas, é autor de importante contribuição sobre a natureza das secas no Nordeste. Veja-se, a respeito: LISBOA, Miguel Arrojado Ribeiro - "O problema das secas." (Conferência pronunciada no Rio de Janeiro, em 1913, na Biblioteca Nacional.) In: **Memória da seca**. Mossoró, Fundação Guimarães Duque, 1980, pp. 107-36. (Coleção Mossoroense, vol. CXXXIV.)

¹⁴ IHERING, Rodolpho von & BONANÇA, Dora von Ihering - **Ciência e belezas nos sertões do Nordeste**. Fortaleza, DNOCS, 1983. Rodolpho von Ihering foi o chefe da Comissão Técnica de Piscicultura, criada em 1932, responsável pelo desenvolvimento da piscicultura nas águas represadas no semi-árido nordestino, principalmente as armazenadas pela IOCS. Cf. GUERRA, Paulo de Brito - **A civilização da seca**. Fortaleza, DNOCS, 1981, pp. 79-81.

¹⁵ José Augusto Trindade, agrônomo mineiro, radicado no Nordeste, foi o primeiro chefe da Comissão Técnica de Reflorestamento e Postos Agrícolas do Nordeste, criada, em 12 de novembro de 1932, pelo Presidente Getúlio Vargas. A partir do trabalho do Posto Agrícola de São Gonçalo, localizado no Município de Sousa, na Paraíba, Trindade criou e pôs em funcionamento, naquele mesmo sítio, o Instituto Experimental da Região Seca, subordinado à Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas-IFOCS. Em 1941, após a morte do seu fundador, o Instituto Experimental, passou a ser denominado de Instituto José Augusto Trindade-IAJAT. Deve-se a esse Instituto grande parte dos conhecimentos agronômicos e ecológicos com que se conta atualmente em relação ao semi-árido nordestino. Cf. GUERRA, Paulo de Brito - **O Instituto Agrônomo José Augusto Trindade**. Fortaleza, DNOCS, 1984, pp. 9-13.

¹⁶ BERREDO, Vinicius - **Obras contra as secas**. S.n t.

¹⁷ DUQUE, J. Guimarães - **Solo e água no polígono das secas**. 4. ed. Fortaleza, DNOCS, 1949.

Ao esforço desses cientistas e técnicos há que juntar o de importantes **naturalistas** do Nordeste, contemporâneos ou não daqueles, como os cearenses Guilherme Studart (o Barão de Studart),¹⁸ Thomás Pompeu de Souza Brasil (o Senador Pompeu),¹⁹ Thomás Pompeu de Sousa Brasil Filho²⁰ e Thomás Pompeu Sobrinho;²¹ os pernambucanos Carlos Bastos Tigre (radicado no Ceará), Vasconcelos Sobrinho²² e Dárdano de Andrade Lima; e o paraibano Lauro Xavier.²³

Construindo as obras contra as secas, estudando e refletindo sobre os recursos naturais do Nordeste, especialmente de suas porções semi-áridas, esses autores conseguiram assentar os fundamentos da **ecologia** do Nordeste. Dentre esses, que estudaram as particularidades do meio ambiente semi-árido, procurando entender o seu fâcies ecológico, o que mais se destacou, pela contemporaneidade, vulto e conteúdo de suas obras, foi Guimarães Duque. Pensando na utilização mais adequada dos escassos recursos disponíveis no semi-árido, Duque dizia que “Para implantar um sistema de agricultura econômica e permanente nas regiões de avareza climática nós teremos de ajustar os processos técnicos da população à manutenção mais ecológica possível do habitat.” Essa afirmativa não significa, diferentemente do que pensam alguns leitores apressados, que Duque fosse contra o progresso técnico.

Não há, porém, como deixar de registrar, com particularidade, o tratamento dado à questão ecológica, por um dos mais importantes pensadores do Brasil: Gilberto Freyre. Em seu monumental “Nordeste”, cuja 1ª edição data de 1937, Gilberto Freyre já assinalava:

“Este ensaio é uma tentativa de estudo ecológico do Nordeste do Brasil. De um dos Nordeste, acentue-se bem, porque há, pelo menos dois, o agrário e o pastoril; e aqui só se procura ver de perto o agrário. O da cana-de-açúcar, que se alonga por terras de massapê e por várzeas, do Norte da Bahia ao Maranhão, sem nunca se afastar muito da costa.” E, de certa forma, modesto, acrescentava:

“Ver simplesmente. Não se trata de sondagem nem de análise minuciosa. A análise ecológica de uma região tão complexa seria tarefa para mais de um autor, e não para um só; e também para mais de um volume.

Aqui apenas se tenta esboçar a fisionomia daquele Nordeste agrário, hoje decadente, que foi, por algum tempo, o centro da civilização brasileira.

¹⁸ STUDART, Guilherme - **Diccionario bio-bibliographico cearense**. Fortaleza, Typo-Lithographia a Vapor, 1910. 3 vol.

¹⁹ SOUZA BRASIL, Thomas Pompeu de - **Memória sobre o clima e as secas do Ceará**. s.l, s.e., 1877.

²⁰ SOUSA BRASIL Filho, Thomas Pompeu de - **O Ceará no começo do século XX**. Fortaleza, Typo-Lithografia a Vapor, 1909. 2 v.

²¹ SOUZA BRASIL Sobrinho, Thomas Pompeu. **História das secas**. Fortaleza, A. Batista Fontenele, 1958. (Instituto do Ceará. Monografia, 23.)

²² VASCONCELOS Sobrinho, João - **As regiões naturais do Nordeste, o meio e a civilização**. Recife, Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco-CONDEPE, 1971.

²³ Veja-se, a respeito: MENEZES, José Rafael de - **Humanismo nordestino**. Recife, Centro de Estudos Técnicos de Pernambuco-CETEPE, 1982, especialmente o Capítulo XI.





Do outro Nordeste traçará o perfil (...) um dos conhecedores mais profundos de sua formação social – Djacir Menezes.”²⁴

A contribuição oferecida por Gilberto Freyre em o “Nordeste” – formalmente, o primeiro ensaio sobre ecologia e meio ambiente no Brasil – foi, de fato, inovadora. Naquela época, o estudo da ecologia era duplamente difícil; além de exigir incursões em várias áreas do conhecimento, a bibliografia disponível estava restrita a livros de língua inglesa. O que havia no País sobre o assunto fazia parte do acervo de obras sobre ciências da natureza, sendo muito escassas as produções de caráter específico. As contribuições neste sentido estavam esparsas em muito poucas obras. Dos trabalhos antes referidos, alguns deles já clássicos, como o de Luetzelburg, sobre a botânica do Nordeste, Gilberto Freyre colheu o “material necessário ao esclarecimento e à interpretação daquele processo de adaptação do português e do africano ao meio regional ou do seu domínio sobre esse meio.”²⁵

As contribuições que José Augusto Trindade viabilizou, com a criação do instituto que leva seu nome, no início dos anos 40; e as inovações aportadas por Guimarães Duque, Bastos Tigre e Vasconcelos Sobrinho, a partir de meados dessa mesma década, além de reforçar as percepções de Gilberto Freyre, constituem os resultados mais efetivos do que, em matéria de ecologia e meio ambiente, foi possível produzir no Nordeste até os anos 50. Foi com o apoio nessa produção que Celso Furtado, inclusive, pôde conceber uma estratégia de desenvolvimento sustentado para o Nordeste, na linha referida na Seção que se segue.

B. ABORDAGEM DO GTDN

A civilização construída no Nordeste sujeito às secas é pobre de realizações, tanto materiais como culturais. A economia do semi-árido foi, durante muito tempo, alicerçada nas atividades de baixa produtividade do complexo pecuária-algodão-lavouras de subsistência. Por causa da descontinuidade a que era submetida freqüentemente pelas secas produziu minguados excedentes. É essa circunstância que notabiliza esse tipo de agricultura e, no geral, a pequena produção rural no Nordeste.

As propostas para o desenvolvimento do semi-árido têm sido variadas. Quase todas, entretanto, se reportam a soluções, em última instância, referidas ao problema da variabilidade climática da Região. Foi assim até o final dos anos 40, quando prevaleceu a chamada “fase hidráulica”, centrada na ampliação da oferta de água. Continuou com as idéias relativas à adaptação de lavouras xerófilas e à produção de chuvas artificiais. Na segunda metade dos anos 50 o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN,

²⁴ FREYRE, Gilberto - **Nordeste**; aspectos da influencia da canna sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil. Rio, José Olympio, 1937, pp. 9-10. (Coleção Documentos Brasileiros, 4.) “O Outro Nordeste” foi publicado em 1937. Veja-se, a respeito: MENEZES, Djacir - **O outro Nordeste**; formação social do Nordeste. 1. ed. Rio, José Olympio, 1937. (Coleção Documentos Brasileiros, 5.)

²⁵ FREYRE, Gilberto - **Nordeste**. Op. cit., pp. 10-11.

sob a coordenação de Celso Furtado, produziu a mais fértil das concepções com que a sociedade brasileira em geral e a nordestina em particular puderam contar até hoje. De acordo com esse Grupo, entendia-se que o problema da seca seria equacionado pelo aumento da produtividade na agropecuária e pela abertura de frentes de povoamento no Estado do Maranhão e no oeste da Bahia. De forma mais acabada, a reorganização da economia da Zona Semi-Árida significava que a solução dos seus problemas implicava ter-se que reduzir a pressão populacional sobre os escassos recursos naturais nela disponíveis.

Há 36 anos, quando da publicação, em 1958, do Relatório do GTDN, durante uma das mais fortes secas do Nordeste, o quadro não era tão diferente do de hoje. Destacava-se no Relatório do GTDN que a seca – além de ser um fenômeno climático – constituía uma crise de produção, que atingia, periodicamente, a economia nordestina. “Como crise de produção, a seca é muito mais grave do que a crise típica da economia capitalista. Esta última decorre do colapso da demanda efetiva, e por isso mesmo sua carga tende a se distribuir por todo o sistema econômico. No caso da seca, o impacto concentra-se no segmento mais frágil do sistema: a agricultura de subsistência.”²⁶

Esta percepção permite resgatar o sentido que os analistas do desenvolvimento econômico davam ao **desenvolvimento sustentado** nos anos 50. Naquele momento, consoante as concepções de Rostow,²⁷ admitia-se que a “decolagem” para o desenvolvimento consistia na capacidade de romper com o **círculo vicioso de uma economia**, cuja dinâmica se dava através de surtos esporádicos de crescimento, e de atingir o **círculo virtuoso da industrialização auto-sustentada**, no qual a capacidade de acumulação seria endogeneizada através da consolidação de uma indústria pesada, capaz de garantir internamente sua reprodução ampliada.²⁸

A agricultura, segundo essa lógica, teria obrigatoriamente que passar por transformações que a capacitassem a ministrar ao setor moderno da economia – no caso, a indústria e os serviços urbanos – grande quantidade de alimentos, amplos mercados e um razoável volume de fundos financeiros.²⁹

²⁶ BRASIL. Conselho do Desenvolvimento. GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Op. cit., p. 14.

²⁷ ROSTOW, W.W. “El despegue hacia el crecimiento autosostenido”. In: AGARWALA, A. N. & SINGH, S.P. Org. **La economía del subdesarrollo**. Madrid, Editorial Technos, 1963, pp. 134-60.

²⁸ Os conceitos sobre desenvolvimento sustentado aqui apresentados, tomando por base o trabalho do GTDN, seguem a linha das construções realizadas por Cláudio Egler, Otamar de Carvalho e Margarida C. L. Mattos, em 1993. Veja-se, a respeito: CARVALHO, Otamar de. Coord. **Variabilidade climática e planejamento da ação governamental no Nordeste semi-árido - avaliação da seca de 1993**. Brasília, SEPLAN-PR/IICA, 1994, capítulo V. Xerox.

²⁹ Neste sentido, a agricultura tinha um conjunto de papéis a desempenhar no processo de desenvolvimento, contribuindo para: i) o aumento da oferta de alimentos; ii) a ampliação da disponibilidade de divisas; iii) a transferência de força de trabalho para os setores não-agrícolas; iv) a formação de capital; e v) a expansão do mercado interno. Dentre as fontes clássicas sobre este assunto, veja-se: JOHNSTON, Bruce F. & MELLOR, John W. - **El papel de la agricultura en el desarrollo económico**. Recife, SUDENE/Departamento de Assistência Técnica e Formação de Pessoal-DATF, 1963. (Material reproduzido para uso no II Curso de Economia Agrícola.) Mimeog. Uma discussão mais recente sobre este assunto é oferecida por: ACCARINI, José Honório - **Economia rural e desenvolvimento**; reflexões sobre o caso brasileiro. Petrópolis [Rio de Janeiro], Vozes, 1987, Cap. 2.





O desenvolvimento sustentado ou, numa linguagem mais atual, a “sustentabilidade”, de acordo com a teoria clássica do desenvolvimento, estaria expresso pela expansão de um setor “moderno”, **vis-a-vis** o “tradicional”, graças à crescente participação das poupanças voluntárias na renda nacional. Em outras palavras, “sustentabilidade” era sinônimo de “revolução industrial”.³⁰

Celso Furtado segue essa concepção no GTDN e, posteriormente, na SUDENE. Segundo essa visão original de “sustentabilidade”, o único caminho para elevar a produtividade da economia da Zona Semi-Árida consistia em “integrar o mais possível, no mercado, a unidade produtiva típica” da Região.³¹

A integração das atividades econômicas da unidade típica de produção do semi-árido ao mercado constituía o centro de toda a estratégia do GTDN para as áreas afetadas pelas secas. É fundamental saber se a integração **dessa unidade ao mercado** ainda constitui proposta válida. Isto porque o problema está em saber se essa integração é compatível com as propostas de elevação, a longo prazo, da sustentabilidade da economia das áreas afetadas pelas secas. Assim sendo, a **sustentabilidade** será entendida como a gradativa redução da **vulnerabilidade** da economia do semi-árido às periódicas crises de produção resultantes da **variabilidade** das condições climáticas.

Numa leitura atual, o próximo passo consiste em definir os limites reais da sustentabilidade, no que diz respeito à relação histórica entre população e base de recursos naturais e no que toca às dimensões geográficas dos locais onde a sustentabilidade pode se materializar. Teoricamente, é possível promover o desenvolvimento sustentável no Nordeste semi-árido. O problema é que não dá para pensá-lo e colocá-lo em prática se não se articular esse espaço com o Nordeste em seu conjunto e o próprio País. Só assim serão considerados os determinantes básicos do processo de desenvolvimento, quais sejam: a divisão territorial do trabalho, a troca e a integração de mercados.³²

A seca é a manifestação mais evidente da fragilidade da economia do Nordeste semi-árido. No entanto, aquilo que representa uma **crise de produção**, restrita portanto a um determinado período de tempo, apenas revela a verdadeira dimensão da problemática da Zona Semi-Árida, enquanto

³⁰ LEWIS, W. W. “El desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo”. In: AGARWALA, A. N. & SINGH, S. P. Org. **La economía del subdesarrollo**. Madrid, Ed. Technos, 1963, pp. 134-60.

³¹ Idem, *ibidem*.

³² O aprofundamento dessas questões requer mais investigação. Sugere-se, a respeito, o exame, dentre outros, os seguintes trabalhos: i) BRASIL. Conselho de Desenvolvimento. GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Op. cit., p. 11; ii) EGLER, Cláudio A. G. - **Crise e questão regional no Brasil**. Campinas, maio, 1993. Mimeogr. (Tese de doutorado.); iii) GUIMARÃES NETO, Leonardo - **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife, Massangana, 1989; iv) ARAÚJO, Tânia Bacelar de **La división interregional del trabajo en Brasil y el ejemplo del nordeste**. Paris, Université de Paris I, 1979. (Tese de doutorado.); v) CARVALHO, Otamar de. Coord. **Variabilidade climática e planejamento da ação governamental no Nordeste semi-árido - avaliação da seca de 1993**. Brasília, SEPLAN-PR/IICA, 1994, capítulo V.

espaço onde a suscetibilidade às variações do clima e a permanência de anacrônicas relações sociais de produção conformaram, no dizer de Cláudio Egler, uma formação territorial peculiar e extremamente resistente às mudanças.³³

O uso não-sustentável dos recursos naturais nas zonas semi-áridas pode ter como resultado imediato a erosão e a salinização dos solos, a poluição e a redução das reservas hídricas, o desflorestamento e, como síntese desse processo, a desertificação. Por outro lado, a determinação dos níveis de sustentabilidade ambiental também deve incluir indicadores de qualidade de vida da população que vive e trabalha nessas regiões. A pobreza constitui um fator fundamental para a redução dos níveis de sustentabilidade, por obrigar o trabalhador a utilizar de modo predatório todo e qualquer recurso natural capaz de minorar sua fome.³⁴

A busca de um “motor” para o desenvolvimento do Nordeste, centrado na indústria, e a preocupação com sua auto-sustentação não constituíram elementos suficientes para que a SUDENE incorporasse aos Planos Diretores programas efetivos de preservação dos recursos naturais. Em sentido mais amplo, a questão ambiental esteve, no máximo, circunscrita a menções sobre os preceitos de uma “doutrina das secas”, apoiada nas idéias de Guimarães Duque sobre a convivência com a semi-aridez.

C. A QUESTÃO AMBIENTAL EXPLICITADA

O reconhecimento oficial sobre a existência de uma questão ambiental no Brasil data de 1973, quando foi instituída, pelo Decreto nº 73.030, de 30.10.73, a Secretaria Especial do Meio Ambiente-SEMA. Essa Secretaria ficou vinculada ao Ministério do Interior, a quem estavam afetas responsabilidades específicas de proteção ao meio ambiente, notadamente às relacionadas ao desenvolvimento urbano e local (assistência aos municípios, saneamento básico, habitação e beneficiamento de áreas e construção de obras de proteção contra secas e inundações). A criação da SEMA foi, em grande medida, resultado das responsabilidades assumidas pelo governo brasileiro na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, no ano de 1972. Mas foi o Ministério do Interior quem assumiu responsabilidades mais específicas de órgão gestor da questão ambiental no Brasil.

Nessa época, as atividades à preservação dos recursos de solo, da flora e da fauna eram conduzidas pelo Ministério da Agricultura.

³³ EGLER, Cláudio A. G. - *La aplicación del concepto de sustentabilidad en la planificación: aportes metodológicos preliminares*. [Quito], s. e., julio, 1994. Xerox.

³⁴ TRIGO, E., KAIMOWITZ, D. & FLORES, R. *Bases para una agenda de trabajo para el desarrollo agropecuario sostenible*. San José, Costa Rica, IICA, 1991, pp. 18-9. (Serie Documentos de Programas/ IICA, ISSN 1011-7741; nº 25.)





Antes da instituição da SEMA, o estudo dos problemas ambientais e a busca de mecanismos para a preservação dos recursos naturais no Brasil já faziam parte das preocupações de vários pesquisadores. As atividades de conservação e restauração ambiental passaram a partir de então a integrar um esforço maior, que culminou com a formação e consolidação de um movimento ambientalista no Brasil, na linha do que vinha acontecendo em boa parte dos países desenvolvidos. Esse movimento nasceu e ganhou impulso ao longo de três fases.³⁵

A primeira delas teve caráter mais exploratório e conceitual. Viola descreve o que aconteceu durante essa fase tomando por base a literatura produzida, nos anos 70 e 80, nos Estados Unidos, Canadá e nos países mais desenvolvidos da Europa. Talvez por isto, e pelo fato de sua descrição centrar-se em aspectos relacionados ao movimento ambientalista em si, Viola não mencione a contribuição nacional para o debate então travado, inclusive a oriunda do Nordeste, referida na Secção A deste Capítulo.

A segunda corresponde à **fase de fundação** do movimento ambientalista brasileiro. Essa fase, situada no período 1971-86, caracterizou-se “principalmente pela atividade de denúncia e criação de consciência pública sobre os problemas de deterioração sócio-ambiental.” Eduardo Viola não inclui a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN, em 1958, no esforço maior que engendrou o movimento ambientalista brasileiro. Isto, pelo que enseja o seu trabalho, a FBCN foi criada com o objetivo de trabalhar em benefício da preservação da flora e da fauna, com ênfase nas espécies ameaçadas de extinção. A FBCN, entretanto, foi uma instituição pioneira, nascendo vinculada à União Internacional para a Conservação da Natureza, criada na Suíça em 1947.

Eduardo Viola dá mais importância às ações que culminaram com a criação do movimento ambientalista brasileiro. No quadro da fase de fundação desse movimento, ele especifica e descreve as organizações particulares criadas no período 1971-86. Confere destaque especial à primeira delas – a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural-AGAPAN, fundada por José Lutzenberger, em junho de 1971. Diferentemente da FBCN, que tinha um perfil nitidamente preservacionista, a AGAPAN caracterizava-se como organização de perfil ambientalista amplo, “com definida influência do novo movimento ambientalista norte-americano desenvolvido na segunda metade da década de 1960 e que atinge um pico de visibilidade e ressonância em torno do *Earth Day*, em abril de 1970.”³⁶

³⁵ VIOLA, Eduardo J. - “O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável.” IN: GOLDENBERG, Mirian. Coord. **Ecologia, ciência e política**; participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 1992, pp. 49-76.

³⁶ VIOLA, Eduardo J. - Op. cit., pp. 54-5.

Em seu trabalho, Viola menciona a realização da Conferência de Estocolmo, de 1972, mas diz que o evento teve um reduzido impacto sobre a opinião pública brasileira, comparado ao verificado nos países desenvolvidos e em países do Terceiro Mundo, como a Venezuela e a Índia. Atribui esse resultado ao clima político e cultura repressivo que se vivia no Brasil. Entendemos que essa percepção é por demais limitada. Tive a oportunidade de acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos preparatórios da Conferência, que chegaram a ser bastante discutidos, dentro e fora do governo. Não houve, é claro, uma ampla discussão com a sociedade, como ocorreu com a Conferência do Rio de Janeiro. Talvez por isso, a criação da SEMA é mencionada por Viola apenas de passagem. E quando refere a instituição dessa Secretaria é para dizer que na “na definição da problemática ambiental, o ambientalismo reproduziu inconscientemente a proposta veiculada pela Secretaria Federal do Meio Ambiente desde 1973.”³⁷

Na terceira fase, Viola analisa o movimento ambiental brasileiro em sua fase recente, cobrindo o período 1987-91. O movimento nessa fase é caracterizado por ações multissetoriais, pela institucionalização dos grupos ambientalistas, que apresentam uma crescente capacidade de implementar projetos específicos de conservação ou restauração ambiental, e por esforços para “articular a problemática da proteção ambiental com a do desenvolvimento econômico, no rumo do desenvolvimento sustentável.”³⁸

O que aconteceu com as entidades que atuam em defesa do meio ambiente, a partir dessa terceira fase, não tem muito a ver com os programas especiais de desenvolvimento regional em seu conjunto, pois a maioria deles foi gerada e implementada até a metade dos anos 80. Interessa porém referir essa fase, pela importância que tais instituições, já sob o epíteto de **organizações não-governamentais-ONGs**, passaram a desempenhar em relação a programas como o PAPP (no que se refere à consideração da variável participação) e o PROINE (no que toca às cobranças relacionadas ao cumprimento da legislação ambiental).

As políticas públicas que orientaram a implementação de programas de desenvolvimento, durante o período correspondente à segunda fase, incorporaram duas questões importantes para o movimento ambientalista, inclusive no Brasil – a justiça social e o desenvolvimento econômico.³⁹

Mas não levaram na devida conta a conexão entre desenvolvimento e meio ambiente. Naquele período, a “quase totalidade dos ambientalistas era avessa a pensar e a falar em economia,” havendo um fosso entre os ambientalistas e os economistas. “Algumas incursões retóricas, utilizando a

³⁷ Idem, p. 60. A sigla SEMA significava Secretaria **Especial** do Meio Ambiente, e não Secretaria **Federal** do Meio Ambiente.

³⁸ Idem, p. 49.

³⁹ **NOSSO futuro comum**. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. - 2. ed. - Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. XIII.





palavra *ecodesenvolvimento*, abalavam a imagem dos ambientalistas quanto à sua seriedade para lidar com os problemas econômicos, à medida que geralmente não tinham nenhuma precisão conceitual.”⁴⁰

Na terceira fase, o quadro modificou-se consideravelmente, graças, em grande medida, ao trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, coordenada pela primeira-ministra da Noruega, Go Brundtland, responsável pela elaboração do Relatório *Nosso Futuro Comum*, apresentado à Assembléia Geral da ONU, em 1987. O Relatório Brundtland, como ficou conhecido *Nosso Futuro Comum*, trouxe para o centro das discussões muitas questões críticas de sobrevivência, todas elas relacionadas “com desenvolvimento desigual, pobreza e aumento populacional. Todas elas impõem pressões sem precedentes sobre as terras, águas, florestas e outros recursos naturais do planeta, e não apenas nos países em desenvolvimento.”⁴¹

O Relatório Brundtland serviu de estímulo à criação e consolidação de muitos grupos ambientalistas. O que ocorreu no Brasil, neste sentido, serviu também para produzir uma diferenciação interna no âmbito desses grupos, cuja institucionalização passou a se dar sob uma dupla perspectiva: “1. a emergência de novas organizações com um perfil profissional, corpo técnico e administrativo pago pela organização; captação sistemática de recursos financeiros, definição precisa da área de atuação da organização com metas concretas viáveis e avaliação do desempenho para atingir as metas; 2. a profissionalização parcial de um setor das associações que tinham sido previamente amadoras.”⁴²

As possibilidades do desenvolvimento sustentável no plano interno começaram a ter eco por volta de 1988, em virtude da acentuação do quadro de crise por que passava a economia brasileira. A internalização desse conceito foi, ao mesmo tempo, reforçada pelas medidas adotadas pelo governo no sentido de promover uma racionalização do setor público brasileiro, que culminou com a “operação desmonte”, posta em prática no segundo semestre de 1988. Em junho de 1990, constituiu-se, em São Paulo, o Fórum das ONGs brasileiras, que iriam participar da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92).

Foi nesse quadro que o governo brasileiro preparou o *Desafio do Desenvolvimento Sustentável*, relatório apresentado a essa Conferência, realizada em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro. No que em particular interessa ao Projeto ÁRIDAS, já ocorrera, em Fortaleza-Ceará, no mês de janeiro de 1992, a *Conferência sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas-ICID*”, como preparação para os trabalhos da ECO-92, promovida pela Fundação Esquel Brasil, uma organização não-governamental, sediada em Brasília.

⁴⁰ VIOLA, Eduardo J. Op. cit., p. 61.

⁴¹ **NOSSO futuro comum**. Op. cit., p. XIV.

⁴² VIOLA, Eduardo J. - Op. cit., p. 61.

Todos esses fatos contribuíram para a reformulação de programas importantes, como o PAPP. Prestaram-se também para reforçar o trabalho das ONGs no Nordeste, cabendo destacar as mudanças impressas aos programas de emergência de seca implementados, com maior participação dos beneficiários, a partir de 1987, tomando por base a experiência conduzida pelo Estado do Ceará.

Numa leitura posterior à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, e à Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que aconteceu no Rio de Janeiro, em 1992, pode-se afirmar que a questão ambiental no Brasil e no Nordeste apresenta, atualmente, uma nova configuração. O exame de algumas das evidências empíricas disponíveis, relativas a alterações ambientais no Nordeste mostra que a paisagem dessa Região modificou-se bastante, de 1970 para cá, ano a partir do qual se passou a dispor de informações mais precisas a este respeito. Neste sentido, examinam-se a seguir informações sobre as áreas degradadas do Nordeste (tabela 3.1-A, Anexo 1), assim como indicadores de “área alterada”⁴³ e desmatamento (tabela 3.2-A, Anexo 1).

A tabela 3.1-A apresenta informações sobre quatro dos grandes tipos ou associações de solos, que integram, de acordo com estudos do Centro de Pesquisas Agropecuárias do Trópico Semi-Árido-CPATSA, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária-EMBRAPA, 16 unidades geoambientais.⁴⁴ Esses quatro tipos ou associações de solos sofrem os seguintes processos de degradação ambiental:

- tipo 1: muito forte;
- tipo 2: de forte a muito forte;
- tipo 3: forte;
- tipo 4: moderada.

As áreas onde ocorrem tais degradações são ocupadas por solos de alta fertilidade, que foram ou continuam sendo muito explorados, como os bruno não-cálcicos (pela cultura algodoeira); os podzólicos eutróficos e similares (por lavouras de subsistência e comerciais, como a mamona); e solos de média a baixa fertilidade, como os planossolos, onde a degradação é menos intensa. As áreas do Trópico Semi-Árido (TSA) do Nordeste, que corresponde ao espaço também conhecido como Zona Semi-Árida ou como Polígono das Secas, ambientalmente mais degradadas, cobrem uma superfície superior a 20 milhões de hectares. Equivalem, neste sentido, a 65,9% da área

⁴³ Área Alterada = Área de Lavouras (Permanentes e Temporárias) + Área de Pastagens Plantadas + Área de Matas Plantadas.

⁴⁴ Cf. SILVA, Fernando Barreto Rodrigues e; RICHÉ, G. R.; TONEEAU, J. P.; SOUSA NETO, F. H. B. B. da; SILVA, A. B. da; ARAÚJO FILHO, J. C. de. - **Zoneamento agroecológico do Nordeste**; diagnóstico do quadro natural e agrossocioeconômico. Petrolina, PE: EMBRAPA-CPATSA/Recife:EMBRAPA-CNPS. Coordenadoria Regional Nordeste, 1993. 2v.



mais seca do TSA, a 21,9% da superfície do TSA e a 12% da superfície do Nordeste.⁴⁵

Os indicadores de “área alterada” e de desmatamento examinados são especificados a seguir:

- i) área alterada/área total (em %);⁴⁶
- ii) área de matas/área total (em %);
- iii) área de matas sobre pessoal ocupado (ha/pessoa).

Esses indicadores reforçam a gravidade das informações anteriores. Tomados isoladamente eles tenderiam a mostrar que a situação do Nordeste é menos grave do que os parâmetros Brasil e São Paulo, aqui tomados como comparação. Na prática, a situação é bem diversa, considerando que a disponibilidade de solos de boa qualidade (Classes I e II, por exemplo) no Nordeste em geral e no semi-árido em particular, é bem menor, em termos relativos, do que no Brasil ou em São Paulo.

A relação entre área alterada e área total, no Nordeste, era de 23,34% em 1970 e de 28,10%, em 1985. Houve um avanço sobre as áreas de mata da ordem de 20%, naquele período. Num certo sentido, o desmatamento teria, de alguma forma, sido compensado pela incorporação de matas plantadas. A relação entre a área de matas e a área total dos estabelecimentos agropecuários permaneceu praticamente estável no período referido, passando de 21,53%, em 1970, para 21,65%, em 1985. O indicador área de matas/pessoa ocupada sugere que a situação não esteve assim tão estável, porque a disponibilidade de área de matas por pessoa ocupada passou de 2,11 hectares em 1970 para 1,91 em 1985. Essa diminuição sugere que a aparente estabilidade do indicador área de matas/área total é devida ao aumento, entre os censos realizados naqueles dois anos, do número de estabelecimentos recenseados. (Tabela 3.2-A.)

Esse quadro é, de certo modo, amenizado pelo menor alteração registrada em Estados como o Piauí e o Maranhão, em particular no que se refere ao indicador área alterada/área total. Em Alagoas, Bahia e Sergipe é onde vem se processando uma alteração mais intensa do meio ambiente. No semi-árido como um todo, tomando por base municípios paradigmáticos da semi-aridez e da ocorrência de processos de desertificação, como Irauçuba, no Ceará, e Euclides da Cunha, na Bahia, o quadro não é tão mais grave do que o observado no Nordeste como um todo.

A situação no País como um todo e em São Paulo é muito mais grave do que a do Nordeste. A relação área alterada/área total no Estado de São Paulo

⁴⁵ SÁ, Iedo Bezerra. **Degradação ambiental e reabilitação natural no trópico semi-árido brasileiro**. Fortaleza, 1994, pp. 4-8. (Trabalho apresentado na Conferência Nacional e no Seminário Latino Americano de Desertificação, realizados em Fortaleza, em março de 1994.)

⁴⁶ A área total corresponde à superfície de todos os estabelecimentos, tal como considerados nos censos agropecuários do IBGE. Equivale, a este respeito, ao conceito de **área rural** aqui utilizado.



passou de 55,08%, em 1970, para 73,15% em 1985 (aumento de 33%). No Brasil a alteração foi bem maior, pois essa mesma relação evoluiu de 19,51% em 1970 para 35,26% em 1985 (crescimento da ordem de 80%).

Ao final desta primeira metade dos anos 90, do século XX, a bem da verdade ou em nome do otimismo, vislumbra-se uma mais clara preocupação com os problemas ambientais no Nordeste. O repasse do que aconteceu a partir dos anos 70, com a concepção, implementação e reformulação de programas especiais de desenvolvimento regional, tratados nos capítulos que se seguem, mostra como a questão ambiental foi administrada no último quarto de século. Sugere, ao mesmo tempo, a abertura de possibilidades que podem ensejar a promoção do desenvolvimento do Nordeste em bases mais sustentáveis.

IV. LÓGICA DOS PROGRAMAS ESPECIAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O desenvolvimento do Nordeste esteve até hoje, praticamente, atrelado aos impulsos concedidos pelo Estado, em suas diferentes fases de atuação. Isto não significa dizer ausência dos setores não-governamentais. O setor privado participou de todas as fases de desenvolvimento da Região, mas sua presença sempre foi pautada pela dependência das iniciativas governamentais. Crítico a respeito tem sido o fato de as ações de governo haverem se caracterizado por sua variabilidade, fosse por sua abrangência limitada ou por sua descontinuidade. Variáveis no tempo e no espaço, as ações de desenvolvimento promovidas sob o patrocínio do Estado têm sido concebidas e executadas com intensidade e duração determinadas, em grande medida, pela necessidade de atenuar os efeitos das secas.

Foi assim até o final dos anos 40, quando prevaleceu a chamada “fase hidráulica”, centrada na ampliação da oferta de água. Continuou com as idéias relativas à adaptação de lavouras xerófilas e à produção de chuvas artificiais.

Raros foram os momentos em que as evidências sobre a gravidade dos problemas enfrentados por cerca de um terço da população do País serviram para produzir propostas e estratégias de desenvolvimento capazes de contribuir, efetivamente, para a eliminação desses efeitos. A concepção mais produtiva e adequada às particularidades do Nordeste continua sendo a do GTDN, aprofundada pela SUDENE nas diferentes etapas dos Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste.

Dedicado ao exame das questões relativas às motivações que determinaram a concepção e a execução de **Programas Especiais de Desenvolvimento Regional no Nordeste**, trata-se neste capítulo de aspectos relevantes das políticas de desenvolvimento responsáveis por sua criação, assim qualificados:



- o modelo do GTDN e os Planos Diretores da SUDENE;
- políticas de desenvolvimento regional;
- políticas de desenvolvimento urbano e local; e
- concepção e estratégia dos programas especiais de desenvolvimento regional.

A. O MODELO DO GTDN E OS PLANOS DIRETORES DA SUDENE

Para Celso Furtado, coordenador do GTDN e autor principal do documento **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**, produzido pelo Grupo, o problema da seca do Nordeste seria resolvido no bojo de uma estratégia global de desenvolvimento para a Região. De forma mais acabada, a reorganização da economia do semi-árido significava que a solução dos seus problemas implicava ter que reduzir a pressão populacional sobre os escassos recursos naturais disponíveis nas áreas de ocorrência de seca.

A estratégia do GTDN, diversamente das formas de ação do Estado até então postas em prática, centrava-se, tanto do ponto de vista setorial como espacial, em linhas de ação capazes de promover mudanças expressivas na estrutura econômica do Nordeste. As clássicas diretrizes do plano de ação formulado pelo GTDN, incorporadas, quase que integralmente ao I Plano Diretor, estavam assim expressas:

- “– Intensificação dos investimentos industriais, visando a criar no Nordeste um **centro autônomo de expansão manufatureira**; (o grifo é nosso);
- Transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;
- Transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas;
- Deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense,⁴⁷ que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela organização da economia da faixa semi-árida.”⁴⁸

A estratégia do GTDN foi, sem dúvida, a melhor, já produzida até hoje, até porque foi embalada por uma vontade política que não chegou a ser encontrada em nenhum esforço posterior. Mas isto não significa que não contivesse problemas e limitações, obviamente mais visíveis numa análise **ex-post**.

⁴⁷ Neste sentido, as terras do oeste da Bahia chegaram a constituir uma primeira alternativa de ocupação.

⁴⁸ BRASIL. Conselho de Desenvolvimento. GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Op. cit., p. 11.

Os programas de desenvolvimento concebidos pela SUDENE para o desenvolvimento da Zona Semi-Árida, seguiram, em certa medida, a estratégia do GTDN, pelo menos durante a execução dos dois primeiros planos diretores. (O I Plano Diretor teve vigência nos anos de 1961/63, enquanto o II Plano vigorou de 1963 a 1965.) As ações da SUDENE centraram-se, primeiro, em programas voltados para o aumento da produtividade da economia da agropecuária nas áreas secas, mediante a exploração, principalmente, do algodão e da pecuária, e, segundo, em iniciativas destinadas a também aumentar a resistência econômica do semi-árido, aproveitando as águas acumuladas nos açudes públicos em programas de irrigação.

A SUDENE desenvolveu programas nessas duas direções. No primeiro caso, executou o Programa do Algodão, à frente do qual foi colocado um competente profissional, o engenheiro agrônomo (pernambucano) Wolckmar Mendonça de Vasconcelos. Com esse programa, produziu e divulgou novas variedades de algodoeiro arbóreo, que foram cultivadas segundo modernos métodos de produção. E pôs em prática um amplo Programa de Desenvolvimento da Pecuária. Coordenado pelo engenheiro agrônomo (paraibano) Antônio Santiago Pessoa, o programa apoiou iniciativas relacionadas à produção de forrageiras nativas ou adaptadas ao fâcies ecológico do semi-árido. Ainda em relação à agricultura de sequeiro, a SUDENE concedeu prioridade ao cultivo da mamona e da oiticica. Admitia-se que lavouras como a carnaúba e o sisal não requeriam apoios complementares. Além dos cultivos comerciais, a SUDENE também deu ênfase ao fomento e ao estudo de ações orientadas para a preservação ambiental. Neste sentido, executou um Programa de Reflorestamento, conduzido sob a coordenação do engenheiro agrônomo (paraibano) Mário Feller, e um programa de estudos de pesquisas florestais, coordenado pelo também engenheiro agrônomo (pernambucano) Sérgio Tavares.

Para aumentar a resistência econômica das áreas sujeitas às secas, a SUDENE fez levantamentos e estudos pedológicos e ampliou os conhecimentos hidrológicos e meteorológicos necessários à seleção das melhores áreas passíveis de aproveitamento, mediante o concurso da irrigação. Neste sentido, tornou conhecidas as possibilidades da irrigação nos chamados vales úmidos do Nordeste, enfatizando as oferecidas por dois dos mais importantes vales da Região – o do São Francisco e o do Jaguaribe. Para cuidar do primeiro desses vales, criou, em 1960, o Grupo de Irrigação do São Francisco-GISF, à frente do qual colocou um dos mais experimentados profissionais do Nordeste, o engenheiro agrônomo (fluminense, radicado no Nordeste, a partir da instalação do Instituto José Augusto Trindade) Estevam Strauss. Para tratar do segundo, instituiu, no mesmo ano, o Grupo de Estudos do Vale do Jaguaribe-GEVJ, entregue à orientação de dois competentes profissionais, primeiro o engenheiro civil (pernambucano) David Kitover e depois o engenheiro agrônomo (cearense) Isaías Vasconcelos de Andrade. Ambos os grupos trabalharam com jovens profissionais do Nordeste,



orientados por experientes técnicos, pertencentes a instituições internacionais. A FAO colaborou com o GISF e a Asociación pour L'Organización des Missions de Cooperación Technique-ASMIC – que incorporava profissionais do Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer-ORSTOM e a Société Centrale pour L'Équipement du Territoire International-SCET International – com o GEVJ.

Os avanços conseguidos com a irrigação não foram muito expressivos. A SUDENE reconhecia que a agricultura irrigada exigia o uso de tecnologia moderna, desde que se pretendesse “alcançar produtividade capaz de justificar os capitais imobilizados.” Além do mais, esse tipo de tecnologia ainda não era compatível com a organização da produção prevalente na Região como um todo e no semi-árido em particular. A defasagem tecnológica existente implicava uma transição lenta e demorada para se alcançar uma agricultura moderna, como a irrigada, até porque havia “um complexo de forças impossíveis de neutralizar com simples obras de engenharia.”⁴⁹ Admitindo com esse argumento que as possibilidades da irrigação eram limitadas, a SUDENE fornecia notável suporte ao discurso conservador, contrário a esse tipo de agricultura, a um só tempo, produtivo e moderno.

A reorganização da economia do semi-árido, na linha do apoio a atividades agrícolas de sequeiro e irrigadas, suscitava o enfrentamento do delicado problema da estrutura agrária. Se no caso da agricultura de sequeiro a modernização prevista – baseada na exploração de unidades de produção agropecuária típicas (em termos de tamanho e organização) – não requeria, necessariamente, alterações na estrutura fundiária do semi-árido, o mesmo não ocorria em relação à agricultura irrigada. O aproveitamento das terras irrigáveis dos vales úmidos requeria a desapropriação de terras, fosse para a construção das obras de infra-estrutura hídrica (de captação, armazenamento e distribuição de água) ou para o desenvolvimento dos cultivos irrigados. Essas exigências, assim como os custos financeiros requeridos por esse tipo de agricultura, foram se configurando incompatíveis aos interesses políticos locais, acostumados à exploração de atividades de produtividade muito baixa.

A SUDENE estudou a fundo a questão fundiária do Nordeste, desde o princípio de sua atuação. Mas as medidas práticas, referidas aos domínios da reforma agrária, foram sempre muito pouco efetivas, fosse no semi-árido ou na Zona da Mata, onde o problema era (e continua sendo) mais agudo. A Superintendência não conseguiu, em nenhum momento, juntar forças suficientes para enfrentar esse tipo de problema. Essa foi, em grande medida, uma das razões para os poucos resultados obtidos pela SUDENE em relação aos programas de fortalecimento do setor rural, na Zona Semi-Árida ou na Zona da Mata. Explicam-se assim os sucessos de suas políticas, no que se refere à implantação de projetos de infra-estrutura (de transportes e

⁴⁹ BRASIL. SUDENE. *Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste I - 1961-63*. 2. ed. Recife, SUDENE, 1966, p. 125.

comunicações) e de projetos industriais. Esses resultados foram determinados por decisões de investimento subordinadas às exigências de integração do mercado regional ao mercado nacional, ditadas pelo centro hegemônico da economia nacional.⁵⁰

B. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As políticas de desenvolvimento postas em prática no Nordeste, com a instituição da SUDENE, deixaram de lado as ênfases concedidas durante a fase da **solução hidráulica** ou de engenharia, caracterizada pela construção de açudes e por um discurso político a favor da irrigação, mas sem maiores conseqüências práticas, em matéria de expansão das áreas irrigadas. A essa se seguiu uma fase de **mudança no padrão de desenvolvimento**, que teve início no princípio dos anos 50, com a instituição do BNB, e chegou a ser fortalecida na segunda metade da década, com os trabalhos do GTDN, do CODENO e, finalmente, da SUDENE. Nessa fase, começaram a ser adotadas medidas destinadas a garantir a abertura da economia do Nordeste ao mercado nacional. Nela também tiveram início as discussões sobre a orientação que os segmentos progressistas da sociedade nordestina entendiam dever presidir os rumos do desenvolvimento da Região.⁵¹

Com a entrada em funcionamento da SUDENE, o processo de **modernização** assumiu um caráter **reformista**. Essa fase, apesar dos problemas enfrentados pela Superintendência, antes mencionados, foi caracterizada por ações norteadas por um processo pioneiro de planejamento regional. Concebeu-se uma estratégia efetiva de desenvolvimento para o Nordeste, articulando-se as atividades de infra-estrutura econômica e social com as atividades produtivas (agricultura, indústria e serviços). As secas passaram a ser consideradas apenas como um dos problemas da Região, mas não o determinante básico do baixo grau de desenvolvimento de sua economia.

A fase que se seguiu caracterizou-se por ações destinadas a anular o projeto reformista da SUDENE. A modernização prosseguiu, mas seu caráter foi estritamente conservador. No tocante “ao setor agrário, a direção da ação do Estado, nos anos pós-64, se efetiva para orientar, incentivar e intervir diretamente para acelerar as formas capitalistas de produção e ao mesmo

⁵⁰ Há um bom repositório de documentos analisando a trajetória da integração da economia do Nordeste ao mercado nacional. Não cabe reproduzir aqui os argumentos neles contidos. Veja-se, a respeito, dentre outros: i) CANO, Wilson - **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil -1930-1970**. São Paulo: Global; Campinas, Ed. da UNICAMP, 1985; ii) ARAÚJO, Tânia Bacelar de - **La división interregionale du travail au Brésil et l'exemple du nordest**. Paris, Université de Paris I, 1979. (Tese de doutorado.); iii) MAGALHÃES, Antônio Rocha - **Industrialização e desenvolvimento regional: a nova indústria do Nordeste**. Brasília, IPEA/IPLAN, 1983. (Relatório de Estudos para Planejamento, 24.); iv) GUIMARÃES NETO, Leonardo - **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife, Massangana, 1989; e v) EGLER, Cláudio A. G. - **Crise e questão regional no Brasil**. Campinas, maio, 1993. Mimeogr. (Tese de doutorado.)

⁵¹ Essa tipologia sobre as fases da ação do Estado no Nordeste, considerando o papel desempenhado pelas secas, está descrita em CARVALHO, Otamar de - **A economia política do Nordeste**. Op. cit., especialmente o item 4.1 do Capítulo 4.



tempo solidificar os interesses da burguesia e dos proprietários de terra, base da aliança que faz a Revolução de 1964. Sem deixar de acenar, no plano jurídico, com uma reforma agrária, estabelecida pelo Estatuto da Terra, o Estado conduzirá o processo de modernização da agricultura mantendo inalterada a estrutura fundiária. É a **modernização conservadora.**” (Grifos de JOC.)⁵²

Assim, as ações do governo central no Nordeste, na segunda metade dos anos 60, corresponderam a um verdadeiro desmonte da SUDENE. A instituição só não foi extinta porque comandava um instrumento que o governo central queria manter – os incentivos fiscais do sistema 34/18 %, que eram, funcionalmente, úteis ao projeto de consolidação do processo de integração da economia nordestina ao mercado nacional. As ações do governo em relação ao semi árido voltaram a ter as secas como um dos determinantes principais da pobreza regional. Para minimizar os efeitos da pobreza e os conflitos de interesse, criaram-se, em relação ao meio rural, **programas especiais de desenvolvimento regional**, cujas ações foram programadas e, em alguns casos, executadas sob a coordenação direta de órgãos federais de caráter nacional, sob o comando do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral-MINIPLAN, transformado em 1974 na Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR). Ao longo desse processo, a SUDENE foi sendo, gradativamente, deixada à margem. Naquela época, o governo era gerido segundo uma ótica institucional, de acordo com a qual não havia lugar para uma instância gestora de abrangência regional, como a SUDENE. A participação da Superintendência na geração das ações de desenvolvimento regional concebidas de acordo com as diretrizes do Brasil Grande eram mínimas, para não dizer nulas. A SUDENE se mantinha porque o Auditório do seu Conselho Deliberativo, no Recife, constituía um palco privilegiado para a aprovação dos Projetos Nacionais destinados ao Nordeste pelos governadores dos Estados da Região, todos eleitos pela via indireta.

Tutelada e tendo suas ações restritas à aprovação de projetos industriais e agropecuários financiados com recursos do “sistema 34/18” – que aos poucos foi sendo dividido para atender a interesses regionais (como os da Amazônia e os do Estado do Espírito Santo), e setoriais (como os da pesca, do turismo, do reflorestamento, da indústria aeronáutica e da educação), até sua transformação, em 1974, em Fundo de Investimento do Nordeste-FINOR, Fundo de Investimento da Amazônia-FINAM e Fundos de Investimento Setorial-FISET (pesca, turismo, reflorestamento, indústria aeronáutica e educação⁵³) – a SUDENE foi perdendo terreno. Primeiro, para o governo federal, e depois para os próprios Estados do Nordeste. Houve perda de espaço e, em certo

⁵² CARVALHO, Abdias Vilar de - “Nordeste - enxada e apanhadeira: a modernização conservadora.” In: Seminário Internacional sobre Disparidade Regional, 1. Recife, 31.08 a 04/09/1991. **Anais**. Recife, Fórum Nordeste/SUDENE, 1982, pp. 251-259, p. 254.

⁵³ Os recursos aplicados em educação, oriundos do “sistema 34/18”, destinavam-se ao financiamento dos programas do Movimento Brasileiro de Alfabetização de Adultos-MOBRAAL.



sentido, de condições técnicas, dada a evasão de seus quadros, fosse pelas demissões impostas a um grande número de profissionais pelo regime militar, fosse pela saída espontânea, em busca de melhores oportunidades de trabalho, por parte de outros técnicos. Com um quadro de técnicos sem oportunidades de capacitação, porque o crivo ideológico do regime militar impedia que qualquer profissional suspeito, ou seja, que pensasse criticamente sobre os problemas do Nordeste, recebesse treinamento, a SUDENE foi diminuindo sua capacidade de refletir decisivamente sobre a problemática regional, num quadro de crescente integração das atividades econômicas da Região à economia do Centro-Sul. Além disso, a SUDENE chegou também a ser considerada uma instituição *do contra*, e, por isso mesmo, nem sempre chamada a participar dos eventos nacionais de interesse do Nordeste.⁵⁴

A participação da SUDENE no esforço de planejamento do desenvolvimento do Nordeste tendia a se reduzir mais e mais, fosse por participar pouco do processo ou, em outro sentido, por preparar planos regionais que integravam apenas parcialmente os planos nacionais de desenvolvimento. Se a participação era reduzida, imagine-se a dos beneficiários dos programas e projetos especiais de desenvolvimento. Profissionais competentes, que integravam os quadros da SEPLAN-PR e do MINTER, na década (de 70) em que o esforço de planejamento no País foi mais efetivo, ainda hoje não aceitam que os programas especiais de desenvolvimento regional foram concebidos de forma centralizada e autoritária. “A perda de poder, por parte da SUDENE, para gerar e coordenar o esforço de legitimação de inovações, capazes de contribuir para o desenvolvimento do Nordeste, foi gradual. O que sempre se criticou e ainda se critica não é a eficiência do Sistema de Planejamento Federal, que funcionava bem nos anos 70, mas a quase que absoluta centralização das decisões de investimento, que passaram a depender das equipes sediadas em Brasília.”⁵⁵

Convém salientar ainda que os programas e projetos regionais têm uma existência bem determinada. Contemplam iniciativas que “só existem por sua vinculação direta aos desafios concretos e peculiares das respectivas regiões. Eles consubstanciam as ações não ordinárias de governo, no sentido do reforço das ações convencionais, devidamente articuladas em prol do

⁵⁴ O viés da chamada tecnocracia de Brasília, em relação à capacidade da SUDENE, tanto técnica como política, ou seja, de entender e comungar das idéias do Brasil Potência, era muito forte. Na fase de concepção do POLONORDESTE, um dirigente do Instituto de Planejamento-IPLAN, da Fundação IPEA, disse ao autor, em relação à conveniência de incorporar um ou dois representantes da SUDENE à equipe integrada por técnicos do Ministério do Planejamento e do Ministério do Interior, responsável por aqueles trabalhos: “Você acha, mesmo, que a SUDENE tem técnicos capazes de contribuir para um trabalho desta natureza?” Minha opinião foi aceita por aquele dirigente. Nos idos de 1974, a SUDENE participou dos trabalhos de concepção do POLONORDESTE. Mas aquela participação era mais de ordem técnica do que institucional. Posteriormente, a Superintendência iria participar, de modo mais formal, do acompanhamento desse e de outros programas especiais.

⁵⁵ Uma reflexão sobre esse tipo de centralização, produzida na segunda metade dos anos 70, encontra-se em: CARVALHO, Otamar de - **Desenvolvimento regional, um problema político**; confronto de duas experiências: Cassa per il Mezzogiorno e SUDENE. Apresentação de Rômulo de Almeida. Rio de Janeiro, Campus, 1979, especialmente o Capítulo 9 da Segunda Parte.





desenvolvimento de tais regiões e da redução das disparidade inter-regionais.” Esses programas e projetos constituem, ainda, “um esforço adicional que a sociedade e o governo se dispõem a fazer, com o propósito da construção de uma nação mais solidária, um país mais integrado e um Estado mais justo.” Esses programas e projetos apresentam quatro características básicas: **seletividade** (são restritos no seu próprio objeto, ou seja, são específicos); **exclusividade** (são concebidos e executados em função de problemas peculiares a uma determinada região); **temporalidade** (têm vigência determinada); e **aditividade** (suas ações complementares às atividades ordinárias, normais, executadas pelo setor público).⁵⁶

Os programas especiais de desenvolvimento regional implementados no Nordeste foram concebidos no contexto referido e tinham as características antes referidas, principalmente os destinados à transformação do meio rural. Direta ou indiretamente enquadrados na linha do desenvolvimento rural integrado, foram criados, nos anos 70, os seguintes programas especiais de desenvolvimento regional: POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste-PDAN e o Programa de Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Nordeste (PROHIDRO). Ao lado desses programas, a irrigação continuou recebendo prioridade ao nível do discurso, mas pouca ênfase prática.

C. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E LOCAL

Também foram criados nos anos 70 programas especiais para a solução de problemas urbanos e locais, com prioridade para os problemas relacionados a déficits de habitação e de saneamento (básico e ambiental) e a carências no sistema de gestão municipal. Em relação a esses, cujo comando estava afeto ao Ministério do Interior, a presença da SUDENE chegou a ser requerida, muitas vezes, até com insistência. É importante, além disso, destacar que foi no corpo dos programas de desenvolvimento urbano e local que a questão ambiental foi mais especificamente considerada nas ações de governo, **v.g.** nas iniciativas voltadas para o melhor ordenamento do espaço nas Regiões Metropolitanas. O quadro que se apresenta a seguir envolve o Nordeste, mas não é específico daquela Região, pois foi elaborado numa perspectiva global, para que as particularidades do planejamento e desenvolvimento local integrado pudessem ser destacadas.

“A tradição de intervenção pública na cidade confunde-se com a história de nossas cidades, remontando ao estabelecimento das próprias bases da colonização portuguesa no Brasil, quando da MetrÓpole trazia-se pronto até mesmo seu traçado urbanístico.” Essa capacidade de intervenção e arbÍtrio sobre o domÍnio urbano, historicamente limitada ao nÍvel municipal, compreendeu o exercÍcio “de prerrogativas que vÃO desde a desapropriação

⁵⁶ SANTANA, Jorge & SILVA, Jurandis - **Programas regionais do Nordeste brasileiro**. Recife, s.e., 1994, pp. 14-5. Xerox.



por interesse social até a definição de perímetros urbanos, passando pela contribuição de melhoria e outros instrumentos, como o zoneamento e o tombamento.”⁵⁷ No geral, essa situação prevaleceu até os anos 50, pelo menos, quando teve início a “maior aceleração urbana brasileira. O poder local raramente possuía órgãos normativos de urbanização; poucas cidades tinham um plano diretor; raríssimos os técnicos possuidores de conhecimentos e/ou intuição sobre os riscos ambientais inerentes a uma ocupação predatória do solo urbano.”⁵⁸

A falta e/ou a escassa execução de atividades relativas a estudos e planejamento urbano continuaram constituindo a regra até meados dos anos 60. Os planos nacionais, regionais e estaduais não tratavam, nem mesmo de forma genérica, dos problemas do desenvolvimento urbano. “Foi somente com o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, em 1965, que surgiram, no contexto das estratégias globais de desenvolvimento, menções explícitas aos problemas da urbanização.”⁵⁹ Convém notar que esse plano não foi posto em prática. O plano que vigorou no período 1964-66 foi o Programa de Ação Econômica do Governo-PAEG, do qual também não constam referências explícitas sobre a problemática urbana, exceto a relativa ao estímulo à construção civil, mediante a execução de um programa habitacional.⁶⁰

Do ponto de vista instrumental, o que de importante aconteceu de interesse para a compreensão e solução dos problemas urbanos brasileiros, nos anos 60, foi, em primeiro lugar, a instituição do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-SERFHAU, pela Lei nº 4.380, de 21.08.64, regulamentada pelo Decreto nº 59.917, de 30.10.66. O SERFHAU tinha como função elaborar e coordenar a política nacional no campo do planejamento local integrado, estabelecido dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e o Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais-MECOR. Em segundo lugar, a criação do Ministério do Interior-MINTER, em 1967, em substituição ao MECOR. Os assuntos relativos ao planejamento e ao desenvolvimento local integrado, envolvendo as áreas de ocupação do território, migrações internas, assistência aos municípios, saneamento básico e habitação, eram conduzidos pelo SERFHAU, BNH, DNOS, Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDENE, SUDAM, SUDECO e SUDESUL) e a Secretaria Geral do MINTER.⁶¹

⁵⁷ SMOLKA, Martin Oscar. **Políticas urbanas, população e meio ambiente**. Brasília, ISPN, 1992, p. 6. Xerox.

⁵⁸ WILHEIM, Jorge. **Problemas urbanos ambientais**. Brasília, Instituto Sociedade, População e Natureza-ISP, 1992, p. 9.

⁵⁹ BARAT, Joseph. **Introdução aos problemas urbanos brasileiros**; teoria, análise e formulação de política. Rio de Janeiro, Campus, 1979, p. 178.

⁶⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. **Programa de ação econômica do governo: 1964-1966**; síntese. Rio de Janeiro, EPEA, nov., 1964, p. 37. (Documento EPEA, 1.)

⁶¹ CARVALHO, Otamar de. **Ações no campo do desenvolvimento regional**. Brasília, MINTER, 1973, pp. 21-33.



O MINTER ofereceu importantes contribuições nessas áreas, enfatizando a realização de estudos e programas em escala municipal. Em palestra proferida na Escola Superior de Guerra-ESG, no dia 05.06.70, o então Ministro do Interior, Gen. Costa Cavalcanti, lançou as bases para a criação de um programa com essa preocupação. Nascia ali o Programa de Ação Concentrada-PAC, que deveria promover, por etapas, o desenvolvimento local integrado de comunidades urbanas em todo o País. Os fundamentos básicos do PAC consistiam em promover “a coordenação de esforços em todos os níveis: federal, estadual, municipal e privado; daí o interesse muito especial em difundir o espírito de ação comunitária, a fim de que as lideranças locais sintam-se responsáveis e intervenham no processo de desenvolvimento, participando das decisões, podendo melhor avaliar o que deverá ser feito para acelerar o mencionado processo.” O PAC tinha como objetivos fundamentais:

- “1º) a implantação do processo de planejamento nos municípios selecionados, através da elaboração de instrumentos adequados e da ação comunitária;
- 2º) a execução dos projetos setoriais indicados como prioritários nos planos elaborados, dando-se maior ênfase, para financiamento, aos que se refiram a Saneamento Básico, Formulação do Programa Habitacional e Organização dos Serviços Administrativos Municipais.”⁶²

O PAC foi concebido para ser executado por etapas. A primeira deveria abranger pouco mais de 10% do número total de sedes municipais brasileiras, mas cerca de 50% da população urbana. Tomando por base as microrregiões homogêneas-MRH, foram selecionadas cidades que atendessem simultaneamente aos seguintes requisitos: i) a mais populosa de cada MRH; ii) as cidades de população igual ou superior a 20.000 habitantes, em 1967, nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco e a 15.000 habitantes nos demais Estados; e iii) apenas as 50 primeiras cidades, pela ordem dos dois itens anteriores, para cada Estado. A partir desses critérios foram selecionados, para a primeira etapa do Programa, 455 Municípios, o Distrito Federal e o antigo Estado da Guanabara.⁶³

A execução do PAC realizou-se sob a coordenação da Secretaria Geral do MINTER (SG/MINTER), a partir de três instâncias de coordenação: a geral, a regional e a estadual. A **Coordenação Geral** era realizada por uma Comissão, presidida pelo Secretário Geral do MINTER. Contava com um Coordenador Geral, integrante da Secretaria Geral daquele Ministério, e um representante de cada um dos seguintes órgãos do MINTER: SERFHAU, BNH e Coordenação do Programa de Desenvolvimento Comunitário-CPDC. As cinco **Coordenações Regionais** eram integradas por um representante das

⁶² BRASIL. MINTER - Manual do programa de ação concentrada. Brasília, MINTER, 1970, pp. 3-4.

⁶³ Idem, pp. 6.

Superintendências Regionais (SUDAM, SUDENE, SUDECO e SUDESUL), do Núcleo da SG/MINTER no Estado da Guanabara (depois Rio de Janeiro), que atuava na Região Sudeste, e de cada um dos órgãos setoriais do Ministério (DNOS, BNH, SERFHAU e CPDC). As **Coordenações Estaduais** eram integradas por um representante de cada um dos órgãos setoriais do MINTER, com atuação nos Estados, de cada Superintendência de Desenvolvimento Regional e de um representante do Estado.⁶⁴

O aprofundamento do nível de conhecimentos sobre a problemática urbana e municipal e a elaboração de propostas programáticas foram realizados a partir de um processo de planejamento centrado em estudos baseados nos seguintes instrumentos:

- Relatório Preliminar-RP;
- Plano de Ação Imediata-PAI; e
- Plano de Desenvolvimento Local Integrado-PDLI.

A elaboração de Relatórios Preliminares para cada município incluído no PAC constituía a etapa inicial do planejamento local. Os Rps continham um diagnóstico e proposições sobre as ações a serem empreendidas em matéria político-administrativa, a nível local, pelas esferas federal, estadual e municipal. Distinguiam-se dos outros dois instrumentos seja porque eram elaborados a partir de informações disponíveis e observações pessoais; ou porque suas propostas abrangiam apenas os problemas mais urgentes e imediatos. Além disso, sua elaboração era feita em prazo muito curto e a baixo custo.⁶⁵

Na elaboração dos Planos de Ação Imediata, a primeira tarefa era representada pela preparação de **termos de referência** estabelecendo o dimensionamento da etapa seguinte e o rol de atividades necessárias ao desencadeamento do processo de planejamento integrado do município. O PAI era elaborado em prazo que variava de 30 a 90 dias, conforme as características de cada município. Esse período era dedicado ao entrosamento entre os funcionários e técnicos dos setores administrativos dos diferentes níveis do governo municipal e representantes da comunidade, tendo em vista a elaboração posterior do PAI propriamente dito, que consubstanciava a institucionalização de efetivos sistemas de ordenamento da ação governamental, controle e harmonização do desenvolvimento municipal. Assim, depois de conhecer o contexto específico do município, dava-se início à elaboração do PAI, que aprofundava todos os aspectos examinados no Relatório Preliminar. O PAI se caracterizava como instrumento a partir do qual debatiam-se alternativas de desenvolvimento físico, econômico e social, com as respectivas diretrizes de ação. De sua elaboração resultavam os códigos, leis e regulamentos necessários; o dimensionamento dos principais problemas e pontos de estrangulamento, com orientações sobre sua solução;

⁶⁴ Idem, pp. 7-8.

⁶⁵ Idem, pp. 11-3.



a quantificação da demanda de recursos, estimativa de custos para programas e projetos setoriais; a indicação de prioridades para a alocação de recursos; e a definição dos programas setoriais mais relevantes. Por fim, especificava o nível de aprofundamento requerido pelos programas e projetos setoriais, a serem executados.⁶⁶

Enquanto o PAI se destinava aos municípios de menor porte, o PDLI era indicado, geralmente, para os municípios caracterizados como grandes centros urbanos. A sistemática para sua elaboração era semelhante à do PAI, exigindo, de saída, a elaboração de um **termo de referência** específico. As recomendações do PDLI eram mais específicas do que as do PAI, sendo amplamente detalhadas. “O PDLI quantifica e orça as necessidades e recursos; elabora planos setoriais ou mesmo anteprojetos de certas obras; codifica o plano, de acordo com sua lei e regulamentação; estrutura o órgão local de planejamento e estabelece suas primeiras metas de trabalho; determina projetos, estabelecendo os respectivos cronogramas; detalha instrumentos administrativos e elabora o orçamento-programa.”⁶⁷

O processo de planejamento e execução de programas e projetos de desenvolvimento local integrado, subjacente à implementação do PAC, envolvia ainda a consideração do desenvolvimento comunitário. Era por essa via que o MINTER procurava obter a participação das comunidades locais.

O PAC constituiu a semente de importantes programas conduzidos pelo MINTER, como os de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano. Serviu de subsídios para as iniciativas que, nesses domínios, integraram os Planos Nacionais de Desenvolvimento-PNDs e os Planos de Desenvolvimento Regional, elaborados a partir dos anos 70.

Os anos 70, de fato, inauguraram as primeiras formulações de estratégias explícitas em matéria de desenvolvimento urbano, como a que apareceu, primeiramente, no documento **Metas e Bases para a Ação de Governo**, elaborado em setembro de 1970, compreendendo a programação governamental para o período 1970/72. No quadro das diretrizes para o desenvolvimento regional e urbano, esse documento estabelecia como medidas importantes e definições básicas no tocante ao desenvolvimento urbano, de interesse nacional, regional, estadual e local:

- desenvolvimento das principais regiões metropolitanas do País, notadamente o Grande Rio e o Grande São Paulo;
- integração e coordenação dos programas setoriais – abastecimento de água, energia elétrica, saneamento básico, habitação, transportes e abastecimento – nos planos de urbanização;

⁶⁶ Idem, pp. 13-4.

⁶⁷ Idem, p. 15.

- estabelecimento de normas e prioridades para os programas de aplicação, pelos Municípios, do Fundo de Participação, consentâneas com a política nacional; e
- revigoramento da estrutura de decisões em nível municipal, mediante a realização dos Planos de Desenvolvimento Local Integrado, da organização dos serviços administrativos e da realização de tarefas setoriais.⁶⁸

Esses elementos foram retomados e reforçados no **I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74)**, como elementos básicos da estratégia de desenvolvimento regional, da política de integração nacional e da política de integração social, então praticada pelo governo.⁶⁹

A percepção do Estado sobre os problemas urbanos evoluiu consideravelmente do I para o II PND, seja pelo reconhecimento de sua crescente complexidade, seja pela ampliação do nível de conhecimentos até então acumulados. A **política de desenvolvimento urbano** consubstanciada no II PND partia da evidência de que ao longo dos anos 70 o Brasil se caracterizaria como uma sociedade predominantemente urbana, em acelerado processo de metropolização. Destacava-se, já em 1974, que uma das características mais notáveis da urbanização era a rapidez com que cresciam os contingentes populacionais urbanos. Ao final dos anos 70, o Brasil teria uma população urbana de 78 milhões de habitantes, correspondente a cerca de 2/3 da população total. Nesse contexto, a política urbana concebida contemplava o seguinte delineamento instrumental:

“I – Definição de orientação e estabelecimento de mecanismos operativos para que a estrutura urbana acompanhe a estratégia de desenvolvimento e a política de ocupação do espaço interior.”

Além de dar continuidade à implantação das nove regiões metropolitanas, de identificar as funções que deveriam ser cumpridas pelas metrópoles nacionais e regionais, deveriam ser definidos pólos secundários imprescindíveis a uma política de descentralização industrial, de âmbito nacional ou regional, e estabelecidos núcleos urbanos de apoio ao processo de ocupação nas novas regiões (Norte e Centro-Oeste).

“II - Desdobramento dessas diretrizes, operativamente, em estratégias regionais específicas, refletindo as peculiaridades e o estágio de urbanização em que se encontra cada macrorregião brasileira.”⁷⁰

⁶⁸ BRASIL. Presidência da República. **Metas e bases para a ação de governo**. Brasília, set., 1970, pp. 235-6.

⁶⁹ BRASIL. Presidência da República. **I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1972/74**. Brasília, dez., 1971, capítulos III e V.

⁷⁰ BRASIL. Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília, set., 1974, pp. 85-90.





III - Utilização de adequados mecanismos na implementação da política, destacando-se a respeito os seguintes:

- ação de estímulo e coordenação de planejamento, tendo como órgão auxiliar a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU;⁷¹
- uso coordenado dos fundos de desenvolvimento urbano existentes (para o Centro-Sul, Nordeste e Norte) e demais mecanismos financeiros para o setor: Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados-FDPI, recursos do BNDE para distritos industriais, etc.;
- realização de programa de investimento em desenvolvimento social urbano, além dos programas de abastecimento d'água, esgotos e habitação.⁷²

Com a realização da Conferência sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, o estudo dos problemas urbanos passou a incorporar elementos relativos à preservação do meio ambiente. No documento preparado para a ECO-92, está assinalado que, vinte anos atrás, as “questões ambientais, entendidas apenas como poluição do ar, da água e do solo derivada da industrialização, deveriam ser corrigidas; aos países em desenvolvimento dever-se-ia fornecer instrumentos de prevenção aos males ambientais.”⁷³ Neste sentido, o controle da poluição e a preservação ambiental foram tratados, juntamente com o desenvolvimento urbano, no mesmo capítulo IX do II PND. Salientava-se, a propósito, que “o desenvolvimento multiforme e rápido que se verifica em todos os quadrantes do território nacional, com a realização de grandes projetos e a aplicação de novas tecnologias, tanto em áreas urbanas como rurais, suscita o tema geral da preservação dos recursos naturais do País.”⁷⁴

A prática do planejamento urbano no Brasil, até o final dos anos 70, foi tecnicamente bem conduzida, considerando-se o estágio em que se encontrava o País nessa matéria. Pode-se dizer que alguns dos resultados alcançados, a exemplo dos relacionados à implantação das regiões metropolitanas, descentralização industrial e criação de instrumentos de planejamento e de financiamento, corresponderam, de fato, a determinados objetivos da política urbana concebida e executada. A política implementada falhou, pois, no que diz respeito à consecução dos objetivos de natureza eminentemente social, a pobreza urbana não diminuiu e tampouco houve melhoria da qualidade de vida, seja em termos econômicos, seja ambientais. Pode-se supor que o quadro urbano de hoje seria outro, bem distinto, se os planos houvessem sido concebidos e implementados com uma mais efetiva participação dos setores empresariais e das organizações não-governamentais. Essa hipótese, que

⁷¹ A CNPU foi instituída em 1974. De uma certa forma, passou a exercer, de forma ampliada, as funções do SERFHAU, que veio a ser extinto em 1975.

⁷² BRASIL. Presidência da República. **II PND**. Op. cit., p. 90.

⁷³ BRASIL. Presidência da República. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. Op. cit., p. 180.

⁷⁴ BRASIL. Presidência da República. **II PND**. Op. cit., p. 85.

não pode ser testada, vale apenas como um vislumbre do que poderia ter sido diferente.

Nos anos 80, os problemas urbanos e ambientais passaram para um patamar superior de dificuldades. Duas ordens de fatores contribuíram para o seu agravamento. Primeiro, houve a crise econômica do período 1981/83, que contribuiu para diminuir as possibilidades de apoio financeiro tradicionalmente concedidas pelo Estado. Em seguida, veio a crise institucional, caracterizada pela desestruturação da maioria dos aparelhos de Estado instalados no período pós-50, destacando-se a respeito os ligados à realização de estudos e planejamento, tanto a nível global e setorial, como regional e urbano. A **operação desmonte**, executada no segundo semestre de 1988, constituiu a culminância desse processo.

Na perspectiva das específicas ações a cargo do setor público, pode-se dizer que, na década passada, houve, de início, uma sensível queda na qualidade dos trabalhos de planejamento em geral e nos do planejamento urbano e ambiental em particular. O **III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-85)** alterou a lógica do tratamento concedido às questões urbanas e ambientais, em particular a vigente no II PND. Juntou as definições das políticas regional e urbana com as ações dessas duas mesmas categorias. E colocou os assuntos ambientais, sob a denominação de meio ambiente e recursos naturais, em um capítulo destinado ao tratamento de “Outras Políticas Governamentais”. Essa diferença, meramente formal, até poderia deixar de ser considerada, se a execução das ações destinadas à solução dos problemas ambientais urbanos tivesse sido mais conseqüente, em termos de resultados.⁷⁵

As conquistas democráticas derivadas da **Campanha das Diretas**, que viabilizou a instituição, em 1985, da **Nova República**, não foram suficientes para solucionar os problemas econômicos que o País enfrentava, menos ainda os ambientais urbanos. O **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - I PND-NR**, com vigência prevista para o período 1986-89, não introduziu, praticamente, inovações no trato dessas duas questões. Formalmente, as manteve separadas, dedicando um capítulo à **política ambiental** e outro ao desenvolvimento regional e urbano.⁷⁶

O I PND-NR não chegou a ser aprovado. Em 1987, foi elaborado um outro plano nacional, o **Programa de Ação Governamental (1987-91)**, que teve o mesmo destino. A crise do planejamento havia sido levada a limites até então desconhecidos, representando a **operação desmonte**, concebida e executada pela Nova República, o seu paradigma.

⁷⁵ As orientações mais específicas da política nacional de desenvolvimento urbano, na vigência do III PND, foram objeto da Resolução nº 003 do CNDU. O tratamento que aí é dado à questão urbana segue, em grandes linhas, as orientações estabelecidas no II PND.

⁷⁶ BRASIL. Presidência da República. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - I PND-NR (1986-89)**; projeto. Brasília, nov., 1985, Partes VI e VII.





O que de positivo aconteceu nos anos 80, em relação aos problemas ambientais urbanos, tem a ver com a consolidação dos movimentos populares de apoio às ações de preservação ambiental e de conquista da cidadania, cuja importância ultrapassa os limites das grandes e médias cidades.

D. OS PROGRAMAS ESPECIAIS E O DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO

No início dos anos 70, o governo federal passou a pensar os problemas do Nordeste de acordo com os princípios do **desenvolvimento rural integrado-DRI**. No centro das discussões então realizadas estava a questão da modernização da agricultura. Argumentava-se que se não se podia defender a exploração das atividades agrícolas apenas com base em tecnologias tradicionais, tampouco convinha rejeitar a introdução de novas formas de produção. Diante desse suposto dilema, buscava-se encontrar meios para que a agricultura pudesse desempenhar funções econômicas e contribuir para o desenvolvimento social das comunidades rurais. Pensava-se, neste sentido, que a agricultura devia ser conduzida como parte de um processo mais amplo, de acordo com o qual se integravam e se inter-relacionavam – 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. Nesse quadro, o desenvolvimento da agricultura deixaria de ser setorial para se inscrever no domínio do desenvolvimento rural integrado.

Essa concepção foi trazida ao Brasil e ao Nordeste pelos técnicos, primeiro, pelo **Settlement Study Center de Rehovot**, ou seja, pelo Centro de Estudos da Colonização Rural e Urbana de Rehovot, órgão do governo de Israel. Em 1971, o BNB, juntamente com o Ministério do Interior, a SUDENE, A Universidade Federal do Ceará-UFC, e o DNOCS, firmou convênio com aquele Centro, instituindo um programa especial de treinamento, voltado para a realização de Cursos de Planejamento e Execução de Programas Regionais de Desenvolvimento Rural Integrado-CPEDI, para formar pessoal apto para conceber, gerir e avaliar programas e projetos de desenvolvimento rural integrado. O BNB chegou a executar 12 cursos desse tipo, formando cerca de 360 profissionais, que exerceram importante papel na execução de programas e projetos concebidos na linha do DRI.

Para o professor Pedro Sisnando Leite, um produtivo economista do Nordeste, especialista em problemas do desenvolvimento, o desenvolvimento rural integrado “é uma doutrina abrangente, que almeja viabilizar o desenvolvimento econômico em moldes mais equilibrados socialmente, com o máximo de eficiência organizacional. É em última instância, o reconhecimento do papel da indústria e da vida urbana, mas considerando estes elementos no contexto do espaço rural. Em outras palavras, as atividades econômicas, segundo esta abordagem, ficam subordinadas ao espaço rural, numa inversão



da perspectiva de que o desenvolvimento econômico se concentra e se irradia das metrópoles para o interior. O que o D.R.I. pretende é viabilizar as transformações econômicas e sociais na área rural, reduzindo os desníveis existentes atualmente entre estas áreas e a vida urbana metropolitana.”⁷⁷

O Banco Mundial constituiu a segunda fonte de veiculação das idéias sobre DRI no Nordeste. Com o peso de sua experiência internacional e dos recursos que poderia mobilizar em programas de desenvolvimento, o banco exerceu uma extraordinária influência nos programas e projetos concebidos e executados no Nordeste rural, a partir dos anos 70. O BIRD entendia que o desenvolvimento rural integrado ou simplesmente desenvolvimento rural constituía “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.”⁷⁸

Os programas especiais de desenvolvimento regional foram criados por meio de decretos ou de exposições de motivos, ou pela conjugação desses dois instrumentos. A criação de um programa especial passava por três fases: i) geração do programa; ii) geração dos projetos; e iii) execução dos projetos.⁷⁹

A **fase de geração de programa** correspondia à transformação de uma idéia, nascida no âmbito de um ou mais ministério setorial ou da SEPLAN-PR, em documento. Os documentos a esse respeito continham os contornos gerais do **novo** programa, em matéria de objetivos, área de atuação, linhas de ação e responsáveis pela execução e coordenação. A partir desses documentos eram preparadas as exposições de motivos e os decretos de criação respectivos.

O caráter centralizador embutido nos programas especiais era testemunhado pelo fato de nenhum desses programas, relativos ou não ao Nordeste, haver sido concebido sem a audiência e a anuência da SEPLAN-PR. Essa Secretaria foi responsável pela coordenação nacional de todos os programas especiais de desenvolvimento regional.

A **fase de geração dos projetos** compreendia o trabalho de detalhamento operativo das linhas de ação do programa especial, que normalmente constavam da exposição de motivos. A participação da SUDENE e demais Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM,

⁷⁷ LEITE, Pedro Sisnando - **Desenvolvimento harmônico do espaço rural**. Fortaleza, BNB, 1983, p. 112. (Estudos Econômicos e Sociais, 19.). Veja-se, também, do mesmo autor: **Novo enfoque do desenvolvimento econômico e as teorias convencionais**. Fortaleza, Imprensa Universitária, 1983, especialmente o Item 11 da Parte I.

⁷⁸ BANCO MUNDIAL. **Desarrollo rural**; documento de política setorial. Washington, DC, 1975, p. 3.

⁷⁹ A caracterização dessas fases segue, bem de perto, a descrição realizada por Otamar de Carvalho, em: **Desenvolvimento regional, um problema político**. Op. cit., pp. 225-27.





SUDECO e SUDESUL) chegou a ser mais visível nessa fase. Cabia-lhe às Superintendências, neste sentido, coordenar o esforço de elaboração dos projetos, que eram preparados mais diretamente pelos estados e pelas entidades executoras dos ministérios setoriais.

A **fase de execução dos projetos** correspondia à implementação dos projetos elaborados na fase anterior. Concebido o programa especial, os ministérios encarregados da coordenação de ações setoriais preparavam, com o apoio das Superintendências e dos estados, o Plano Operativo Anual-POA. Depois de analisado por um Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento, o POA era aprovado pela SEPLAN-PR, que o submetia, por intermédio de uma exposição de motivos ao Presidente da República, para aprovação dos recursos financeiros a serem aplicados.

Os Grupos Especiais de Coordenação e Acompanhamento dos Programas Especiais-GECA foram criados pelo Decreto nº 75.379, de 13.02.75. O Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento do POLONORDESTE-GRPN, por exemplo, instituído pela Portaria Interministerial nº 41, de 16.04.75, era integrado por um representante da SEPLAN-PR, que atuava como Coordenador Geral do Programa, um representante do MINTER e um outro do Ministério da Agricultura. O Decreto nº 83.436, de 10.05.79, instituiu modificações na estrutura administrativa do POLONORDESTE, na esfera federal. Por esse decreto, foi extinto o GECA do POLONORDESTE, passando o programa a ser coordenado pelo Ministério do Interior, em articulação com a SEPLAN-PR e o Ministério da Agricultura. No âmbito do MINTER, o POLONORDESTE ficou sendo coordenado pela Secretaria de Programas Especiais, por intermédio da Coordenadoria do Nordeste. A nível regional, esse programa era coordenado pela SUDENE, por intermédio de uma Coordenadoria Especial, diretamente vinculada ao Superintendente da entidade.⁸⁰

Fortaleza, 1985, pp. 47-9. (Projeto Nordeste, 15.) (Trabalho produzido pelos técnicos do ETENE, Acúrcio Alencar Araújo Filho, Carlos de Paiva Timbó Filho, Clonilo Moreira Sindeaux de Oliveira, Roderich von Oven e Vicente de Paula Maia Santos Lima.)

Os programas especiais de desenvolvimento regional, executados no Nordeste, foram submetidos a uma avaliação geral durante os anos de 1982 a 1984. Até o final de 1984, esses programas chegaram a passar por outras mudanças. Algumas delas relacionaram-se ao processo de gestão financeira, e foram postas em prática para flexibilizar os esquemas de desembolso dos recursos financeiros, tanto os de origem externa como os de contrapartida nacional. Esses aspectos serão tratados no Capítulo V.

⁸⁰ Veja-se, sobre o assunto: BNB. ETENE. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo**. Fortaleza, 1985, pp. 47-9. (Projeto Nordeste, 15.) (Trabalho produzido pelos técnicos do ETENE, Acúrcio Alencar Araújo Filho, Carlos de Paiva Timbó Filho, Clonilo Moreira Sindeaux de Oliveira, Roderich von Oven e Vicente de Paula Maia Santos Lima.)

Apesar dos percalços administrativos que os técnicos da SUDENE enfrentaram, nem sempre de bom humor, os programas especiais de desenvolvimento regional, não há porque negar, foram concebidos segundo uma lógica muito particular, qual seja, a de terem atendido a propósitos bastante distintos dos prevalentes em relação aos programas de governo executados no Nordeste, antes e já na vigência da SUDENE.⁸¹

Antônio Rocha Magalhães, que participou, no IPLAN/IPEA (como técnico, Coordenador de Planejamento Regional e Superintendente Adjunto do IPLAN), de todo o processo de concepção e administração dos programas especiais de desenvolvimento regional, entende que aquelas iniciativas devem ser vistas como fazendo parte de um processo, determinado por diversas variáveis. Quando essas variáveis convergem, há mudanças. Três delas são importantes: a variável política, a influência do BIRD e o enfraquecimento dos órgãos regionais, por conta do processo de decisão centralizada ocorrido, em particular durante os anos 70.

Magalhães está convencido, em relação à variável política, que o Nordeste tem tido muita dificuldade para trabalhar uma mesma política durante muito tempo. O Presidente Médici viu a seca e resolveu agir, mas não cuidou de aperfeiçoar as iniciativas que vinham sendo conduzidas no Nordeste. Daí surgiram o Programa de Integração Nacional-PIN, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste-PROTERRA e os grandes projetos amazônicos. A criação desses dois programas corresponderam, dentre outras razões de natureza geopolítica, ao desejo que tem cada governo de querer deixar a marca de sua administração. No Governo Geisel, o PIN e o PROTERRA já haviam se transformado em fontes de recursos. Nessa fase, houve uma influência muito grande de Maurício Rangel Reis, então Ministro do Interior, que criou muitas das condições requeridas para a criação dos Programas Especiais, salientando-se as relacionadas à condução do processo de desenvolvimento, a partir da implantação de novos pólos de desenvolvimento.

A segunda variável, referida à influência do BIRD, corresponde à deflagração de programas concebidos com a preocupação de resolver os problemas da pobreza. O trabalho de Holis B. Chennery (Redistribution with Growth) ajudou muito nessa compreensão. Trata-se de uma influência externa, também observada nos países pobres.

A terceira variável refere-se ao enfraquecimento dos órgãos regionais e à centralização das decisões de investimento público na esfera federal, adotadas, em particular, pela SEPLAN-PR, em simbiose com o MINTER. Indagado sobre se a participação da SUDENE nos programas especiais havia sido espontânea, induzida ou forçada, Magalhães destacou que sua resposta

⁸¹ A discussão aqui realizada sobre a lógica desses programas está baseada em informações colhidas com Antônio Rocha Magalhães, em entrevistas concedidas ao autor, nos dias 04.08.94 e 04.10.94.



constituía mais uma opinião, de quem estava fora da SUDENE, do que uma certeza. Para ele, a participação da SUDENE não fora espontânea, mas o resultado de uma combinação do que se pode admitir como induzido e forçado pelas circunstâncias, basicamente, porque a SUDENE é uma instituição que tem sofrido muito com as mudanças no Brasil. Em nenhum momento, no período pós-64, aquela Superintendência teve condições para levar adiante uma proposta de sua lavra, à exceção da preservação (e ainda relativa) do sistema de incentivos fiscais. Isto porque esse sistema tinha mecanismos próprios de sustentação política.

A instituição SUDENE esteve sempre, profundamente, comprometida com suas idéias originais, centradas no GTDN e nos Planos Diretores. E acreditava particularmente num mecanismo de gerenciamento dos programas de desenvolvimento do Nordeste, centralizado nela própria, sem grande interferência dos demais órgãos do governo federal e dos estados. Essa percepção correspondia ao modelo de gestão concebido e implantado pela equipe de Celso Furtado. Magalhães informou que Celso Furtado lhe dissera, certa vez, que sua idéia sobre a administração do desenvolvimento regional “consistia em fazer uma reforma na Constituição, caracterizando uma quarta esfera de poder na federação, para se poder ter a instância regional. A SUDENE, neste sentido, seria um organismo com poder efetivo de coordenar todas as ações federais na Região.” Essa percepção, intrínseca ao modo de pensar da SUDENE, na verdade, sempre representou o grande conflito entre a Superintendência e os ministérios setoriais. Ao mesmo tempo, estes nunca aceitaram a existência do intermediário SUDENE, entre eles e os estados, assim como estes não aceitavam a existência de uma instância de coordenação entre eles e o governo central. Cada governador queria poder vir ao governo federal, sempre que isso interessasse ao seu estado.

A idéia de Celso Furtado, segundo o testemunho de Antônio Rocha Magalhães, consistia em resolver esses dilemas com uma solução constitucional, na linha acima expressa, submetendo-se tanto os ministérios quanto os estados a uma coordenação regional. Esse modelo, embora não tenha sido explicitado e, muito menos, aprovado, foi internalizado na instituição e na cabeça dos seus técnicos. Ainda hoje, a primeira questão que a SUDENE coloca ao se discutir uma nova iniciativa para o Nordeste é sua coordenação, que deveria caber, de acordo com a própria SUDENE, à Superintendência.

Essa cultura, que não se adaptou às mudanças, prevalecente desde a criação da SUDENE, esteve sempre presente nos momentos de discussão de novas ações para o Nordeste. Era natural que, na época de criação dos programas especiais, a SUDENE reagisse a idéias como a que acabou configurando o POLONORDESTE e outros programas especiais. Diante dessa cultura, qualquer idéia vinda de fora tendia a não frutificar. Para que isso acontecesse, era preciso, alternativamente, que a idéia passasse a ser da SUDENE. O POLONORDESTE nunca foi um programa aceito por toda a



SUDENE, apesar de importantes apoios obtidos na instituição. Por isso, em não raras ocasiões, têm sido conflitantes as relações de convivência da SUDENE com outras entidade. A SUDENE cria reações às idéias que não são suas criando programas para ela própria gerir. O Programa de Apoio à Organização dos Pequenos Produtores Rurais do Nordeste-Projeto São Vicente, criado em 1986,⁸² oito meses depois de instituído o PAPP, constitui um seguro exemplo a este respeito.

V. PROGRAMAS DA FASE DO DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO – DRI

O governo brasileiro concedeu prioridade efetiva à execução de programas de desenvolvimento rural integrado no Nordeste, durante quase duas décadas. Começou com o POLONORDESTE, criado em 1974, a partir de estudos patrocinados pelos Ministérios do Planejamento e do Interior. O Programa tinha como objetivo transformar o quadro geral do meio rural nordestino, em função das potencialidades econômicas e de sua importância demográfica. As medidas propostas por esse Programa estavam, portanto, orientadas para a modernização das atividades agropecuárias em áreas e sub-áreas prioritárias do Nordeste.

Suas ações compreendiam a execução de projetos de pesquisas agropecuárias, com ênfase no semi-árido nordestino, aproveitamento de água subterrânea, infra-estrutura sócio-econômica, apoio aos projetos conduzidos pelo DNOCS e CODEVASF, principalmente os de irrigação, a realização de operações de crédito com pequenos e médios produtores rurais e de atividades meio, como as relacionadas ao apoio às equipes encarregadas de sua própria implementação, de âmbito regional e estadual.

Na linha dos programas especiais como um todo, mas enfatizando o fortalecimento da infra-estrutura hídrica das propriedades do semi-árido, foi criado, em 1976, o **Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste-Projeto Sertanejo**. Além desses dois, foi instituído um outro programa especial, o **Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste-PROCANOR**, iniciado em 1979, voltado para o combate à pobreza da área a um só tempo mais rica e carente do Nordeste – a Zona da Mata.

Fora da órbita desses programas, na realidade multissetoriais e multi institucionais, foram executados outros, de iniciativa do Ministério da Agricultura, tendo como público meta as populações situadas abaixo da linha

⁸² O Projeto São Vicente foi criado na administração do Superintendente José Reinaldo Carneiro Tavares, pelo Decreto nº 92.320, de 23 de janeiro de 1986. A administração do Projeto foi regulamentada, no âmbito da SUDENE, por duas Portarias do Superintendente, as Portarias nº 564, de 05.02.86, e nº 649, de 15.12.86.



de pobreza. Dentre esses, destacam-se os seguintes, que seriam executados diretamente por aquele Ministério:

- **Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais-PRODECOR**, iniciado na segunda metade dos anos 70;
- **Programa de Apoio a Produtores de Baixa Renda**, também executado na segunda metade dos anos 70.

Em apoio ao desenvolvimento do Nordeste, tendo como pressuposto a atuação compensatória do governo federal na Região, foram concebidos e postos em prática outros programas, também considerados de interesse para o desenvolvimento rural, ainda nos anos 70:

- os **Programas de Irrigação** a cargo do DNOCS e da Superintendência do Vale do São Francisco-SUVALE,⁸³ iniciados em 1971/72;
- o **Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste-PDAN**, iniciado em 1974 e conduzido pela SUDENE e BNB, na linha de apoio à iniciativa privada;
- o **Programa de Pesquisa do Trópico Semi Árido**, iniciado em 1974 e conduzido pelo CNPq, com expressiva participação da SUDENE;
- o **Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste-PROHIDRO**, iniciado em 1979, executado sob a coordenação da SUDENE, com a ativa participação do DNOCS e dos governos dos Estados do Nordeste.

A partir de 1979, com a extinção, em 1978, do Ato Institucional nº 5, o discurso progressista no Nordeste encontrou terreno mais favorável à discussão de programas de apoio aos pequenos agricultores e de combate à pobreza. A seca de 1979-83, que afetou um contingente de aproximadamente três milhões de trabalhadores rurais, mostrou que os problemas de pobreza no semi-árido continuavam tão ou mais agudos do que antes. Serviu, por isso, para reforçar a necessidade de reexaminar a estratégia governamental para a Região. Daí a justificativa para que o governo federal, em articulação com os governos estaduais, promovesse, nos anos de 1982-84, uma avaliação dos programas especiais de desenvolvimento regional, concebendo a partir dos seus resultados uma nova estratégia de desenvolvimento para a Região. A nova estratégia, mais uma vez, calcada na linha do desenvolvimento rural integrado, culminou com a elaboração do **Projeto Nordeste**. O principal programa do Projeto Nordeste, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste PAPP, foi aprovado em abril de 1985, começando em seguida a sua execução.

⁸³ Em 16.07.74 foi instituída a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco-CODEVASF. A SUVALE continuou coexistindo com a CODEVASF, até o final de 1975, quando foi extinta pelo Decreto nº 76.962, de 31.12.75.



Trata-se, no presente capítulo, do processo de criação, execução, extinção e reformulação dos principais programas especiais de desenvolvimento regional, concebidos segundo a estratégia do desenvolvimento rural integrado, a saber: POLONORDESTE, Projeto Sertanejo e PAPP. Procura-se, na linha dos critérios estabelecidos no Capítulo I, identificar os fatores responsáveis pelo sucesso e insucesso dessas iniciativas. Em particular, quer-se saber quais foram os determinantes principais de sua **sustentabilidade ou insustentabilidade**, no que diz respeito a um ou mais dos seguintes aspectos: político-institucionais, econômicos, sociais, ambientais, gerenciais, técnicos e financeiros.

A. ORIGENS DO DRI NO NORDESTE

Já foram feitos alguns comentários sobre o desenvolvimento rural integrado-DRI no Nordeste. Por sua importância, acrescentam-se, a seguir, elementos mais específicos a este respeito. Os programas especiais de desenvolvimento regional executados no Nordeste, a partir dos anos 70, foram concebidos como instrumentos capazes de contribuir decisivamente para a eliminação do quadro de pobreza rural. Discutia-se então que os progressos alcançados nas atividades não-agrícolas não estavam sendo levados a amplas faixas da população, em especial a que vivia no meio rural e na periferia das Regiões Metropolitanas. Reconhecia-se que essa inadequação era, em grande parte, devida à natureza do processo de desenvolvimento em curso. As tecnologias adotadas não eram definidas levando em maior consideração as questões relacionadas à geração de empregos. A riqueza produzida era, além disso, muito concentrada espacialmente. Em 1975, duas Regiões, o Sul e o Sudeste, respondiam pela geração de mais de 80% da renda nacional.⁸⁴

A pobreza absoluta ou relativa da população podia ser constatada nas áreas urbanas, **v.g.** nas Regiões Metropolitanas, mas estava concentrada no campo. Os dados do Cadastro do Instituto de Colonização e Reforma Agrária-INCRA o País contava, em 1972, com “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 5,2 pessoas por família (de acordo com o Censo de 1970), 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 de pessoas. Nestas circunstâncias, **a população**

⁸⁴ Examine-se, sobre o assunto: i) BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79). Brasília, 1974, p. 111 (quadro III); e 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).

agrícola de renda baixa se situaria em torno de 42 milhões de pessoas em 1972 e de 52 milhões em 1980.”⁸⁵

Estudos realizados pela SUDENE, com a cooperação técnica da FAO, mostravam que o Nordeste rural abrigava em 1970 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. Admitindo-se uma média de cinco pessoas por família, a renda média **per capita** dessas pessoas seria de 40 a 50 dólares por ano.⁸⁶ Em tais condições, o Nordeste abrigava em 1970, ano de ocorrência de uma das maiores secas deste século, 13.330.000 pessoas de baixa renda, incluídas, portanto, na categoria da pobreza absoluta, de acordo com os critérios do Banco Mundial.

O exame das informações sobre desemprego e subemprego na Região confere força às informações anteriores. A força de trabalho no Nordeste submetida, em 1972, a condições de subemprego (2,9 milhões de pessoas) e de desemprego (1,98 milhão) era expressiva, correspondendo no total (4,9 milhões de pessoas) a 46,5% da população economicamente ativa da Região (cerca de 10,6 milhões de pessoas).⁸⁷ Esse quadro era ainda mais acentuado em alguns Estados da Região, como o Ceará.

Os estudos conduzidos pelo BNB, no âmbito dos Cursos de Planejamento e Execução de Programas Regionais de Desenvolvimento Rural Integrado-CPEDI, apoiados pelo Centro de Estudos da Colonização Rural e Urbana de Rehovot, órgão do governo de Israel, a partir de 1971, com a colaboração do Ministério do Interior, da SUDENE, da Universidade Federal do Ceará-UFC e do DNOCS, contribuíram para ampliar o quadro de compreensão a respeito dos problemas e possibilidades sobre como encaminhar soluções para a pobreza rural no Nordeste.

A contribuição da SUDENE e do Banco Mundial, especialmente a derivada da realização, nos anos de 1973 e 1974, de uma ampla pesquisa para estabelecer, conforme sugerido pelo GTDN, o **tamanho da unidade típica de produção** no semi-árido nordestino, também foi decisiva a esse respeito. Está salientado nessa pesquisa que “à medida que o Banco Mundial voltava suas atenções para as questões de distribuição de renda e de desenvolvimento rural, no começo de 1970, o Nordeste se tornava ponto de enfoque para a pesquisa e formulação de esquemas alternativos de

⁸⁵ Cf. 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, 1978, p. 6. (Relatório Técnico, 37.). 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.; e ii) COMISSÃO DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL-COMPATER. **A organização como base para um programa de apoio aos agricultores de baixa renda**. Brasília, Ministério da Agricultura, 1975.

⁸⁶ D'APOTE, Vincenzo et alii - **Bases para uma política de colonização e reforma agrária no Nordeste do Brasil**. Recife, SUDENE, 1972, p. 45 (quadro II.4). Mimeogr.

⁸⁷ KELLY, Maria do Socorro & FERRAZ, Nara Pires - **Força de trabalho e emprego no Nordeste: 1968-72**. Recife, MINTER/SUDENE/DRH, 1975, pp. 117-8 e 130-1. Mimeogr.

desenvolvimento. Várias conclusões foram imediatamente tiradas: (1) foram feitas muito poucas tentativas de análise sistemática dos problemas da região; (2) o Setor Rural, onde vivem 60% dos nordestinos, parecia ter os problemas mais difíceis de tratar; e (3) os dados existentes mostravam haver uma cobertura insuficiente dos recursos disponíveis e do relacionamento tecnológico na agricultura.”⁸⁸

A visita do Presidente do Banco Mundial, **Robert McNamara**, ao Nordeste, em 1968, contribuiu, sem dúvida, para ampliar as percepções do Banco sobre a pobreza do Nordeste rural. A partir de então, foram intensificadas as visitas de missões do BIRD ao Brasil.⁸⁹ Mais tarde, em 1970/71, durante a elaboração do **Plano de Desenvolvimento do Nordeste**, para vigorar no período 1972-74, concomitantemente ao **I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74)**, é fundamental registrar, a SUDENE concluía sobre a necessidade de adotar medidas mais concretas para o desenvolvimento da agricultura da Região.⁹⁰ O PROTERRA, criado em 1971, que ainda não se transformara em uma mera fonte de recursos para outras iniciativas, vinha apresentando desempenho muito além do esperado, principalmente em relação ao estímulo às atividades agroindustriais. Foram realizados dois estudos importantes, um sobre as possibilidades de desenvolvimento da agroindústria no Nordeste e outro sobre a execução de programas de reforma agrária, com ênfase nos aspectos institucionais.

Nessa linha, começavam a ser dados alguns passos importantes a respeito da definição de projetos orientados para uma mais efetiva exploração das atividades agrícolas e pecuárias da Região. Verificava-se, ao mesmo tempo, estarem faltando definições claras em relação aos serviços de pesquisa, extensão rural, comercialização agrícola e infra-estrutura rural. A SUDENE estava convencida, primeiro, que a política agrícola seguida no Nordeste vinha sendo concebida em termos de grandes linhas setoriais ou subsetoriais. E, segundo, que a variável espacial estava sendo considerada com muito pouca ênfase. Era como se as linhas de ação de programas de apoio ao desenvolvimento de lavouras oleaginosas ou de fomento à pecuária tivessem validade para qualquer parte do Nordeste, de outra região ou de outro país. A extrema variedade física do Nordeste como um todo e de cada uma de suas zonas geoeconômicas exigia um tratamento mais específico das questões ligadas às diferenças intra-regionais de desenvolvimento.⁹¹

Os trabalhos produzidos pela SUDENE, diretamente ou em articulação com o próprio Banco Mundial, como a pesquisa sobre o **tamanho da unidade**

⁸⁸ Cf. KUTCHER, Gary P. & SCANDIZO, Pasquale L. - **A economia agrícola do Nordeste do Brasil: relatório da pesquisa a nível da região**. Recife, SUDENE & Banco Mundial, 1977. 2 v. V. 1, p. 1.

⁸⁹ MIRANDA, Ricardo Nunes de - "Avaliação do POLONORDESTE". **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, (21)1:107-36, jan./mar., 1990, pp. 125-6.

⁹⁰ Na qualidade de Diretor da Assessoria Técnica da SUDENE, o autor foi responsável pelos trabalhos de coordenação do Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-74).

⁹¹ Veja-se, sobre o assunto: CARVALHO, Otamar de - "Programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste." **Boletim de Agricultura**, Recife, SUDENE, (2)3:35-60, jul./dez., 1974, pp. 35-6.



típica de produção no semi-árido nordestino, assim como as solicitações que, de forma tímida, iam sendo formuladas à Superintendência, pelo MINTER e o MINIPLAN, no quadro dos trabalhos de elaboração dos planos de desenvolvimento – nacional e regional – contribuíram para fazer frutificar as discussões relativas à preparação de um Programa de Desenvolvimento Rural Integrado para o Nordeste. Esse documento constituiria depois a base principal do **Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste-POLONORDESTE**, aprovado em 1974.

No início de 1973, muito antes da criação do POLONORDESTE, o MINIPLAN, o MINTER e o MINAGRI chegaram a refletir sobre a mobilização do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, como agente financeiro externo de um grande programa de desenvolvimento para o Nordeste rural. Em 11 de abril de 1973, um grupo integrado por representantes daqueles ministérios, do BID e de consultores privados, reuniu-se em Brasília para tratar do delineamento daquele programa.⁹² Naquela época, o Banco Mundial estava apoiando financeiramente apenas um projeto rural naquela Região - o da Companhia de Colonização do Nordeste-COLONE.

É lícito admitir que a mobilização do BID naquela época tenha contribuído para atrair a atenção do Banco Mundial para o programa que começava a ser elaborado. Um ano depois, em maio de 1974, veio ao Brasil uma missão do BIRD, chefiada por um dos seus Vice-Presidentes, o Sr. Gerald Alter. Durante visita à SUDENE, a missão participou de reunião com o pessoal da Superintendência, da qual também participou o então Ministro do Interior, Maurício Rangel Reis. Durante essa reunião, da qual também participaram técnicos da SEPLAN-PR, representada pelo IPLAN/IPEA, do MINTER e do MINAGRI, foram tratados assuntos relacionados ao acompanhamento de um programa do porte do que vinha sendo elaborado para o Nordeste rural.⁹³ A participação do BID no programa, naquele momento, já deixara de ser cogitada.

B. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE ÁREAS INTEGRADAS DO NORDESTE – POLONORDESTE

Baseado na constatação da extrema pobreza do Nordeste rural, potenciada pelas secas, e na filosofia de que essa situação deveria ser enfrentada através da ação combinada e simultânea de vários setores, o POLONORDESTE inaugurou uma nova estratégia de promoção do

⁹² Participaram da referida reunião, os seguintes profissionais: i) pelo MINIPLAN: *Maurício Rangel Reis*, Superintendente-Adjunto do IPLAN e Coordenador do Setor de Agricultura do mesmo IPLAN; no período 1974-79, ele exerceria o cargo de Ministro de Estado do Interior; ii) pelo MINTER: *José Otamar de Carvalho*, Subsecretário de Pesquisa e Programação desse Ministério; no período 1974-79, continuaria no MINTER como Secretário de Planejamento e Operações; iii) pelo MINAGRI: *Ivan Cajueiro Turguenoff*, assessor do Ministro da Agricultura, e *José Irineu Cabral*, ex-diretor do BID, que se reintegrava àquele Ministério; no período 1974-79, ele seria, além de criador, o primeiro Presidente da EMBRAPA; e iv) pelo BID: *Oscar Fulster*. Também participou da reunião, a convite de Maurício Reis, o consultor privado *Múcio Souto Maior Pessoa*, que já trabalhara na SUDENE.

⁹³ Idem, p. 60.



desenvolvimento da Região, expressa pela concentração de ações nas áreas mais promissoras, em matéria de recursos de solo e água. Neste sentido, descrevem-se a seguir o contexto, o alcance e as reformulações do Programa; os recursos mobilizados e o custo dos beneficiários; as relações entre gastos administrativos e investimentos produtivos; sustentabilidade; e fatores determinantes do sucesso e insucesso do Programa.

1. Contexto, Alcance e Reformulações

O Nordeste vivia, em 1973, as conseqüências de uma grande seca total ocorrida na Região em 1970, agravadas pelos repiquetes de secas parciais, de muito menor expressão, que havia afetado mais explicitamente a população das áreas mais secas dos Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba. Vivia também sob a perspectiva de algumas mudanças no setor rural, decorrentes da criação do PIN e do PROTERRA. Foi nesse quadro que o MINIPLAN, o MINTER e, com as restrições já mencionadas, a SUDENE começaram a estudar e a detalhar a criação de um programa **de impacto** para o Nordeste, que ajudasse, de forma mais efetiva, a reduzir os efeitos das secas e a incorporar ao mercado as populações de baixa renda.⁹⁴

Os termos de referência para os estudos básicos relativos à preparação do POLONORDESTE, aprovados pela Portaria nº 75, de 16 de outubro de 1973, do Ministro do Planejamento, compunham o seguinte quadro a respeito do Nordeste, sua economia e sua gente:

“O subdesenvolvimento da Região não resulta apenas da vulnerabilidade da economia às condições climáticas adversas, mas sobretudo de causas de natureza econômico-social, que podem ser reduzidas, de forma gradativa, com a elevação dos níveis de produtividade agropecuária. A utilização racional dos recursos naturais disponíveis, a modernização da infra-estrutura agrícola, a expansão do setor industrial, a execução de programas de assistência técnica e o aperfeiçoamento e treinamento de recursos humanos, em diversos níveis, constituem fatores básicos do desenvolvimento do Nordeste. Tendo em vista possibilitar o desenvolvimento integrado de áreas prioritárias no Nordeste, os Ministérios do Planejamento e Coordenação Geral, do Interior e da Agricultura objetivam realizar estudos detalhados na forma de Projetos Integrados com vistas à expansão dos níveis de produção e produtividade agrícolas, de culturas existentes que carecem de estímulos básicos e de culturas potenciais, visando ao mercado interno e à exportação. Os projetos integrados deverão dar realce a aspectos estruturais e sociais, indicando de maneira objetiva, medidas necessárias no que se refere a aspectos fundiários que serão adotadas pelo Governo Federal – e procurando desenvolver a produção agrícola através de unidades de exploração de escalas diversas, inclusive pequenas explorações, cuja dimensão faculte a obtenção de renda satisfatória para o produtor. Os

⁹⁴ A expressão pobreza rural ainda era utilizada em círculos restritos. População de baixa renda era a denominação comumente usada para referir a atenção concedida às populações mais pobres, especialmente do Nordeste.





projetos de desenvolvimento integrado de áreas prioritárias complementarão outras iniciativas voltadas para o Nordeste: Projeto de Desenvolvimento de Agroindústrias, Ações do PROTERRA, Programa de Expansão de Oleaginosas, Programa de Modernização da Agroindústria Açucareira, e outros.”⁹⁵

O ano de 1974 foi caracterizado por chuvas em quantidade bem acima das normais pluviométricas, ou seja, foi um ano de enchentes, que provocaram prejuízos expressivos aos pequenos produtores, que tentavam recuperar as perdas de safra, acumuladas a partir de 1970. O setor agropecuário como um todo apresentou uma taxa negativa de crescimento de menos 8,1 pontos percentuais, em relação a 1973. A taxa média de crescimento da economia nordestina, também referida a 1973, foi de apenas 1,6%. (Veja-se a tabela 5.1-A do Anexo 1.) A fragilização da economia regional e o crescimento das carências sociais continuaram, pois, constituindo base suficiente para sustentar a concepção de políticas e de programas destinados a melhorar o desempenho econômico e social do Nordeste.

O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste foi instituído em 30 de outubro de 1974, pelo Decreto nº 74.794, cerca de um ano e meio depois de começados os estudos relativos às suas fases de concepção e geração. O Programa tinha como **objetivo central** “promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste.” Em sua concepção original, o Programa não estava explicitamente voltado para redução da pobreza rural manifestamente reconhecida no Nordeste. Orientava-se muito mais para a solução de problemas nos subsetores de produção e comercialização agrícola, oferta de serviços agrícolas (pesquisa, assistência técnica e crédito) e infra-estrutura no meio rural (estradas vicinais, eletrificação rural e armazenamento). Para que os instrumentos de política agrícola ligados a esses subsetores funcionassem adequadamente, chegando aos beneficiários do Programa, seriam executadas ações de efeito catalizador nos domínios da reorganização agrária.

O POLONORDESTE foi concebido na linha do desenvolvimento rural integrado, conforme mencionado, embora a base conceitual dominada pelos agentes técnicos mobilizados ainda fosse frágil. De qualquer modo, todos eles tinham boa prática no manuseio das ferramentas básicas do planejamento regional e do planejamento agropecuário. O delineamento do Programa pôde assim incorporar uma visão integrada do planejamento espacial (regional) com o planejamento setorial (agropecuário).⁹⁶ Neste sentido, o programa foi concebido segundo critérios que possibilitassem, na prática:

⁹⁵ CARVALHO, Otamar de - “Programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste.” Op. cit., pp. 35-6.

⁹⁶ A concepção e a geração do Programa foram realizadas principalmente por profissionais treinados em cursos de desenvolvimento econômico e de economia e planejamento agrícola, além de alguns poucos recém treinados em cursos de planejamento e execução de programas regionais de desenvolvimento rural integrado - os CPEDI ministrados pelo BNB.

- i) a realização de investimentos em áreas de maior potencialidade física;
- ii) a escolha de áreas efetivamente dotadas de recursos produtivos;
- iii) a complementação de investimentos produtivos em curso;
- iv) o atendimento das necessidades econômicas e sociais do Nordeste.⁹⁷

As áreas prioritárias para atuação do POLONORDESTE, tal como consta de sua delimitação inicial, estabelecida na Exposição de Motivos nº 269-B, de 29.10.74, anexa ao Decreto de criação do Programa, cobriam uma superfície de 457.948 km² (cerca de 30% da superfície do Nordeste), onde viviam 26,4% da população nordestina, conforme o Censo Demográfico de 1970. (Vide tabelas 5.-A e 5.3-A no Anexo 1.) Essas áreas, integradas por solos de distintas possibilidades, nos quais eram explorados diferentes sistemas de produção, foram agrupadas em cinco categorias principais, assim conhecidas localmente: Áreas dos Vales Úmidos, Áreas de Agricultura Seca, Áreas das Serras Úmidas, Áreas dos Tabuleiros Costeiros e Áreas da Pré-Amazônia Maranhense.⁹⁸

As **Áreas dos Vales Úmidos** compreendem as bacias hidrográficas dos rios São Francisco, Parnaíba e outros, localizados no Nordeste Oriental. Seus solos são medianamente férteis, a precipitação pluviométrica é baixa e irregular e a densidade demográfica variava de 11 a 12 hab./km², em 1970. Oitenta e nove por cento das terras ali cultivadas encontravam-se em mãos de proprietários, sendo que 2,2% dos estabelecimentos apresentavam área inferior a 10 hectares e 50,3% área superior a 250 hectares. Boa parte das terras dos assim chamados Vales Úmidos podem ser aproveitadas em programas de agricultura irrigada.⁹⁹

As **Áreas de Agricultura Seca** estavam integradas por zonas fisiográficas como o Sertão Cearense, o Seridó do Rio Grande do Norte e a zona de Irecê, na Bahia. Essas áreas, além de caracterizadas por solos de baixa fertilidade, são afetadas por quase todas as secas ocorridas no Nordeste. Sua densidade demográfica é semelhante a dos Vales Úmidos, assim como o sistema de posse e uso da terra prevalecente. A inclusão de áreas desse tipo no POLONORDESTE foi decidida em função da necessidade de apoiar iniciativas que pudessem servir de base para a identificação de alternativas econômicas e sociais válidas para uma das mais difíceis partes do território nordestino.

⁹⁷ Cf. CARVALHO, Otamar de - "Programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste." Op. cit., pp. 48-9.

⁹⁸ Cf. SEPLAN-PR, MINTER & MINISTÉRIO DA AGRICULTURA - **Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE**. Brasília, MINTER, 1976, pp. 17-22. (Anexo I.)

⁹⁹ As estatísticas utilizadas sobre as cinco áreas prioritárias aqui referidas baseiam-se em tabulações especiais produzidas pela Fundação IBGE, constantes do seguinte trabalho: CARVALHO, Otamar de - "Desenvolvimento rural integrado: nova estratégia para a redução da pobreza no campo." **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, (10)2:431-494, abr./jun., 1979.



As **Áreas das Serras Úmidas** correspondem aos microclimas situados em pleno domínio do semi-árido nordestino, em regiões com altitude superior a 600m. Ali, os solos são mais férteis e a precipitação pluviométrica é bem mais regular. A densidade demográfica, em 1970, era de 30 hab./km² e o sistema de posse e uso da terra era caracterizado por um número relativamente maior de pequenos e médios estabelecimentos, detentores de terras com área inferior a 50 hectares, e pela presença mais expressiva de parceiros, **vis-a-vis** as duas áreas anteriores.

As **Áreas dos Tabuleiros Costeiros** espraiam-se pelas áreas planas do litoral do Nordeste, que vão de Touros, no Rio Grande do Norte, até o extremo sul da Bahia. Os solos têm fertilidade baixa, mas são facilmente corrigidos com adubação química. As condições topográficas são boas, o mesmo acontecendo em relação à precipitação pluviométrica, que é, em geral, bem distribuída. A densidade demográfica, em 1970, era superior a 83 hab./km². Os problemas agrários, naquela época, já eram bem mais sérios do que os conhecidos em relação às duas áreas anteriores, dado o predomínio dos grandes estabelecimentos sobre os pequenos e médios. Por conta de sua proximidade dos principais mercados consumidores da Região e da infraestrutura social existente, os Tabuleiros Costeiros estavam incluídos na categoria de áreas com boas possibilidades de aproveitamento econômico.

As **Áreas da Pré-Amazônia Maranhense** eram integradas por terras de exploração ainda recente, no começo dos anos 70. Boa parte delas eram destinadas a projetos de colonização, destacando-se, neste sentido, as do Alto Turi, onde a SUDENE havia iniciado a implantação de um grande projeto de colonização. Essas áreas apresentavam bom potencial de produção, além disso, não estavam sujeitas às secas e seus solos eram de fertilidade regular. Por se tratar de áreas de fronteira agrícola, a estrutura agrária diferia consideravelmente da prevalente no semi-árido e demais zonas do Nordeste.

O *que fazer* e o *como fazer* em cada uma dessas áreas deveria basear-se nos detalhados estudos contratados pelo IPEA, em 1973, com o consórcio de empresas SCET-International e Serviços Integrados de Assessoria e Consultoria-SIRAC, que ganhara concorrência específica, para a elaboração do programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste. A execução desse estudo foi feita em quatro fases, assim especificadas:

- Fase I: estudo dos problemas e das possibilidades do Nordeste e definição subsequente de uma política que permitisse a modernização de sua agricultura;
- Fase II: estudo detalhado de cada uma das cinco áreas prioritárias, que possibilitasse estabelecer as diferenças entre a situação atual e a situação futura, de acordo com os objetivos do Programa;



- Fase III: elaboração de planos de aproveitamento para cada uma das áreas prioritárias, compreendendo as grandes linhas de ação política e o esboço do desenvolvimento a longo prazo; e
- Fase IV: realização de estudos de viabilidade de alguns dos projetos selecionados.¹⁰⁰

O consórcio SCET/SIRAC concluiu os estudos contratados pelo IPEA, praticamente, um ano depois da instituição do POLONORDESTE.¹⁰¹ A utilização apenas parcial dos estudos na concepção do Programa foi atropelada por fatos políticos. A instituição do POLONORDESTE, em 30.10.74, foi comandada pela pressa do governo federal, com o MINIPLAN e o MINTER à frente, em mostrar resultados a respeito de ações que já vinham sendo discutidas há um tempo considerado demasiado longo. Tanto que suas primeiras ações executivas corresponderam, na prática, à execução de projetos de irrigação em Áreas dos Vales Úmidos. Esses projetos vinham sendo estudados e implementados pelo DNOCS e SUVALE/CODEVASF, segundo as orientações estabelecidas pelo Grupo Executivo de Irrigação e Desenvolvimento Agrícola-GEIDA, vinculado ao Ministério do Interior, que fora instituído em 1967.

A utilização parcial dos estudos contratados pelo IPEA não fez com que a concepção do POLONORDESTE fosse menos importante. Combinando as informações que o consórcio ia produzindo com as de que dispunha a SUDENE, máxime as relativas à disponibilidade de recursos naturais, as instituições responsáveis pela concepção do Programa inovaram em matéria de planejamento. As ações concretas em matéria de desenvolvimento agrícola foram definidas de acordo com os problemas e as possibilidades de cada uma das cinco áreas selecionadas. A diversidade sub-regional do Nordeste tinha sido posta em relevo nos trabalhos de Guimarães Duque e nos estudos que a SUDENE realizara com as Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola-CEPAs, passava com o POLONORDESTE a ser reconhecida na prática.

As inovações em matéria de planejamento e gestão do Programa só se concretizaram a partir de 1975, quando da criação do Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento, de âmbito nacional, do Grupo Regional de Coordenação e Acompanhamento-GRPN, referidos na Seção D do Capítulo IV, e dos Grupos de Administração Local. O planejamento das ações do Programa era realizado em três etapas: a de programação global, a dos planos operativos anuais e a de acompanhamento permanente. Esse processo foi sendo aperfeiçoado gradativamente. A definição específica dos beneficiários, privilegiando-se os pequenos e médios produtores rurais, seguiu caminho semelhante.

¹⁰⁰ SEPLAN-PR, MINTER & MINISTÉRIO DA AGRICULTURA - **Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE**. Op. cit., pp. 8-9.

¹⁰¹ Os estudos produzidos pelo consórcio SCET/SIRAC foram entregues ao IPEA em setembro de 1975. Veja-se, sobre o assunto: SEPLAN-PR, MINTER & MINISTÉRIO DA AGRICULTURA - **Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE**. Op. cit., p. 10.



A participação da comunidade beneficiária no processo de planejamento e execução do POLONORDESTE foi pequena, até o final dos anos 70. A possibilidade de participação da comunidade no Programa foi aventada em 1976, no documento “POLONORDESTE: Diretrizes para o Planejamento.” Mas essa possibilidade, na avaliação de Ricardo Miranda, não teria se concretizado “por não haver ambiente propício à prática de consulta entre a sociedade e o setor público,” naquele momento. É verdade, o País ainda vivia sob o arbítrio do Ato Institucional nº 5.¹⁰²

A implementação do POLONORDESTE foi feita mobilizando recursos financeiros para investimentos em infra-estrutura (estradas vicinais, eletrificação rural, armazenagem) e em apoio à produção, via crédito rural, além de gastos em serviços (assistência técnica e pesquisa). A destinação desses investimentos foi objeto de três grandes reformulações.

A **primeira reformulação** foi desencadeada em 1976, consoante orientações estabelecidas no documento “POLONORDESTE: Diretrizes para o Planejamento.” A partir de então o Programa passou a ser executado de acordo com linhas básicas que conferiam prioridade a iniciativas de apoio ao pequeno produtor, a atividades na área de infra-estrutura social e a ações complementares.

De acordo com o documento “Diretrizes para o Planejamento”, era considerado pequeno produtor ou produtor de baixa renda o agricultor que gerasse renda anual de até 200 MVR (maior valor de referência), da qual um mínimo de 60% deveria provir da atividade agropecuária. Os módulos de áreas exploradas por essa categoria de agricultor eram estabelecidos segundo as particularidades de cada Estado e de cada PDRI, e variavam de 10ha a um máximo de 100ha.

As iniciativas de **apoio aos pequenos produtores** compreendiam ações relativas: ao acesso à terra (crédito fundiário, titulação e regularização fundiária); ao acesso ao crédito rural, destinado à produção agrícola; à prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural; à execução de projetos de pesquisa e experimentação agropecuária; ao fornecimento de sementes e mudas melhoradas, de reprodutores, matrizes e animais de engorda; à melhoria da infra-estrutura hídrica das fazendas (mediante perfuração de poços, construção de açudes e pequenas aguadas, implantação de sistemas rudimentares de irrigação e promoção da piscicultura); ao apoio ao cooperativismo; ao treinamento de pessoal; ao armazenamento da produção; e à melhoria dos processos de comercialização da produção agrícola. As atividades na área da **infra-estrutura social** compreendiam ações de saúde, educação e saneamento básico. E as **ações complementares** compreendiam atividades orientadas para a melhoria da administração e

¹⁰² MIRANDA, Ricardo Nunes de - “Avaliação do POLONORDESTE”. Op. cit., p. 123.

gerência dos projetos, para a realização de estudos de recursos naturais e outros estudos específicos e para a promoção de microempresas não-agrícolas.¹⁰³

De acordo com as diretrizes iniciais e as derivadas da primeira reformulação, o POLONORDESTE foi sendo implementado mediante a execução de projetos de desenvolvimento rural integrado-PDRIs, projetos de colonização, projetos de apoio ao programa de irrigação do DNOCS e da CODEVASF, e ações 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 de coordenação estaduais e desenvolvimento de pesquisas agronômicas básicas. Em 1977, já estavam sendo executados, nas cinco áreas prioritárias selecionadas, 47 projetos do POLONORDESTE, dos quais 32 eram caracterizados como PDRIs, 04 como 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 como projetos de apoio ao programa de irrigação do DNOCS e CODEVASF. Além desses projetos, estavam sendo executadas ações complementares e de apoio, nas linhas antes referidas.¹⁰⁴

A **segunda reformulação** do Programa ocorreu em 1980, como resultado da aprovação pelo Presidente da República, da Exposição de Motivos nº 020, de 22.04.80, que lhe foram apresentada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE. Com essa decisão, o POLONORDESTE deveria:

- i) conferir efetiva prioridade à redução da pobreza, assinalado no documento da primeira reformulação;
- ii) ampliar as ações de reestruturação fundiária, diminuindo as ênfases nos investimentos em infra-estrutura (estradas vicinais e eletrificação rural);
- iii) transformar em ações concretas o discurso de apoio aos pequeno proprietários e agricultores sem terra.¹⁰⁵

O POLONORDESTE passou por uma **terceira reformulação** em 1982, comandada pelas orientações estabelecidas no documento “Diretrizes para a Ação do Governo Federal na Promoção do Desenvolvimento Rural do Nordeste”, discutido em Reunião de Trabalho sobre Política de Desenvolvimento Rural, promovida pela SEPLAN-PR, em agosto de 1982. De acordo com esse documento, a ação do governo federal no Nordeste tem como principal objetivo criar **empregos produtivos**. Isto significava articular

¹⁰³ Cf. ARAÚJO FILHO, Acúrcio Alencar et alii - “Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE.” Op. cit., pp. 30-1.

¹⁰⁴ Cf. BRASIL. MINTER - **Balanco das ações governamentais no Nordeste, com ênfase no período 1974-77**. Brasília, MINTER, 1977, p. 37.

¹⁰⁵ Cf. BRASIL. SEPLAN-PR - **Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE**; relatório de avaliação. Brasília, 1981. APUD: ARAÚJO FILHO, Acúrcio Alencar et alii - “Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE.” Op. cit., p. 31.





as dimensões econômica e social das iniciativas a serem postas em prática. No primeiro caso, as ações deveriam fortalecer “a base produtiva de alimentos e matérias-primas para os mercados regional, nacional e externo,” buscando-se em particular a “auto-suficiência regional no abastecimento de alimentos para a população rural e urbana.” No tocante à dimensão social, o objetivo da ação governamental consistia “em proporcionar acesso crescente aos bens e serviços básicos por parte da população carente, com a conseqüente melhoria das condições de vida. Em especial, persegue-se a erradicação da pobreza absoluta no meio rural.” ¹⁰⁶

Depois da terceira reformulação, a área de abrangência do Programa era de 846.500km², tal como consta na avaliação efetuada na vigência dos estudos que antecederam a elaboração do Projeto Nordeste. ¹⁰⁷

A área de atuação do POLONORDESTE para o Banco Mundial difere substancialmente da superfície de atuação efetivamente considerada pelo governo brasileiro. Para o BIRD, a área de atuação do Programa correspondia a uma superfície de 499.400km². ¹⁰⁸

O documento referido explicitava claramente os beneficiários da ação do setor público no Nordeste e, em conseqüência, do POLONORDESTE: “O público-meta da ação do Governo Federal no meio rural do Nordeste é a população constituída por pequenos produtores de baixa renda, com ou sem terra, e trabalhadores rurais assalariados, os quais se colocam dentro da ampla faixa de desempregados ou subempregados.” ¹⁰⁹

O processo de avaliação a que foram submetidos todos os programas especiais de desenvolvimento regional, em curso no Nordeste, no segundo semestre de 1982, foi iniciado a partir das recomendações resultantes da Reunião de Trabalho antes referida. Seu desdobramento será devidamente especificado na Seção C do presente Capítulo.

2. Recursos Mobilizados e Beneficiários

Para a execução do POLONORDESTE, no período 1975-82, foram programados recursos correspondentes a Cr\$ 340 bilhões, a preços de 1982, valor equivalente a US\$ 1,899,837,224.00, ao câmbio de Cr\$ 179,388/US\$1.00. Neste total estão incluídos os valores correspondentes aos PDRIs executados apenas com recursos nacionais, os PDRIs com recursos nacionais e externos (do BIRD) e outros gastos (apoio técnico, projetos complementares

¹⁰⁶ Cf. SEPLAN-PR/IPEA/IPLAN/CPR - **Diretrizes para a ação do governo federal na promoção do desenvolvimento rural do Nordeste**. Brasília, s.e., ago., 1982, pp. 1-2. Xerox.

¹⁰⁷ Cf. ARAÚJO FILHO, Acúrcio Alencar et alii - “Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE.” Op. cit., p. 29.

¹⁰⁸ Cf. TENDLER, Judith - **Dynamics of rural development in Northeast Brazil: new lessons from old projects**. Washington, DC, Operations Evaluation Department, december, 1991, p. 45 (table 6). (Report N° 10183.)

¹⁰⁹ Idem, p. 2.

e projetos de irrigação a cargo do DNOCS e CODEVASF). Do total programado, o Banco Mundial participou com Cr\$ 32.977 milhões (US\$183,830,579.00), ou seja, com 9,68% do total dos recursos financeiros programados. (Vide tabela 5.4-A.) Essa participação do BIRD se eleva para 28,3%, quando são considerados apenas os PDRIs executados com recursos nacionais e externos.¹¹⁰

As aplicações via crédito rural, no período 1975-82, totalizaram Cr\$ 52.380.090.000,00, ou seja, US\$ 291,993,277.00, também a preços de 1982. As operações de crédito com esses recursos foram realizadas pelo Banco do Brasil e BNB. Isto significa a programação de recursos para a implementação do POLONORDESTE, em sete anos, da ordem de US\$ 2,191,830,501.00. Os valores efetivamente aplicados foram bem menores. Não foi, porém, possível discriminar os valores aplicados de fato.¹¹¹

Os valores dos recursos totais aplicados no POLONORDESTE estão disponíveis em estudos realizados pelo BIRD, no contexto dos contratos de empréstimo feitos ao governo brasileiro. O total de recursos programados para o POLONORDESTE, no período 1975-82, conforme os dados dos Relatórios de Avaliação do BIRD (*Staff Appraisal Reports*), correspondeu a US\$ 1,927.3 milhões, a preços de 1988. O total efetivamente aplicado foi de US\$ 1,008.1 milhões, também a preços de 1988. (Vide tabela 5.5-A.)¹¹²

A execução do POLONORDESTE deveria beneficiar 279.800 famílias, considerando-se os dados dos *Staff Appraisal Reports*. O número efetivamente beneficiado foi menor, correspondendo, em primeira aproximação, a 246.200 famílias, ou seja, 88% do total programado. O custo médio por família beneficiada, considerando os recursos totais programados, foi de US\$ 108,705.00. Mas o custo efetivamente praticado foi de US\$ 47,112.00 por família beneficiada.¹¹³

Os recursos mobilizados na execução do POLONORDESTE provinham das seguintes fontes:

- i) orçamento da União, compreendendo recursos do PIN e do PROTERRA e de aportes de órgãos da administração indireta, responsáveis pela execução de componentes do Programa;
- ii) bancos oficiais de crédito, como o Banco do Brasil e o BNB;
- iii) recursos externos, especialmente do Banco Mundial.

O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste contou com poucos recursos dos beneficiários diretos – os pequenos e médios

¹¹⁰ ARAÚJO FILHO, Acúrcio Alencar et alii - "Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE." Op. cit., pp. 59 e 60 (tabela 10).

¹¹¹ Idem, nota anterior, p. 69.

¹¹² Cf. TENDLER, Judith - **Dynamics of rural development in Northeast Brazil: new lessons from old projects.** Op. cit., p. 45 (table 6).

¹¹³ Idem, ibidem.



agricultores, as famílias que tiveram acesso aos projetos de saúde, educação, saneamento, reorganização fundiária e pequenos negócios não-agrícolas – e dos governos estaduais. Os agricultores proprietários entraram com a terra e o seu trabalho, mas as famílias residentes nas áreas de influência do Programa participaram, efetivamente, com muito pouco, caracterizando-se, em decorrência do quadro político de escassa participação social, como beneficiários passivos.

A participação local foi bastante positiva em Estados como o Ceará e a Bahia. O PDRI Serra da Ibiapaba, no Ceará, teve expressiva participação das Prefeituras e associações locais. O mesmo aconteceu no PDRI de Irecê, na Bahia, onde segmentos importantes, como os de assistência técnica, chegaram a ser executados por cooperativas locais. Deve-se porém estar atento para o fato de que essa participação não era fruto de uma efetiva mobilização social. A participação era feita segundo critérios estritamente técnicos, de eficiência. Eram os técnicos e administradores do Programa que decidiam se convinha ou não contar com a participação de uma associação local, de uma cooperativa ou das prefeituras. Em outras palavras, a participação não era democrática, estabelecida segundo critérios de cidadania.¹¹⁴

A contribuição financeira dos governos estaduais responsáveis pela implementação de grande parte das ações do Programa foi também muito pequena. Sua mensuração, de qualquer modo, é impraticável. Apesar disso, tal participação deve ser considerada de fundamental importância, especialmente no que se refere aos aspectos de gestão e execução do Programa. O governo federal foi o financiador e o grande animador do POLONORDESTE, mas foram os Estados que deram o suporte, em termos político-institucionais e gerenciais.

3. Gastos Administrativos e Investimentos Produtivos

Uma das mais duras críticas a que têm sido submetidos os programas especiais refere-se à aplicação preferencial em gastos administrativos dos recursos financeiros mobilizados, em detrimento das aplicações em investimentos produtivos. Em reforço a esse tipo de argumento, continua a ser dito, ainda hoje, em pleno ano de 1994, que 80% dos dispêndios dos programas especiais com pesquisa e extensão rural destinaram-se ao pagamento de pessoal.¹¹⁵ Por extensão, os Estados do Nordeste, segundo essa leitura, teriam transformado os programas especiais em fontes de financiamento de suas máquinas administrativas, em detrimento dos beneficiários finais daqueles programas – os agricultores e suas famílias. Por

¹¹⁴ Cf. entrevista realizada pelo autor com o Dr. Carlos Luiz de Miranda, funcionário do IICA, em Brasília, no dia 14.10.94. O Dr. Miranda atuou como técnico da SUDENE de 1960 a fins dos anos 70. Nessa condição, participou ativamente dos processos de concepção, geração e execução de programas especiais como o POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo e o PAPP, como Diretor da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional da Bahia-CAR.

¹¹⁵ Alguns críticos apressados (por isso mesmo, pouco atentos) chegam a afirmar que 80% dos recursos do Programa foram gastos com pessoal e outros custos das máquinas estaduais.

conta de percepções como esta, tem-se generalizado a idéia de que os resultados dos programas especiais poderiam ter sido completamente distintos, não fora o crescimento extraordinário do setor público nos Estados do Nordeste.

O POLONORDESTE não fugiu a essa percepção. Para ver com clareza tal questão, é necessário verificar como os dispêndios desse Programa foram programados (*expenditures appraised*) e realmente aplicados (*actual expenditures*). A utilização de informações, levantadas pelo Banco Mundial, sobre essas duas categorias de gasto, constitui o procedimento mais adequado, dada a insuspeição daquela instituição.

O BIRD levantou, a propósito, informações relativas a oito PDRIs do POLONORDESTE, segundo seus diferentes segmentos: crédito rural, estradas vicinais, extensão rural, regularização fundiária (titulação e compra de terras), administração dos PDRIs, recursos hídricos, educação e treinamento, saúde e saneamento, outros serviços agrícolas, atividades de comercialização e pesquisa agrícola. Os dispêndios programados (*expenditures appraised*) em oito PDRIs,¹¹⁶ nos segmentos mencionados, totalizaram US\$ 540.4 milhões. Desse total, 13,6% destinaram-se a serviços de extensão rural e 1,7% a serviços de pesquisa agrícola. Os dispêndios efetivamente aplicados (*actual expenditures*) somaram US\$ 400.4 milhões, dos quais 20,2% foram gastos em extensão rural e 2,3% em pesquisa agrícola. No caso dos gastos efetivamente realizados, foram aplicados naqueles oito PDRIs, em serviços de extensão rural e de pesquisa agrícola, 22,5% do total de recursos gastos com os oito projetos. (Tabela 5.6-A.) O que é que esses números têm a ver com a afirmação de que 80% dos gastos dos programas especiais com pesquisa e extensão rural destinavam-se a pagamento de pessoal?

O financiamento dos serviços de pesquisa e extensão rural, a cargo dos Estados, foi feito quase que integralmente com recursos do POLONORDESTE. Não há maiores dúvidas a este respeito. Os recursos desse Programa, segundo informações colhidas junto à SUDENE,¹¹⁷ chegaram, em alguns momentos, a cobrir parte considerável das folhas de pagamento de instituições como as EMATERs e as Empresas Estaduais de Pesquisa Agropecuária. Mas isto não significava que a quase totalidade dos recursos do POLONORDESTE (ou do PAPP) fosse destinada quase que integralmente a gastos com pessoal.

Além disso, é preciso entender o processo de formação de custos com **assistência técnica e extensão rural** e com **pesquisa e experimentação agropecuária**, para se ter uma idéia mais precisa sobre o uso daqueles recursos. Os principais gastos com as atividades de assistência técnica e

¹¹⁶ Inclui os PDRI do Rio Grande do Norte, Ibiapaba/Ceará, Brejo Paraibano, Paraguaçu/Bahia, Tabuleiros Sul/Sergipe, Agreste Setentrional/Pernambuco, Piauí e Ceará II.

¹¹⁷ Conforme entrevista concedida ao autor pelo economista Paulo Lapa, técnico da SUDENE, no dia 11.07.94, ligado à administração dos programas especiais, desde a época do POLONORDESTE.



extensão rural correspondem (ainda hoje) ao pagamento de salários e encargos sociais, aquisição e manutenção de veículos (para transporte dos extensionistas), aquisição de equipamentos e materiais audiovisuais. As atividades de pesquisa e experimentação agropecuária, do mesmo modo, demandam gastos com pagamento de salários e encargos sociais, aquisição e manutenção de veículos (para transporte dos pesquisadores), equipamentos e materiais de laboratório. Em ambos os casos, prevalecem gastos com pessoal, ou seja, com recursos humanos qualificados. Esse é o custo que tem de ser assumido para se produzir, introduzir e veicular inovações tecnológicas, de importância fundamental para uma Região de frágil base técnica como o Nordeste. Sem esses gastos não há como introduzir progresso técnico e, em consequência, obter ganhos de produtividade.

Foram os técnicos com quem o POLONORDESTE e o PAPP fizeram tais dispêndios que viabilizaram a capacitação de muitos pequenos agricultores, a criação de capacidade em matéria de organização comunitária e a formação de muitas lideranças no meio rural, assim como a obtenção de melhores níveis de produtividade em atividades agropecuárias mais modernas, introduzidas com o apoio desses Programas.

O segmento dos oito PDRI mencionados no qual foi aplicado maior soma de recursos foi o do **crédito rural**. Diretamente, esse é o segmento que serve de indicador sobre o maior (ou menor) uso de recursos por parte dos produtores beneficiados. O segundo segmento, pela ordem de importância, em matéria de aplicação efetiva de recursos é o de **estradas vicinais**. O peso dos gastos com estradas vicinais apenas reflete a carência de infraestrutura no Nordeste rural. O atendimento da demanda por esse tipo de infraestrutura interessa tanto ao escoamento da produção como à ligação das comunidades residentes em zonas mais distantes aos centros de serviço (saúde e educação). As estradas vicinais no interior do Nordeste continuam desempenhando importantes papéis nas áreas econômicas e sociais.

4. Sustentabilidade

A sustentabilidade é um conceito relativo, referido à capacidade de permanência de um programa ou projeto, em termos de sustentação político-institucional, econômica, social, ambiental, financeira, técnica e gerencial. A avaliação da sustentabilidade de uma iniciativa como o POLONORDESTE segundo todas essas dimensões é impraticável. Primeiro, o Programa não foi concebido e programado a partir de critérios relativos a todas essas dimensões. Numa leitura pós-Projeto ÁRIDAS, pode-se admitir que as dimensões presentes no POLONORDESTE, passíveis de utilização em trabalhos de avaliação de projetos de desenvolvimento, estão praticamente restritas aos aspectos econômicos, sociais e financeiros. Mesmo assim, o Programa não contemplou **metas** quantificadas em relação a essas dimensões. Segundo, as reformulações a que foi submetido o Programa não



incluíram outras dimensões além das três referidas. Na melhor das hipóteses, algumas prioridades foram melhor explicitadas, como as relativas à definição do público-meta.

Conforme mencionado, o POLONORDESTE foi instituído, em 1974, sob a inspiração, o patrocínio – institucional, técnico e financeiro – do governo federal. Foi incentivado por duas instituições financeiras internacionais de grande peso – o BIRD e o BID %, merecendo apoio relativo do principal órgão de desenvolvimento regional – a SUDENE – e dos governadores dos Estados do Nordeste. No âmbito das administrações estaduais, os projetos que o integraram foram viabilizados graças à participação das CEPAs e ao envolvimento de Secretarias de Estado como as de Planejamento e de Agricultura. A concretização dos projetos executados por instituições federais deveu-se, fundamentalmente, à participação de instituições como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq, SUDENE, BNB, BB, DNOCS e CODEVASF. Assim, em seus primeiros momentos de atuação, o POLONORDESTE contou com a participação de quatro instituições federais de ação regional, três de nível nacional (CNPq, BB, IPEA/IPLAN), de três ministérios (MINIPLAN, MINTER e MINAGRI) e de uma instituição internacional (o BIRD). Na esfera estadual contou com algo em torno de 40 instituições: 10 CEPAs, 10 Secretarias de Agricultura, 10 Secretarias de Planejamento e 10 EMATERs (ou instituições similares).

O Programa nasceu, portanto, com apoios suficientes para torná-lo sustentável, em termos políticos, institucionais, técnicos e financeiros. Gradativamente, novas adesões foram granjeadas, reforçando-se sua sustentabilidade nessas dimensões. Mas o contexto que determinara sua criação estava submetido a uma dinâmica extremamente variável, notadamente nas dimensões política e social, expressas por demandas muito pouco ou quase não consideradas inicialmente.

Numa leitura pós-Projeto ÁRIDAS, repita-se, o POLONORDESTE pode até ser considerado como iniciativa que estimulou atividades não necessariamente caracterizadas pela sustentabilidade. Isto, porém, não significa que o Programa não teve, durante um determinado período, uma sustentabilidade geral. A sustentabilidade econômica, por exemplo, além da institucional e financeira, foi fundamental para a credibilidade do Programa. Vários PDRIs foram sustentáveis economicamente.

A **sustentação econômica** não chegou a ser mais visível porque o Programa não foi concebido de forma a se poder aferir *resultados globais*, concretos, mensuráveis em relação ao seu objetivo inicial ou aos objetivos posteriormente reformulados. Por exemplo, não se pode dizer se o crescimento do PIB do setor agropecuário do Nordeste, observado em alguns anos do período de vigência do Programa, foi devido aos investimentos de mais de um bilhão de dólares realizados pelo Programa, durante sete anos.



A aferição dos *resultados* é um pouco diferente no tocante aos efeitos e impactos de um determinado projeto de desenvolvimento rural integrado, como mostra a avaliação realizada pelo BNB para o PDRI Brejo Paraibano. Aquele estudo indica que houve melhora significativa na produtividade das lavouras exploradas nas áreas mais férteis e mais úmidas daquela área. Aponta também a ocorrência de quedas de produtividade nas lavouras cultivadas nas áreas secas do Brejo, mormente as de feijão e algodão. Salienta ainda “que os cultivos dos agricultores beneficiados com assistência técnica e com crédito rural apresentaram um comportamento generalizadamente melhor que os dos agricultores sem tais benefícios. Aliás, as lavouras dos produtores não assistidos acusaram um desempenho pouco satisfatório em termos de produtividade, até mesmo com respeito às plantações efetuadas nas partes mais úmidas.” Os investimentos realizados naquele PDRI também foram positivos em relação ao aumento da produção e da renda dos produtores. E as condições de vida da população beneficiada resultaram positivas, no que se refere à saúde, saneamento, educação e alimentação.¹¹⁸

As informações constantes da avaliação do BNB, relativas ao Programa como um todo, levantadas a partir de alguns estudos de caso, indicam que:

- a) as culturas de sequeiro, de modo geral, não apresentaram bons resultados no que concerne a aumento de produção e produtividade, face à influência dos fatores climáticos;
- b) as culturas irrigadas e de baixadas, por sua vez, mostraram aumento tanto na produção como na produtividade, fruto da melhor tecnologia utilizada e da independência que demonstram em relação à seca; e
- c) os agricultores assistidos pelos serviços de assistência técnica e extensão rural e/ou crédito obtiveram melhores resultados do que os não assistidos, em ambos os casos.”¹¹⁹

O POLONORDESTE não considerou a **dimensão ambiental** em sua programação, tanto em sua concepção inicial como nas reformulações. Pode-se, porém, admitir ter havido uma certa preocupação, implícita pelo menos, a respeito dessa questão, referida à explicitação de ações produtivas específicas para cada uma das áreas prioritárias selecionadas. Neste sentido, o Programa estimulou a difusão de lavouras e criações mais adaptadas às condições ecológicas do semi-árido, a exemplo do sorgo, do milho, de ovinos deslanados da raça Morada Nova, de pastagens nativas melhoradas, de leguminosas forrageiras, como a cunhã, tomando por base pesquisas patrocinadas pelo Banco do Nordeste em tais matérias.¹²⁰

¹¹⁸ Cf. ARAÚJO FILHO, Acúrcio Alencar et alii - “Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE.” Op. cit., p. 79-81.

¹¹⁹ Idem, p. 122.

¹²⁰ Idem, p. 123.

Essas preocupações significaram muito pouco. Nenhuma das instituições responsáveis pela concepção e implementação do POLONORDESTE atentou para o fato de o Brasil haver instituído no ano de criação do Programa uma Secretaria Especial do Meio Ambiente, vinculada inclusive ao Ministério do Interior, pasta responsável, durante os anos 70, pelo tratamento das questões ambientais no País. A SUDENE, que, em 1974, já estava atenta à ocorrência de processos de desertificação em áreas do Nordeste brasileiro, não manifestou qualquer preocupação a respeito da preservação do meio ambiente, enquanto tratava do POLONORDESTE. Curiosamente, em trabalho patrocinado pela SUDENE, dizia-se, em 1974, que em algumas faixas do semi-árido nordestino e dos Cerrados do Centro-Oeste, estaria “a surgir um grande deserto, com todas as características ecológicas que conduziram à formação dos grandes desertos hoje existentes em outras regiões do globo.” Mas o deserto no semi-árido nordestino seria atípico, “diferenciado do típico deserto saariano, pela incidência de precipitações e natureza do solo, mas com implicações de inabitabilidade,” de que seria uma prova a “diminuição da rede potamográfica da região.”¹²¹

O tema (meio ambiente) e o fenômeno (ocorrência de processos de desertificação) chegaram a ser oficialmente reconhecidos na segunda metade dos anos 70. Depois de criada a SEMA foi instituído o Conselho Consultivo do Meio Ambiente-CCMA. Mesmo assim, o POLONORDESTE continuou sendo executado e reformulado como se não houvesse problemas ambientais no Nordeste como um todo e no semi-árido em particular.

Daí a convicção de que a superação desses problemas, que contribuem decisivamente para tornar a sustentabilidade uma questão relativa, depende mesmo (e muito) é do grau de desenvolvimento da sociedade em geral, da natureza do relacionamento da sociedade civil com o Estado, da coerência interna das políticas públicas e da disposição com que todos decidem enfrentar os problemas ambientais.

5. FATORES DETERMINANTES DO SUCESSO E INSUCESSO DO POLONORDESTE

O POLONORDESTE foi a mais criativa e articulada iniciativa posta em prática no Nordeste, no quadro dos programas especiais de desenvolvimento regional. Do ponto de vista estritamente técnico, o diagnóstico que o embasou e a estratégia usada em sua implementação seguiram muito de perto o que foi pensado a respeito pelo GTDN e SUDENE, mormente nos dois primeiros planos diretores. Ainda na perspectiva técnica, o programa chegou, pelo menos, em seus primeiros anos de atuação, a ser mais moderno do que os programas executados pela SUDENE, até o final da vigência do II Plano Diretor, e quaisquer outras entidades da administração pública federal e estadual.

¹²¹ VASCONCELOS SOBRINHO, João - **O deserto brasileiro**. Recife, UFPE/Imprensa Universitária, 1974, p. 7.





a. Fatores de Sucesso

Escoimado o caráter autoritário das decisões de política econômica, concebidas no período pós-64 e praticadas a partir dos anos 70, o POLONORDESTE constituiu uma iniciativa importante em prol do desenvolvimento do Nordeste. Pode-se, pois, afirmar que esse Programa bem sucedido em pelo menos três aspectos, embora sua validade esteja referida aos seus primeiros anos de execução. Ressalta-se, em primeiro lugar, as ênfases dadas à execução de projetos agrícolas e pecuários compatíveis com a diversidade espacial e ecológica do Nordeste. Vem, em segundo lugar, a definição de atribuições para as instituições envolvidas com o Programa, em matéria de execução e acompanhamento, nos níveis nacional, regional, estadual e local. Destaca-se, em terceiro lugar, o processo de programação e efetiva alocação de recursos financeiros para os diferentes projetos (ou componentes).

Na avaliação do Banco do Nordeste, o Programa foi considerado bem sucedido, a começar pela recomendação de inalterabilidade do objetivo principal do Programa.¹²² Este objetivo, na continuidade do Programa, deveria desdobrar-se em objetivos específicos como os seguintes:

- i) erradicação da pobreza absoluta no meio rural;
- ii) fixação produtiva de maiores parcelas da população no campo;
- iii) desenvolvimento e utilização de tecnologias compatíveis com a vocação regional e a organização dos agricultores;
- iv) acesso à terra aos produtores, adequando-se o tamanho das propriedades aos tipos de explorações mais recomendáveis, em termos ecológicos, legais e técnicos; e
- v) criação de condições que viabilizassem o ingresso dos agricultores em uma economia de mercado.¹²³

Na avaliação de Ricardo Miranda, o POLONORDESTE também é considerado um programa bem sucedido. Neste sentido, ele salienta que essa experiência apresentou os seguintes resultados positivos:

- i) flexibilidade, expressa pelo fato de o Programa haver sido lançado “prematuramente” e ir sendo, gradativamente, ajustado à realidade;
- ii) abertura a idéias novas, referência ao fato de o POLONORDESTE vir a ter suas ações integradas com as de programas como os seguintes: Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento-PIASS, Apoio à Comercialização da Produção do Pequeno Produto-CAP e Compra de Excedente da Produção-CEP;

¹²² “Promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste.”

¹²³ Cf. ARAÚJO FILHO, Acúrcio Alencar et alii - “Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE.” Op. cit., p. 126.

- iii) criação de bases concretas para o aperfeiçoamento de suas ações, entendida pela coexistência que chegou a haver entre o POLONORDESTE e o PAPP.¹²⁴

b. Fatores de Insucesso

O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste deixou de ser bem sucedido em vários aspectos, que respondem, de alguma forma, por sua desativação.

Para o Banco do Nordeste, os problemas (ou os fatores de insucesso) do POLONORDESTE estiveram referidos aos seguintes aspectos:

- i) baixo nível de realizações em segmentos mais diretamente relacionados ao público-meta, ou seja, crédito, ação fundiária, comercialização e saneamento, **vis-a-vis** os melhores resultados alcançados nos segmentos de infra-estrutura;
- ii) atraso na liberação dos recursos financeiros, por parte do governo federal, comprometendo a mobilização dos recursos externos;
- iii) inclusão de novas áreas de atuação, definidas mais em função de critérios políticos do que técnicos;
- iv) insuficiência de recursos para crédito rural, com efeitos negativos potenciados por sua liberação em épocas inoportunas, de acordo com as exigências do calendário agrícola;
- v) frágil esquema de articulação institucional, expresso pela dificuldade de execução de ações multissetoriais.¹²⁵

Esses fatores de insucesso também estão presentes na avaliação de Ricardo Miranda, aos quais são adicionados outros, alguns importantes, como os seguintes:

- i) transformação do programa em “fundo financeiro”, expresso pelo comprometimento dos recursos destinados a investimentos com gastos administrativos;
- ii) recursos adicionais x recursos carimbados, ou seja, parcelas ponderáveis de recursos financeiros eram alocadas ao POLONORDESTE, para financiar outros programas, como o de irrigação, e cobrir a contrapartida de recursos externos, como os relacionados ao empréstimo feito pelo Banco Mundial à COLONE; e
- iii) diminuta participação dos beneficiários, qualificada pela discussão dos técnicos envolvidos com o Programa e os órgãos representativos do trabalhadores rurais.¹²⁶

¹²⁴ MIRANDA, Ricardo Nunes de - “Avaliação do POLONORDESTE”. *Revista Econômica do Nordeste*. Op. cit., p. 113-6.

¹²⁵ Cf. ARAÚJO FILHO, Acúrcio Alencar et alii - “Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE.” Op. cit., pp. 124-5.

¹²⁶ Os técnicos do PDRI Rural Norte, no Rio Grande do Norte, juntamente com os funcionários do Banco Mundial levaram cinco anos para fazerem uma primeira visita ao sindicato dos trabalhadores rurais existente na área. Cf. MIRANDA, Ricardo Nunes de - “Avaliação do POLONORDESTE”. *Revista Econômica do Nordeste*. Op. cit., p. 123.





Ricardo Miranda indica outros aspectos responsáveis pelo insucesso do POLONORDESTE, que convém comentar, além de citar. O primeiro deles diz respeito à “oportunidade perdida para a SUDENE”, com a instituição do Programa. Ele acredita que a SUDENE poderia, com esse Programa, ter retomado a liderança do processo de planejamento regional. Fica difícil aceitar tal percepção, quando se sabe que aquela Superintendência não podia refletir, crítica e produtivamente, sobre o que quer que fosse contrário às orientações de Brasília.

O segundo aspecto que vale comentar refere-se à “ausência de legitimidade política”, expressa pelo desinteresse dos governadores para com os reais objetivos do Programa. Os governadores não poderiam estar interessados em um programa no qual eles não podiam exercer maior influência. A veracidade dessa percepção é apenas relativa. Os governadores, após um determinado período de adaptação à nova política do governo federal, expressa pelo POLONORDESTE, renderam-se às suas evidências, passando inclusive a definir outras áreas prioritárias de atuação.

O terceiro aspecto negativo, identificado por Ricardo Miranda, que merece reflexão está relacionado ao que ele chama de “proliferação de novos programas”, durante a vigência do POLONORDESTE. De fato, naquele período foram criados programas federais como o Projeto Sertanejo e o PROHIDRO e programas estaduais como o Projeto Asa Branca, em Pernambuco, e o Programa de Valorização Rural do Baixo e Médio Jaguaribe-PROMOVALE, no Ceará. A instituição dos programas federais foi determinada pela necessidade de cobrir vazios deixados pelo POLONORDESTE, como se verá neste e no próximo capítulo. A criação daqueles dois programas estaduais e de outros do mesmo teor,¹²⁷ tiveram o propósito de resgatar a autonomia política dos estados e de algumas das suas lideranças mais importantes, assim como o objetivo de atender demandas desconsideradas no âmbito do POLONORDESTE.

A crítica aos Estados, sintetizada na “proliferação de novos programas”, era considerada um despautério dos técnicos de Brasília. Foi o que ouvi de Virgílio Távora, ex-Governador do Ceará, e li na Revista Veja, dito por Roberto Magalhães, ex-Governador de Pernambuco.

As duas avaliações concederam pouca atenção aos insucessos do Programa em decorrência dos resultados obtidos com a implementação do segmento regularização fundiária. A relação entre o programado e o realizado, no tocante à distribuição de terras, foi de apenas 16,4%.¹²⁸ (Tabela 5.8-A.) O POLONORDESTE foi concebido numa época em que pouco se fazia em matéria de regularização fundiária no País. Esse resultado também pode refletir

¹²⁷ A exemplo do Projeto Canaã, instituído pelo governo da Paraíba, e do Projeto Chapéu de Couro, executado pelo governo de Sergipe.

¹²⁸ Cf. ARAÚJO FILHO, Acúrcio Alencar et alii - “Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE.” Op. cit., p. 144 (tabela 1.12.8).

uma certa preocupação dos administradores do Programa com o fato de a execução de ações fundiárias ter reforçado em algumas áreas o “poder dos latifundiários”. Houve proprietários que se submeteram ao processo de venda de parte de suas terras. Mas as terras postas à venda, segundo depoimentos fornecidos por técnicos envolvidos com o Programa, assim procederam como forma de viabilizar o aproveitamento das melhores terras de suas propriedades. Ao colocar terras de baixa qualidade à disposição dos agricultores, o Programa não podia constituir, por esse meio, um instrumento de promoção econômica e social dos produtores.¹²⁹

C. Programa especial de apoio ao desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste – Projeto Sertanejo

As cinco áreas prioritárias para atuação do POLONORDESTE ficaram, por um momento, limitadas a quatro, com a integração de duas delas (os Vales Úmidos e as Áreas de Agricultura Seca) em uma só, denominada de Áreas Semi-Áridas do Nordeste. Esse era o propósito do então Ministro do Interior, Maurício Rangel Reis, que chegou a aprovar, no âmbito do MINTER, uma alternativa de exposição de motivos com essa caracterização. A pressa no encaminhamento da documentação à SEPLAN e ao Ministério da Agricultura acabou por fazer prevalecer o texto do qual constava a tipologia anterior. Na hipótese de haver prevalecido aquela exposição de motivos alternativa, o Projeto Sertanejo não teria sido instituído. Fazendo corresponder uma das áreas prioritárias do POLONORDESTE à Zona Semi-Árida, a instituição do Projeto Sertanejo deixaria de ter acontecido, pois um dos argumentos mais fortes para a sua instituição fora o de criar um programa para cuidar dos problemas específicos das áreas mais afetadas pelas secas no Nordeste. Examinam-se, agora, os seguintes elementos de interesse do Programa: contexto, objetivos e estratégia; estrutura executiva; recursos mobilizados e resultados; sustentabilidade; e fatores determinantes do sucesso e insucesso do Projeto Sertanejo.

1. Contexto, Objetivos e Estratégia

As chuvas ocorridas em 1976 foram caracterizadas pela variação na quantidade e distribuição irregular. Foi um ano de seca parcial, distinto dos relativos a outras secas parciais, pois as áreas com menos chuva se concentraram mais nas zonas dominadas pelo regime de precipitação atuante no sul, sudoeste e oeste do Nordeste. O Estado da Bahia foi um dos mais afetados. As discussões naquele ano sobre as dimensões da seca tendiam a caracterizar o quadro climático como bastante distinto dos observados em tais ocasiões. Mas 1976 era ano de eleições municipais. Lembrando-se das conquistas eleitorais do Movimento Democrático Brasileiro-MDB nas eleições parlamentares de 1974, quando esse partido chegara a eleger 335 deputados

¹²⁹ Veja-se, a respeito: CARVALHO, Otamar de - *A economia política do Nordeste*. Op. cit., p. 247.





estaduais e 160 federais,¹³⁰ não convinha ao governo federal tergiversar sobre matéria tão relevante. A generalização de uma seca em ano de eleição constituía argumento suficiente para reforçar a idéia de criar um programa voltado especialmente para as áreas de seca.

Ao então Superintendente da SUDENE, engenheiro José Lins Albuquerque, ex-Diretor Geral do DNOCS, conhecedor profundo das questões técnicas relativas ao semi-árido, interessava sobremaneira a criação de um programa especial para as áreas semi-áridas. Vendo a SUDENE, outrora forte, ter suas ações delineadas de fora, de longe, como ocorrera durante o processo de concepção do POLONORDESTE, vislumbrou na instituição do novo programa uma forma de fortalecer a SUDENE e, em conseqüência, sua administração, à frente da Superintendência. Daí o seu engajamento pessoal nas discussões e preparação de documentos sobre o novo programa.

A instituição do Projeto Sertanejo, em 1976, também foi favorecida pela maior flexibilidade de suas ações, **vis-a-vis** o POLONORDESTE. Carlos Luiz de Miranda entende que a execução do POLONORDESTE era muito rígida em relação aos programas de formação de recursos hídricos e à implantação de pequenos projetos de irrigação. A rigidez era ainda maior, quando se tratava de projetos financiados pelo Banco Mundial. A flexibilidade do Sertanejo era dada pela natureza da linha de crédito do Programa, que era concedido em condições altamente favoráveis aos tomadores de empréstimo.¹³¹

Os técnicos do IPLAN/IPEA resistiram o quanto puderam. A criação de um novo programa poderia significar perda de importância e de eficiência para o POLONORDESTE, que fora concebido como uma espécie de programa exclusivo para o Nordeste, ao qual eles haviam dedicado o melhor dos seus esforços. Assumindo o sentimento que prevalecia naquela época nas hostes do IPLAN/IPEA, Ricardo Miranda destaca, na avaliação que faz sobre o Projeto Sertanejo, que a concretização dessa iniciativa significava para a SUDENE “criar um programa efetivamente regional, pois o POLONORDESTE seria um `Programa de Brasília’”.¹³²

Essa percepção, de certo modo, é também compartilhada por Antônio Rocha Magalhães. Para ele, a cultura da SUDENE, conforme salientado no Capítulo IV, era avessa a qualquer idéia vinda de fora. O POLONORDESTE não chegou a ser internalizado na Superintendência, embora contasse com a simpatia e a adesão de alguns dos seus técnicos. Neste sentido, a criação do Projeto Sertanejo teria representado uma afirmação da Superintendência em relação à tecnocracia brasiliense. “Diga-se de passagem,” destaca Magalhães, “que o Projeto Sertanejo constituiu uma boa idéia. Por sua

¹³⁰ Cf. ALMANAQUE ABRIL 1994. 20 ed. São Paulo, Ed. Abril, 1994, p. 109.

¹³¹ Cf. entrevista realizada com Carlos Miranda nos dias 14 e 18 de outubro de 1994, em Brasília.

¹³² MIRANDA, Ricardo Nunes de - “Avaliação do Projeto Sertanejo”. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, (21)2:193-224, abr./jun., 1990, p. 195.

concepção, o Projeto tinha mais chances de dar certo no semi-árido, do que o POLONORDESTE, uma vez que a estratégia do desenvolvimento rural integrado, como se reconhece hoje, trazia em seu bojo inconsistências muito grandes, em termos de implementação. Enquanto o Sertanejo tinha objetivos claros, em relação aos diferentes estratos de propriedade rural, o POLONORDESTE, apesar de sua bem acabada concepção, não tinha uma unidade de atuação a esse nível. Por isto mesmo, os administradores do POLONORDESTE tiveram mais dificuldades para cobrar resultados.”¹³³

O Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste-Projeto Sertanejo foi instituído pelo Decreto nº 78.299, de 23 de agosto de 1976. Tinha como objetivo principal fortalecer a economia de pequenas e médias unidades de produção agropecuárias localizadas no semi-árido nordestino, tornando-as mais resistente às secas. Deste foram derivados os seguintes objetivos específicos, conforme o art. 2º do Programa Especial de Crédito:

- a) organizar ou reorganizar as unidades produtivas, para normalizar o processo de produção e assegurar o nível de emprego, a fim de reduzir as repercussões sociais das secas;
- b) dotar as propriedades de resistência aos impactos das secas, conforme associação da agricultura irrigada à agricultura seca, mais adaptada à ecologia da região;
- c) dar aos imóveis padrão produtivo e capacidade de emprego a nível semelhante, pelo menos, ao alcançado em lotes de colonos de projetos de irrigação;
- d) promover a valorização hidroagrícola das pequenas e médias propriedades, mediante a construção de açudes e poços, para retenção de água;
- e) disseminar modernas técnicas agrônômicas para lavouras xerófilas;
- f) fomentar a associação dos produtores a cooperativas organizadas para assegurar apoio a suas atividades.”¹³⁴

Os beneficiários do Projeto Sertanejo estavam integrados pelos seguintes estratos de produtores:

- I. trabalhadores sem terra (arrendatários, parceiros e ocupantes) e assalariados;
- II. pequenos proprietários;
- III. médios proprietários que dispusessem de estabelecimentos com área de até 500ha, desde que apresentassem possibilidades de valorização integral de suas terras, com vistas à obtenção de maior resistência às secas e de maior utilização de mão-de-obra; e

¹³³ Cf. entrevista concedida ao autor nos dias 04.08.94 e 04.10.94, em Brasília. As inconsistências aqui referidas serão tratadas na Seção D do presente Capítulo.

¹³⁴ Veja-se, a respeito: BRASIL. SUDENE - Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste; Projeto Sertanejo. Recife, MINTER/SUDENE, set., 1976, p. 60 (Apêndice 5).





- IV. proprietários de terra com área superior a 500ha, cujos projetos, aprovados pela SUDENE e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, proporcionassem o acesso à terra a trabalhadores dos estratos I e II.

Com a implementação do Programa, foi se verificando a necessidade de melhor qualificar os beneficiários integrantes dos estratos II e III. Assim, passaram a integrar o estrato II os pequenos proprietários com área de até 100ha. Os do estrato III continuaram a ser os médios proprietários, possuidores de terras com até 500ha de superfície, que pudessem desenvolvê-las e tivessem na agropecuária sua principal fonte de renda.¹³⁵

O Projeto Sertanejo foi concebido para atuar na Zona Semi-Árida do Nordeste, cuja área (882.081km²) correspondia a 53% da superfície do Nordeste da SUDENE (1.662.947km²). Deveriam ser atendidos, prioritariamente, de início, os Sertões do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. Ao final, toda a área do Polígono das Secas, ou seja, o espaço delimitado pela isoietta de menos de 800mm de chuvas anuais, estava sendo atendida pelo Programa.

A estratégia do Projeto Sertanejo tinha no crédito rural e na assistência técnica especializada os principais instrumentos de apoio aos trabalhadores, agricultores e fazendeiros do semi-árido. Neste sentido, o Programa atuou segundo linhas de ação orientadas para a formação de reservas de água, intensificação da agricultura irrigada, economia no uso de água, fomento à agricultura de sequeiro, intensificação da produção pecuária, conservação e melhoria do solo, reorganização da estrutura fundiária, assistência técnica, serviços de mecanização agrícola, aperfeiçoamento do sistema de comercialização e oferta de crédito rural.¹³⁶ A utilização de recursos a fundo perdido, além do crédito rural, foi fundamental para a implantação dos Núcleos Sertanejos, cujos resultados são apresentados no item 2 a seguir.

O crédito rural concedido aos beneficiários do Projeto Sertanejo era subsidiado, assim como o do POLONORDESTE.¹³⁷ Mas as condições oferecidas aos beneficiários do Sertanejo eram ainda mais excepcionais: taxas anuais de 2%, para o crédito fundiário (condição alterada para uma taxa média de 5%, no início dos anos 80) e de 7% para investimento e custeio, com prazo de pagamento de até 20 anos e prazo de carência de seis anos.¹³⁸

¹³⁵ VASCONCELOS, Antônio Enock - "Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste; Projeto Sertanejo." Op. cit. p. 222.

¹³⁶ SUDENE - **Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste.** Op. cit., p. 33.

¹³⁷ Em condições semelhantes ao PROTERRA, ou seja, juros 12% ao ano, prazo de pagamento de até 12 anos e carência de três anos.

¹³⁸ Cf. Resolução nº 417, do Banco Central do Brasil, de 26 de janeiro de 1977, que aprovou o Regulamento do Programa Especial de Crédito do Projeto Sertanejo. APUD: SUDENE - **Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste.** Op. cit., pp. 59-65.

Com essas facilidades, a demanda por crédito cresceu fortemente em relação à oferta. Conforme salientado por Ricardo Miranda, os elevados subsídios incorporados ao programa de crédito, “não motivaram os agentes financeiros a aplicar seus próprios recursos na execução do Projeto Sertanejo. A nível do Governo Federal, os recursos de origem fiscal, destinados ao crédito rural no Nordeste, já se encontravam comprometidos com o ressarcimento dos custos da assistência creditícia patrocinada pelo PROTERRA. (...) Ao centrar-se na assistência creditícia altamente subsidiada, o Projeto Sertanejo frustrou as expectativas da população-meta, pois os tempos eram de crise e não houve disponibilidade de recursos para o Programa.”¹³⁹

Orientado para atender propriedades agrícolas do semi-árido de acordo com as linhas de ação antes mencionadas, o Projeto Sertanejo corresponde à iniciativa governamental implementada no Nordeste que mais se aproximou das diretrizes básicas do GTDN, ou seja, a da “transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas”.

2. Estrutura Executiva

As ações do Projeto Sertanejo deveriam ser executadas em áreas com superfície dada por um raio de 30km, denominadas de **Núcleos Sertanejos**, situadas no interior dos perímetros de irrigação do DNOCS (e depois nos da CODEVASF) ou em áreas do POLONORDESTE. A idéia dos Núcleos prevaleceu, mas não a superfície total de cada um, inicialmente estimada em 280km², por dificuldades operacionais.

Os Núcleos Sertanejos caracterizavam-se como centros de serviço, a partir dos quais se desenvolviam todas as ações do Programa. Os Núcleos foram estruturados para funcionar com uma equipe técnica interdisciplinar, integrada por 50 profissionais, dos quais 13 de nível superior, 20 de nível médio e 17 de nível administrativo. Essa equipe era encarregada dos trabalhos de elaboração de projetos, assistência técnica, execução (parcial ou complementar) de obras de engenharia, organização do processo produtivo e promoção do desenvolvimento de comunidades. O número de profissionais das equipes de cada núcleo foi consideravelmente reduzido, ao longo do período de vigência do Programa. Em 1982, ela estava reduzida a 23 profissionais, distribuídos em duas equipes, uma técnica e outra administrativa.¹⁴⁰

Diferentemente do POLONORDESTE, a execução do Projeto Sertanejo ensejou a criação de um novo quadro de pessoal – o quadro dos profissionais integrantes das equipes dos Núcleos Sertanejos. Não se criavam novos

¹³⁹ MIRANDA, Ricardo - “Avaliação do Projeto Sertanejo”. *Revista Econômica do Nordeste*. Op. cit., p. 209.

¹⁴⁰ Cf. VASCONCELOS, Antônio Enock - “Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste.” Op. cit., p. 227.



órgãos, mas se abria a possibilidade de contratação de pessoal, segundo critérios de seleção fortemente influenciados pelas indicações políticas.¹⁴¹

Os trabalhos de valorização hidroagrícola do Projeto eram executados, pelo DNOCS e pela CODEVASF, em propriedades localizadas na área de influência dos perímetros de irrigação. Nas áreas do POLONORDESTE, as obras e serviços de valorização integral das propriedades beneficiadas estavam a cargo das Secretarias de Agricultura dos Estados. Em apoio ao Programa, atuavam ainda os seguintes órgãos públicos federais, além das cooperativas: INCRA, EMBRAPA, EMBRATER, Companhia Brasileira de Alimentos-COBAL, Companhia Brasileira de Armazenamento-CIBRAZEM,¹⁴² BB e BNB.

A coordenação das ações do Projeto Sertanejo realizava-se em três níveis. A nível nacional, estava a cargo do MINTER, em articulação com a SEPLAN e o MINAGRI. A nível regional, a coordenação era exercida pela SUDENE. A nível local, a responsabilidade pelos trabalhos de coordenação estava afeta ao gerente de cada Núcleo, que respondia por funções que iam desde a elaboração de projetos à promoção do desenvolvimento de comunidades. A programação anual das atividades do Projeto era iniciada pelas equipes locais.

A programação anual do Projeto era feita em torno de três subprogramas: o **subprograma apoio geral** (compreendendo estudos básicos, treinamento de técnicos, pesquisa e experimentação, assistência técnica e extensão rural, crédito rural, coordenação regional, assessoria internacional, cooperativismo, piscicultura e apicultura), o **subprograma instalação de núcleos** e o **subprograma operação de núcleos já implantados**.

3. Recursos Mobilizados e Resultados

O total de recursos programados pelo governo federal para a execução do Projeto Sertanejo, no período 1977-82, foi da ordem de Cr\$ 155.974 milhões, a preços de 1982, ou seja, US\$869,480,678.80, ao câmbio de Cr\$ 179,388/US\$1.00. Daquele total, US\$199,976,587.10, ou seja, 23%, destinavam-se a gastos a fundo perdido e US\$ 672,848,797.00 (77%) a aplicações em crédito rural. Do total de recursos programados foram aplicados apenas 33,3%, ou seja, US\$ 289,532.2 mil. Essa relação, no tocante aos recursos a fundo perdido, foi consideravelmente superior (91,6%). Aquele percentual (33,3%) foi baixo porque as aplicações efetivas em crédito rural situaram-se em patamar extraordinariamente baixo (15,9%). (Vide tabela 5.10-A.)

¹⁴¹ O vínculo empregatício é uma exigência respaldada em lei. Por isso, a situação do pessoal contratado para trabalhar no Projeto Sertanejo tornou-se duplamente crítica. Primeiro, para os profissionais em si, e, segundo, para as instituições responsáveis pela gestão dos projetos e atividades dos Núcleos, ou seja, DNOCS, CODEVASF e Secretarias de Agricultura.

¹⁴² A COBAL e a CIBRAZEM foram extintas em 1990, no início do governo Collor. As funções por elas exercidas passaram a ser desempenhadas pela Companhia Nacional de Abastecimento-CONAB.



Esse descompasso entre as atividades realizadas com recursos a fundo perdido e com recursos de crédito rural foi responsável pelo desempenho do Programa aquém do esperado.

Na primeira programação plurianual do Projeto Sertanejo, que compreendia o período 1976-79, estava prevista a implantação de 60 Núcleos no semi-árido nordestino. Os resultados daí esperados correspondiam ao atendimento de 28.200 propriedades agrícolas, nas quais se esperava implantar 84.600ha de áreas irrigadas, 282.000ha de lavouras de sequeiro 1.410.000ha de pastos melhorados. Durante a elaboração do III Plano Nacional de Desenvolvimento, que vigoraria no período 1980-85, a meta de implantação de Núcleos Sertanejos foi alterada. Esperava-se, ao final daquele plano, elevar o número de núcleos para 177 unidades.¹⁴³

Cada núcleo deveria atender a 150 mutuários. Com a implantação dos 177 Núcleos Sertanejos, seriam beneficiados 26.550 mutuários até 1985. No final de 1982, quando o Projeto estava sendo avaliado pelo BNB, haviam sido instalados 107 Núcleos Sertanejos, ou seja, 60,5% das metas previstas para 1985. Em 1982, haviam sido atendidos 14.474 projetos de investimento.¹⁴⁴ Fazendo equivaler número de projetos com número de produtores, o Programa conseguiu atender, até àquela oportunidade, 14.474 produtores, contra os 16.050 (mutuários) estimados,¹⁴⁵ ou seja 90% do total esperado.

O número de produtores assistidos tendia a estabilizar ou diminuir, por uma tríplice ordem de fatores. Em primeiro lugar, havia a escassez de recursos para crédito. Em segundo lugar, pesava a desorganização das atividades produtivas e do serviço público na Região, determinadas pela seca que, iniciada em 1979, era tida e havida como capaz de perdurar até 1985.¹⁴⁶

Por último, mas não por ser menos importante, tinha-se a posição do Banco Mundial, contrária ao Programa. Como diz Ricardo Miranda: “o caráter medular dos subsídios a agricultores individuais na proposta do Projeto Sertanejo” chocava-se “frontalmente com a diretriz operacional do Banco Mundial de promover a recuperação de custos.”¹⁴⁷

¹⁴³ VASCONCELOS, Antônio Enock - “Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste.” Op. cit., p. 231.

¹⁴⁴ Do total, 62% eram beneficiários do estrato II e 38% do estrato III. O Programa não atendeu a nenhum produtor do estrato I. O crédito fundiário funcionou mal e os beneficiários potenciais do estrato IV (proprietários que dispusessem de área superior a 500ha, não demonstraram interesse em alienar parte de suas terras. Cf. VASCONCELOS, Antônio Enock - “Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste.” Op. cit., p. 242 (tabela 5).

¹⁴⁵ Reconhece-se que esse número expressa uma superestimação, pois um mutuário poderia ser considerado mais de uma vez, ora como beneficiário de um empréstimo para custeio, ora de um empréstimo para investimento.

¹⁴⁶ A ocorrência de fortes chuvas em 1984, que se caracterizaria como uma nos de enchentes catastróficas, serviu para desmistificar a previsão de uma seca **setenal**, *garantida* pelo Centro Técnico Aeroespacial-CTA, de São José dos Campos. Sobre o assunto, consulte-se: CARVALHO, Otamar de - **A economia política do Nordeste**. Op. cit., pp. 313-8.

¹⁴⁷ MIRANDA, Ricardo - “Avaliação do Projeto Sertanejo”. **Revista Econômica do Nordeste**. Op. cit., p. 210.



As equipes do Projeto Sertanejo deixaram um expressivo acervo de realizações:

- i) atendimento a mais de 7.000 propriedades, abrangendo uma área de 1,8 milhão de hectares;
- ii) operação de 223.600ha de áreas cultivadas, dos quais 13.300 em regime de irrigação, viabilizando a aquisição de mais de 4.000 conjuntos de irrigação; e
- iii) construção de diferentes obras de captação e armazenamento de água, assim especificados: 3.317 açudes e 3.843 barreiros/aguadas, com capacidade para armazenar mais de 166 milhões de metros cúbicos de água; 3.171 poços do tipo Amazonas; 964 poços profundos; e 3.493 cisternas/reservatórios. (Vide tabela 5.11-A.)

Ao final de 1982, quando estava sendo feita a avaliação conduzida pelo BNB, o Programa contava com 3.000 funcionários, lotados, em sua quase totalidade, nos núcleos operacionais. Daquele total, 894 eram de nível superior e 911 de nível médio. Os demais realizavam atividades administrativas e de apoio.¹⁴⁸ Essa estrutura foi desmobilizada gradativamente. “O esforço da SUDENE em recrutar e treinar todo este contingente, inclusive aqueles oriundos de outras entidades públicas, foi desperdiçado com a extinção do Programa.”¹⁴⁹

4. Sustentabilidade

O Projeto Sertanejo foi criado para fortalecer as propriedades agrícolas no semi-árido nordestino. Sua aferição como instrumento capaz de torná-las efetivamente resistente às secas deveria ser realizada após sua completa implantação, ou seja, depois de 1985. Essa implantação precisaria ter sido conduzida em condições de ausência de secas, para que, pelo menos, as obras de infra-estrutura hídrica pudessem cumprir a finalidade com que foram construídas, ou seja, armazenar água para uso nos anos de chuvas normais ou de secas.

Nenhuma dessas duas condições foram atendidas. Mais do que isso, durante os anos considerados na avaliação do Projeto Sertanejo, o Nordeste enfrentou cinco anos consecutivos de seca: 1979 a 1983. Obviamente, essas condições também prevaleceram em relação ao POLONORDESTE. “No caso do Projeto Sertanejo, entretanto, a repercussão é mais acentuada, pois sua área de atuação está circunscrita ao semi-árido, onde a escassez de água” é mais severa.¹⁵⁰

¹⁴⁸ VASCONCELOS, Antônio Enock - “Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste.” Op. cit., pp. 233-4.

¹⁴⁹ MIRANDA, Ricardo - “Avaliação do Projeto Sertanejo”. *Revista Econômica do Nordeste*. Op. cit., p. 211.

¹⁵⁰ Cf. VASCONCELOS, Antônio Enock - “Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste.” Op. cit., p. 284.

Os resultados do Programa poderiam, pois, ter sido melhores, na ausência desses anos de seca. Apesar disso, as obras construídas sob o patrocínio do Projeto Sertanejo desempenharam papel importante no atendimento de expressiva parcela da chamada demanda rural difusa (demanda ao nível das fazendas). Além disso, elas iriam ser de extrema utilidade na execução do PROINE, criado em 1986, como se verá no Capítulo VII.

Na avaliação realizada pelo BNB foram utilizados os seguintes indicadores, para aferir a eficiência do Projeto Sertanejo: custo de elaboração dos projetos implantados; custo de geração de emprego; e custo de assistência técnica por produtor assistido. Comparando-se esses indicadores a parâmetros médios, conforme tabela 5.12-A, verifica-se que o custo de geração de um emprego pelo Projeto Sertanejo (US\$ 3,099.00) correspondia a 44% do custo de geração de um emprego em projetos de irrigação pública (US\$ 7,000.00), implantados pelo DNOCS e CODEVASF, os quais, por sua vez, eram muito mais baixos do que os observados em projetos financiados pelo FINOR (agropecuária, indústria, agroindústria, turismo e pesca).

Os custos de assistência técnica aos produtores beneficiados pelo Projeto Sertanejo (US\$ 357.00), eram 57% mais elevados do que os praticados pelas empresas estaduais filiadas ao sistema EMBRATER (US\$ 228.00), tomando por base gastos efetuados no período 1982/83. Para Enock Vasconcelos, além da diferença qualitativa, expressa pela assistência técnica de melhor qualidade, prestada pelos profissionais do Sertanejo, o maior custo desta resultava, “em grande parte, do pequeno número de projetos contratados, fruto do limitado apoio recebido pelo Programa no suprimento do crédito rural.” Esse argumento era confirmado pelo “menor custo médio anual por extensionista do Sertanejo,” da ordem de US\$ 12,615.00, comparado ao valor despendido pelo Sistema EMBRATER, no mesmo período (US\$ 24,410.00).¹⁵¹

O custo de elaboração dos projetos implantados pelo Sertanejo era da ordem de US\$ 5,917.00. O valor atribuído ao parâmetro desse indicador (US\$ 3.196.00) foi estimado tomando-se por base os valores cobrados pelas filiadas do Sistema EMBRATER. O valor dos projetos elaborados pelo Sertanejo era 54% mais alto do que o pago pelos agricultores às EMATERs.

5. Fatores Determinantes do Sucesso e Insucesso do Projeto Sertanejo

Por suas características específicas, o Projeto Sertanejo representou um contraponto ao POLONORDESTE, tendo suas ações orientadas para as áreas mais afetadas pelas secas e seu público-meta qualificado por pequenos

¹⁵¹ VASCONCELOS, Antônio Enock - “Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste.” Op. cit., pp. 281-2.



e médios proprietários. Neste sentido, o Projeto Sertanejo poderia ter desencadeado uma linha de mudança mais efetiva na orientação da política governamental, atingindo uma faixa mais ampla dos produtores localizados no semi-árido. As distorções observadas na administração do crédito rural, em grande medida, derivadas da crise por que passou a economia brasileira, foram agudizadas pela crise que se abateu sobre a economia nordestina, como resultado da seca de 1979-83.

O Projeto Sertanejo deixou marcas importantes na paisagem econômica do Nordeste. Foram fundamentais, as referidas ao aumento da oferta e melhor gestão dos recursos hídricos, ao nível das fazendas, assim como à expansão das áreas irrigadas. De 1977-82, o Programa criou condições para que as áreas irrigadas no Nordeste fossem ampliadas em 13.334ha, representando quase 1/3 da área total irrigada pelo DNOCS e CODEVASF até então. O Programa teve sucessos e insucessos.

a. Fatores de Sucesso

Em primeiro lugar, foi decisiva a prioridade conferida pela SUDENE ao planejamento, organização e execução de projetos de aproveitamento integral dos recursos de solo e água. A constituição de Núcleos Sertanejos em torno de áreas dotadas desses recursos serviu para consolidar idéias de como melhor aproveitar as áreas das bacias de irrigação dos açudes (públicos e privados) e as áreas secas no semi-árido. A orientação básica do Programa estava centrada na *função social do açude*, na linha defendida por Guimarães Duque, ou seja, de que “a conquista econômica do chão seco, através do açude, tem de se tornar efetiva; todas as necessidades da população devem ser satisfeitas, no sertão; a luta tem de ser de trincheira, de estabilização; o homem forte precisa ser alimentado no sertão, o doente tratado ali, curado e restabelecido no local e educado sob a doutrina ecológica do melhoramento do ambiente e na convicção do valor da sua contribuição pessoal.”¹⁵²

Um segundo fator de sucesso foi a grande aceitação do Projeto Sertanejo por parte das comunidades do interior. O Programa havia sido concebido para oferecer ao homem do campo instrumentos com os quais ele acreditava poder valorizar e fortalecer suas atividades. Só quem vive ou viveu no sertão sabe dar importância à construção de um açude, ao plantio de alguns hectares de plantas forrageiras, ao melhoramento das instalações de uma fazenda. O Projeto Sertanejo foi ao encontro do agricultor-fazendeiro, de pequenas ou de grandes posses. Além disso, o Programa foi estruturado de forma a poder viabilizar a moderna agricultura irrigada junto aos agricultores mais abertos às inovações.

O terceiro fator de sucesso foi o crédito rural subsidiado. O Programa teria tido outro desempenho se a oferta de crédito não houvesse sofrido a

¹⁵² DUQUE, J. Guimarães - *Solo e água no polígono das secas*. Op. cit., p. 133.

descontinuidade observada ainda no início de sua implementação. A recuperação total de custos exigida pelo Banco Mundial e a crise econômica observada no início dos anos 80, já mencionadas, limitaram enormemente as possibilidades de utilização desse instrumento. As necessárias correções de rumo não puderam ser praticadas por conta das resistências à aplicação desse tipo de linha de crédito, mormente no Nordeste.

A questão dos subsídios não deve ser rechaçada **in limine**. Conforme observações apresentadas na pesquisa sobre a seca de 1993, a situação de absoluta carência dos pequenos e médios produtores do semi-árido, que tem constituído a principal massa de beneficiários de iniciativas como o Projeto Sertanejo, POLONORDESTE, PAPP e programas de reforma agrária, “induz a conclusão de que é impossível implementar projetos, destinados àquele público-alvo, sem que haja uma adequada disponibilidade de recursos a fundo perdido. Sem significar a apologia da concessão indiscriminada e indefinida de subsídios ou o incentivo à manutenção da `indústria das secas””, entende-se que será extremamente difícil – para não dizer improvável – colocar em prática iniciativas que resolvam, de fato, os problemas de pobreza agudizados pela ocorrência de secas, na ausência de políticas que viabilizem a garantia de recursos para as atividades econômicas desenvolvidas pelos pequenos e médios produtores.”¹⁵³

A preocupação com o meio ambiente não chegou a representar um fator de sucesso do Projeto Sertanejo, mas o assunto foi levado em maior consideração do que antes. A estratégia de aproveitamento das áreas secas e irrigáveis do semi-árido, centrada em idéias que atribuíam aos açudes, públicos e privados, uma função social, pautava-se, sem dúvida, por princípios de claro respeito ao meio ambiente. Neste sentido, as atividades do Projeto Sertanejo tendiam a ter sustentação econômica e ambiental, duas das mais importantes dimensões da sustentabilidade.

b. Fatores de Insucesso

As restrições ao crédito, que constituía um dos mais importantes instrumentos do Programa, correspondem ao seu mais importante fator de insucesso. A retração do crédito contribuiu para que o governo encontrasse formas compensatórias, aplicando mais recursos a fundo perdido. A burocracia eficientista ainda não compreendeu a natureza das extraordinárias carências dos agricultores do semi-árido. No Brasil, funciona, em relação ao Nordeste, uma espécie de **lei do mínimo**, de acordo com a qual, para não se beneficiar os supostamente mais ricos, deixa-se de atender os mais pobres. Em lugar de corrigir as distorções que favorecem os mais ricos, tem-se preferido não fazer nada, ainda que o resultado seja a penalização dos mais carentes.

¹⁵³ Cf. CARVALHO, Otamar de. Coord. - *Variabilidade climática e planejamento da ação governamental no Nordeste semi-árido - avaliação da seca de 1993*. Op. cit. p. 190.



As escassas possibilidades de integrar um maior contingente de agricultores sem terra ao mercado vêm em segundo lugar. Embora a preocupação com essa categoria de produtores rurais fizesse parte das orientações básicas do Projeto Sertanejo, as condições técnicas e materiais vigentes no Nordeste, durante a sua execução, não foram favoráveis à criação de um efetivo mercado de terras no semi-árido.

As dificuldades de promover uma maior participação dos beneficiários na condução do Programa constituiu um terceiro fator para o menor sucesso dessa iniciativa. Durante a execução do Programa foram realizadas 426 reuniões de grupo. Tal esforço de mobilização não atraiu mais do que 5.700 produtores.¹⁵⁴ Esse resultado reflete e confirma um aspecto da cultura do semi-árido que não pode ser descurado – o relativo desinteresse pelo associativismo e a participação.

Os problemas de articulação institucional constituíram um outro importante fator para o menor sucesso do Programa. Houve dificuldades de articulação entre a equipe regional, representada pela SUDENE, e os órgãos executores. “O esquema de coordenação das atividades de extensão rural, a serem prestadas pelo Sistema EMBRATER aos produtores nas áreas dos núcleos sob responsabilidade do DNOCS e CODEVASF, (...) somente ficou acertado passados quase dois anos da criação do Programa.”¹⁵⁵

D. PROGRAMA DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR-PAPP

As transformações econômicas observadas no Nordeste, nos anos 60 e 70, foram insuficientes para promover a erradicação da pobreza e ampliar o mercado regional. Constatando a persistência das desigualdades regionais e, de certo modo, pressionado pelas injustiças sociais, o governo federal deu início, no começo dos anos 80, a ações orientadas para a implementação de um novo projeto para a Região. Considerando a seca como parte dos problemas nordestinos, o novo esforço de retomada do desenvolvimento foi concebido como marco orientador das políticas públicas reclamadas pela Região. Daquele esforço resultou o **Projeto Nordeste**, envolvendo a concepção de importantes programas de apoio ao pequeno produtor rural, dentre os quais destacava-se o PAPP.

Esta Seção trata de aspectos relativos à criação, implementação e mudanças na natureza e sentido do PAPP, levando na devida consideração os aspectos que relacionam esse Programa aos programas especiais anteriores, aos que foram concebidos no curso de sua execução e aos que podem vir a substituí-lo.

¹⁵⁴ VASCONCELOS, Antônio Enock - “Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste.” Op. cit., p. 289.

¹⁵⁵ MIRANDA, Ricardo - “Avaliação do Projeto Sertanejo”. *Revista Econômica do Nordeste*. Op. cit., pp. 211-11.

1. Projeto Nordeste

Em 1982, a teoria e a prática do desenvolvimento rural integrado no Nordeste foram objeto de um amplo trabalho de revisão, que culminou com a avaliação de todos os programas especiais de desenvolvimento regional em curso no Nordeste.¹⁵⁶ Por Portaria dos Ministros do Planejamento, do Interior e da Agricultura, foi instituída uma Comissão Interministerial para supervisionar os trabalhos de elaboração do Projeto Nordeste. Pela Portaria de nº 158, de 20.09.82, delegava-se à SUDENE a tarefa de coordenação daqueles trabalhos. Eram membros efetivos da Comissão os Secretários Gerais daqueles três ministérios e o Superintendente da SUDENE. Posteriormente, a Comissão teve sua constituição ampliada, para incorporar a participação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários-MEAF.

Os trabalhos foram realizados, mais diretamente, por uma Comissão Executiva, integrada por representantes dos quatro ministérios e da SUDENE, também coordenados pela SUDENE. À Comissão Interministerial, que supervisionava todo o trabalho, e à Comissão Executiva foram atribuídas as seguintes responsabilidades:

- a) explicitar a política e estratégia de desenvolvimento regional;
- b) detalhar a política e estratégia de desenvolvimento rural;
- c) elaborar programas de desenvolvimento rural.¹⁵⁷

A empreitada foi cumprida com a participação das seguintes instituições: SEPLAN, MINTER, MINAGRI, MEAF, SUDENE, BNB, CNPq, EMBRAPA, EMBRATER, INCRA, Banco Central do Brasil, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, OEA, IICA, governos dos Estados do Nordeste, consultores diversos, integrantes dos quadros dessas instituições e da iniciativa privada e lideranças da sociedade civil. A metodologia de trabalho foi concebida de forma a permitir a “incorporação de anseios da sociedade civil manifestados através de suas lideranças.”¹⁵⁸ Ao todo, foram mobilizados, nas três fases do trabalho,¹⁵⁹ cerca de 300 profissionais bem qualificados. Com o apoio dessa equipe multi institucional foi elaborado o Projeto Nordeste, no qual estava contemplada uma nova estratégia de desenvolvimento para a Região.

Os responsáveis pelo Projeto pretenderam, inicialmente, definir uma estratégia de desenvolvimento, concebida de forma a poder efetivamente

¹⁵⁶ Foram avaliados os seguintes programas: POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, PDAN, Programa de Irrigação e PROCANOR, além do Programa de Emergência da Seca iniciada em 1979 e o FINOR-Agropecuária.

¹⁵⁷ BRASIL. MINTER/SUDENE; SEPLAN/IPLAN; MINAGRI & MEAF/INCRA - **Projeto Nordeste**; concepção básica. Versão preliminar. Recife, SUDENE, abr., 1984, p. 11.

¹⁵⁸ Idem, ibidem.

¹⁵⁹ **Fase I:** realização de estudos e análises da economia nordestina; **Fase II:** avaliação dos programas especiais de desenvolvimento regional já mencionados; e **Fase III:** definição de uma nova política de desenvolvimento regional e rural para o Nordeste.



solucionar os problemas do meio rural nordestino, dando ênfase à redução e, no limite, à eliminação da pobreza. As discussões entre os órgãos e instituições referidos, havidas no período 1982/84 – quando o Projeto foi preparado %, terminaram por recomendar a conveniência de ampliar o seu escopo. Em lugar de uma preocupação exclusiva com o mundo rural e, notadamente, com os pequenos produtores, prevaemente em boa parte do período de preparação do Projeto, seus promotores chegaram à conclusão de que seria preferível fazer com que o Projeto passasse a corresponder a uma estratégia global de desenvolvimento para toda a Região.

Este foi o sentido do Decreto nº 91.178, de 1º.04.85, que criou o Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste – Projeto Nordeste, com duração prevista de 15 anos. O art. 2º daquele decreto estabelecia que o Programa deveria compreender:

- I. explicitação das diretrizes gerais para o desenvolvimento econômico e social da Região;
- II. detalhamento de estratégias prioritárias, enquadradas nas diretrizes gerais para o desenvolvimento rural, urbano e dos diversos setores econômicos e sociais;
- III. operacionalização de cada estratégia, através da implantação de programas prioritários, compreendendo diretrizes programáticas, a nível nacional e regional, e programas específicos para cada Estado.”

2. O PAPP: Estratégia, Objetivos, Estrutura de Coordenação e Contexto

No quadro do Projeto Nordeste, foi definida **estratégia de desenvolvimento rural** para pequenos produtores que “visa a permitir que cada família possa tornar-se economicamente auto-sustentável e, ao mesmo tempo, propiciar a todas elas acesso a condições adequadas de educação, saúde e saneamento.” (Art. 2º do Decreto nº 91.179, de 1º.04.94.) De acordo com essa estratégia, o governo federal, em estreita articulação com os governos estaduais e público beneficiário, conceberia e executaria os seguintes programas:

- i) Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural-PAPP, que representava a estrutura central da nova concepção;
- ii) Programa de Desenvolvimento de Pequenos Negócios Não-Agrícolas;
- iii) Programa de Irrigação do Nordeste;
- iv) Programa de Ações de Saúde no Nordeste Rural;
- v) Programa de Educação no Meio Rural do Nordeste;
- vi) Programa de Saneamento Básico no Meio Rural.

O PAPP foi criado, no âmbito dessa nova estratégia de desenvolvimento rural, pelo mesmo Decreto nº 91.179/85. O Programa de Apoio ao Pequeno



Produtor Rural tinha como objetivo “propiciar a elevação dos níveis de emprego e renda dos pequenos produtores agropecuários, pelo aumento da produção e da produtividade”. Entendia-se como pequeno produtor rural, o que desenvolvesse “atividades econômicas, isoladamente ou em regime de parceria, em terras de sua propriedade ou não, cuja superfície total não ultrapassasse 100ha, e cuja fonte predominante de rendimento familiar proviesse da exploração dessas terras.”¹⁶⁰

A execução do PAPP envolveu ações de desenvolvimento rural integrado que possibilitasse às famílias de pequenos produtores, o acesso aos meios de produção, à tecnologia apropriada, ao mercado e às formas de associativismo. Sua programação compreendeu a execução de projetos relacionados aos seguintes **segmentos**: ação fundiária, recursos hídricos, crédito rural, pesquisa adaptada, assistência técnica e extensão rural, comercialização e apoio às pequenas comunidades rurais. Ao eleger esses segmentos programáticos, o PAPP se distinguiu do POLONORDESTE por não envolver ações de infra-estrutura rural, mormente eletrificação rural e estradas vicinais. Mas continuava, de uma certa forma, como o Projeto Sertanejo, conferindo prioridade à criação de infra-estrutura hídrica. Como aqueles dois programas, o PAPP também contava com uma linha de crédito rural, ainda que em condições sujeitas a menores facilidades, no tocante às taxas de juro cobradas.

Como o Projeto Nordeste, o PAPP deveria abranger toda a área de atuação da SUDENE, durante período de 15 anos. Suas ações iniciais seriam, entretanto, executadas em áreas prioritárias estabelecidas pela SUDENE, em articulação com os Estados da Região, segundo critérios previamente definidos. Os programas especiais em execução no Nordeste, avaliados, no período 1982/84 – como o POLONORDESTE, Projeto Sertanejo, PRHOIDRO e PROCANOR – foram absorvidos pelo PAPP, que passou a ser, praticamente, o único programa de desenvolvimento rural em execução no Nordeste, a partir de abril de 1985. O Programa de Irrigação do Nordeste, que vinha sendo executado pelo DNOCS e pela CODEVASF, dado o porte e as exigências técnicas dos projetos de agricultura irrigada, continuou sendo executado com autonomia, em relação ao PAPP. Buscava-se, entretanto, articular as atividades de irrigação a cargo do DNOCS e da CODEVASF com as que podiam ser realizadas pelos governos estaduais.

Os programas que integravam a estratégia de desenvolvimento rural desenhada pelo Projeto Nordeste deveriam, em síntese, realizar ações como as especificadas a seguir:¹⁶¹

- **Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural-PAPP.** Foi implantado com o objetivo de erradicar a pobreza absoluta no meio

¹⁶⁰ Cf. estabelecido pelo Decreto nº 91.179/85, no art. 7º, **caput**, e em seu § 1º.

¹⁶¹ Cf. BRASIL. Presidência da República - **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República-I PND-NR: 1986-89.** Op. cit., pp. 236-7.

rural, contemplando ações integradas em relação aos segmentos fundiário, de crédito rural, assistência técnica, pesquisa adaptada, comercialização agrícola e apoio às comunidades rurais.

- **Programa de Irrigação, a cargo do DNOCS e CODEVASF.** Seqüenciando ações em curso, compreendia a implantação de obras de engenharia de irrigação e atividades ligadas ao processo de produção agropecuário, à transformação agroindustrial e à comercialização, incluindo ações de pesquisa e difusão tecnológica, em articulação com programas de reforma agrária. Esse programa, diferentemente da iniciativa mais ampla, posta em prática no início de 1986, conhecida como PROINE, adiante estudada, não constituiu, em si, um novo programa. O Programa de Irrigação concebido no âmbito do PAPP representava a continuação de ações que já vinham sendo executadas pelo DNOCS e SUVALE/CODEVASF, com mais efetividade desde os anos 70, com a instituição do PIN. Foi, nessa condição, reforçado pelas ênfases à pequena irrigação, na linha das iniciativas que deveriam ser postas em prática pelos governos estaduais.
- **Programa de Apoio a Pequenos Negócios Não-Agrícolas.** Deveria ser executado como forma de oferecer suporte a atividades de pequeno porte, em pequenas e médias cidades do interior, mediante a realização de atividades baseadas na concessão de crédito rural e assistência técnica.
- **Programa de Educação no Meio Rural.** Foi concebido como forma de viabilizar a universalização da educação básica no campo e a educação profissional agrícola.
- **Programa de Saúde no Meio Rural.** Destinava-se ao controle de endemias e à extensão dos serviços básicos de saúde, em favor das populações mais carentes.
- **Programa de Saneamento Básico no Meio Rural.** Orientava-se para a elevação dos padrões de saúde no campo e para a redução dos índices de morbidade e mortalidade.

Desses programas, apenas os dois primeiros (PAPP e Programa de Irrigação) chegaram a ter sua execução iniciada, logo após a definição da Estratégia de Desenvolvimento Rural para Pequenos Produtores e a criação do PAPP, no âmbito do Projeto Nordeste. se encontram em execução. As idéias do **Programa Educação no Meio Rural** foram utilizadas na elaboração do Programa de Educação Básica do Nordeste, pelo Ministério da Educação e do Desporto-MEC. Aquelas idéias tiveram prosseguimento com a execução do **I Projeto Nordeste de Educação Básica**, conhecido como EDURURAL, do Projeto de Educação Básica Urbana (ou Projeto Monhangara) e do Projeto de Pesquisa e Treinamento Científicos, todos eles conduzidos com os governos dos Estados do Nordeste, com apoio financeiro do Banco Mundial. As lições dessas experiências constituíram a base sobre a qual foi montado o **Projeto de Educação Básica no Nordeste NEBE**, cuja execução foi iniciada em

1993. O NEBE tem como **objetivo síntese** aperfeiçoar o aprendizado dos estudantes, reduzir a repetência e a desistência e aumentar os índices de graduação nos Estados do Nordeste, mediante a melhoria na qualidade da educação básica e na eficiência da administração educacional.¹⁶²

O **Programa de Saúde no Meio Rural** encontra-se em fase de implantação e o de **Saneamento Básico no Meio Rural** em negociação. O **Programa de Apoio a Pequenos Negócios Não-Agrícolas**, formalmente, não chegou a ser iniciado. Entretanto, algumas de suas idéias foram incorporadas ao **Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda no Nordeste do Brasil-PROGER**, criado com base na Exposição de Motivos nº 004, de 28.12.92. O PROGER está sendo executado sob a supervisão do BNB, com recursos do FNE.¹⁶³

A implementação do Projeto Nordeste e dos programas concebidos na linha da nova estratégia de desenvolvimento rural teve início no contexto da Nova República, politicamente promissor, resultante das lutas pelas “diretas já”. A escolha de Tancredo Neves, ainda que pela via indireta, era o prenúncio de novos tempos, de um governo democrático, aberto para a conquista da cidadania. A prática foi um pouco diversa. Impedido de assumir a Presidência da República, por motivos de grave doença, tomou posse no cargo, interinamente, o Vice-Presidente José Sarney. Com a morte do Presidente eleito, José Sarney assumiu em caráter definitivo a suprema magistratura da Nação. O tempo se encarregaria de mostrar que o governo da Nova República não era tão progressista quanto esperavam os que trabalharam intensamente pela redemocratização do País. Mas não era avesso à participação popular e à discussão dos interesses das minorias, como a prática mostraria no tocante à participação de todos os segmentos sociais no processo de elaboração dos planos de desenvolvimento do Nordeste, elaborados sob a coordenação da SUDENE.

O PAPP teve sua execução iniciada no quadro do processo de abertura política que, além de viabilizar o movimento pelas “diretas já”, desaguou na Nova República. Por conta disso, sua implementação acabou tendo que se submeter ao jogo de forças sociais em boa medida contrárias à sua concepção. O Programa era considerado por alguns movimentos políticos, a exemplo do Muda Nordeste¹⁶⁴ e da Associação dos Servidores da

¹⁶² Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO-MEC - **Projeto de educação básica do Nordeste**; sistema de gerenciamento. Brasília, 1993, p. 13. Xerox.

¹⁶³ BNB - **Programa de fomento à geração de emprego e renda no Nordeste do Brasil**. Fortaleza, 1993.

¹⁶⁴ O *Movimento Muda Nordeste* era integrado por representantes de sindicatos de profissionais liberais, de trabalhadores rurais e urbanos, de associações de bairro e de outras associações, do Nordeste e de outras regiões. Integravam-no organizações como as seguintes: Associação dos Artistas Plásticos, Associação Brasileira de Reforma Agrária-ABRA, Associação Brasileira de Tecnologia Educacional (ABT-PE), Associação dos Docentes de várias universidades, sindicatos e associações profissionais (de assistentes sociais, economistas, médicos, psicólogos, sociólogos), centros de estudo (Centro Josué de Castro, Centro Delmiro Gouveia, Centro Teotônio Vilela), conselhos regionais (de economia, engenharia, arquitetura e agronomia, assistentes sociais, biblioteconomistas, direito), Associação dos Servidores da SUDENE e Associação dos Geógrafos do Brasil, seção de Pernambuco). O Movimento teve sua ação de certo modo restrita ao Estado de Pernambuco.





SUDENE,¹⁶⁵ como contrário aos interesses dos trabalhadores rurais, por haver sido concebido de forma autoritária, ou seja, sem a participação dos beneficiários e da sociedade.¹⁶⁶

Além dessas dificuldades, o Programa enfrentou a resistência dos Governadores dos Estados da Região, que, eleitos em 15.11.82, assumiram suas funções em 15.03.83. Para esses Governadores, as ações do Projeto Nordeste e do PAPP deveriam ter sido iniciadas naquele mesmo ano e não em 1985, como acabou acontecendo. A implementação imediata do conjunto de ações previstas era reclamada porque os Governadores precisavam de recursos financeiros para resolver os problemas dos seus Estados: os programas especiais estavam com suas ações semi-paralizadas, em virtude das avaliações a que tinham sido submetidos, e o governo federal concentrava suas atenções no programa de emergência da seca iniciada em 1979. Daí a urgência com era esperada a implementação daqueles programas.

O PAPP foi concebido para ser executado por instituições federais, como a EMBRAPA e o INCRA, e pelos governos estaduais, com a participação de representantes das comunidades beneficiárias. Manteve-se, porém, o esquema de coordenação a nível nacional, sob a responsabilidade do MINTER e a co-participação da SEPLAN, e regional, a cargo da SUDENE. Como ocorrera com o POLONORDESTE, ficou mantida em cada Unidade Federada do Nordeste, uma coordenação estadual, responsável pela programação, acompanhamento e avaliação das atividades realizadas nessa esfera.

Essas semelhanças eram apenas formais. Daquela feita, a SEPLAN e o MINTER, juntamente com a SUDENE e representantes dos pequenos produtores, introduziram uma inovação de grande alcance. Criaram, neste sentido, uma **Comissão Regional de Desenvolvimento Rural-CRDR**, órgão colegiado de assessoramento ao Conselho Deliberativo da SUDENE, no tocante ao PAPP. Os pequenos produtores participavam dos destinos do Programa nos **níveis municipal** (por intermédio das Comissões Municipais), **estadual** (por meio das Comissões Paritárias – uma para cada Estado) e **regional**, via CRDR.¹⁶⁷

3. Mudanças

Além das dificuldades mencionadas, o Projeto Nordeste, embora norteado por uma bem concebida estratégia, incidiu em alguns equívocos,

¹⁶⁵ Sobre o assunto, consulte-se: i) MOVIMENTO MUDA NORDESTE. **Documento muda Nordeste**. Recife, s.e., 1985. (Texto apresentado em reunião realizada na Assembléia Legislativa de Pernambuco, em 04.05.85); e ii) ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA SUDENE-ASS - **O papel da SUDENE na Nova República**. Recife, ASS, 1985. (Documento produzido em Seminário sobre "O Papel da SUDENE na Nova República, realizado, em Recife-PE, no período de 29 a 31 de maio de 1985.)

¹⁶⁶ Veja-se, também, sobre o assunto: MIRANDA, Ricardo N. - **Avaliação do Projeto Nordeste e do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor**. Op. cit., pp. 16-7.

¹⁶⁷ Veja-se, a respeito: BRASIL. SUDENE - **Programa de apoio ao pequeno produtor rural**; relatório plurianual 1985/1989. Recife, SUDENE/Diretoria do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor-DPP, 1989, p. 5.

reforçados pela circunstância de haver sido posto em prática no quadro de uma administração (federal) que não conseguia passar do discurso à prática, mormente em relação ao Nordeste. A economia da Região, especialmente a rural, estava completamente desorganizada, por causa dos efeitos da seca de 1979-83. O Projeto Nordeste, em 1985, foi levado à prática sem que se desse maior atenção a iniciativas que, além de contribuírem para manter o nível de atividade no meio rural, poderiam garantir a criação de novas e dinâmicas frentes de expansão econômica, como as atividades agrícolas e não-agrícolas relacionadas à agricultura irrigada. As instituições responsáveis pela implementação do Projeto Nordeste concentraram seus esforços nas ações do PAPP e em componentes menos dinâmicos do Programa de Irrigação, como os referidos à pequena irrigação, de iniciativa dos Estados.

Os projetos de irrigação de maior porte, como os administrados pelo DNOCS e CODEVASF, não foram incluídos explicitamente no contexto do Projeto. A irrigação parecia não constituir uma linha de ação importante, e, por extensão, uma possibilidade efetiva para o desenvolvimento do Nordeste. Ao prevalecer essa percepção, foram sendo reforçadas evidências de que essas atividades, mesmo consideradas suas múltiplas articulações com o desenvolvimento das atividades urbano industriais, nas áreas de influência dos projetos, pareciam não constituir opções de significativo alcance econômico, social e político. Nessa linha de raciocínio, era como se o desenvolvimento do Nordeste não precisasse desse tipo de projeto. Assim, a irrigação, tal como praticada pelo DNOCS e CODEVASF, era incluída no rol de iniciativas consideradas socialmente desinteressantes. Pensavam dessa forma os segmentos sociais ligados ao *Movimento Muda Nordeste* e expressiva fração dos técnicos responsáveis pela gestão do PAPP, tanto a nível nacional – no âmbito do IPEA/SEPLAN e do INCRA/MINAGRI – como a nível regional (na esfera da SUDENE) e estadual.¹⁶⁸

Mas a sociedade é movida por múltiplos interesses, tanto econômicos, como sociais ou políticos. A implementação do PAPP, em sua fase inicial, ensejou a mobilização de esforços relacionados a interesses ligados aos setores mais dinâmicos da economia regional. A movimentação dos grupos ligados a esses interesses determinou a criação, em janeiro de 1986, de uma nova e importante iniciativa – o Programa de Irrigação do Nordeste-PROINE. A abertura desse novo espaço econômico foi responsável pela realização de dois movimentos político-institucionais, deflagrados, um, como forma de estabelecimento de uma melhor convivência dos interesses ligados ao PROINE com os do PAPP. E outro como reforço do próprio PAPP.

O primeiro desses dois movimentos correspondeu à instituição do Programa de Apoio a Organizações de Pequenos Produtores Rurais do Nordeste, **Programa São Vicente**, criado também em janeiro de 1986, pelo

¹⁶⁸ Essas restrições serão melhor tratadas no Capítulo VII, quando se estiver examinando o PROINE.



Decreto Nº 92.320, de 23.01.86. O segundo movimento respondeu, na prática, ao reforço do segmento APCR (apoio a pequenas comunidades rurais) do PAPP. O Programa São Vicente diferia apenas formalmente do PAPP/APCR, expressando-se essa diferença pela prioridade conferida em sua denominação às Organizações de pequenos produtores rurais do Nordeste. O Programa São Vicente e o PAPP/APCR constituíram duas iniciativas distintas, mas tinham o mesmo objeto – os pequenos produtores rurais do Nordeste. O apoio a esses produtores poderia ter sido mais efetivo se a SUDENE tivesse tratado o assunto, com suas carências, por meio de um único programa.

Neste sentido, o Programa São Vicente constituiu perda de esforços institucionais e de recursos financeiros, contribuindo para que o PAPP também perdesse parte de sua funcionalidade. Não importa que o São Vicente, por também cuidar das dimensões produtiva, financeira e técnica, além da organizacional, tenha sido mais adequado instrumentalmente aos propósitos de apoio aos pequenos produtores do que o PAPP/APCR. Esse segmento do PAPP tinha suas ações mais restritas aos aspectos de mobilização e capacitação das comunidades rurais, apoio à criação de emprego em atividades comunitárias e à aquisição/construção de equipamentos de uso comum.¹⁶⁹

4. Reformulações

Para o Banco Mundial, o PAPP passou por duas importantes fases. A primeira correspondeu aos trabalhos realizados entre os anos de 1985 e 1990. A segunda fase envolveu duas reformulações. A primeira compreende as modificações postas em prática no período de setembro de 1990 a setembro de 1992. E a segunda às alterações consolidadas a partir de setembro de 1993.

O Banco Mundial relativiza a importância da primeira reformulação, praticada no período 1990/92. Essa reformulação, iniciada no segundo semestre de 1990, foi promovida pela SUDENE, com apoio do Banco Mundial, mediante a realização de uma série de estudos para reorientar as ações do PAPP. Os estudos então realizados foram discutidos em fevereiro de 1991, em Seminário executado pelo Programa de Treinamento Rural Projeto SUDENE/PNUD.¹⁷⁰ De acordo com a reformulação então apresentada, o PAPP manteria os objetivos da proposta original (de 1985), qual seja, os de elevar o nível de renda e melhorar as condições de bem estar dos pequenos produtores rurais do Nordeste, mediante a execução de ações orientadas

¹⁶⁹ Veja-se, sobre o assunto: MATTOS, Margarida Maria - **Avaliação dos projetos comunitários**. Brasília, ÁRIDAS, set., 1994. Xerox. (Relatório preparado para o GT-VI do Projeto ÁRIDAS - Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão.)

¹⁷⁰ Cf. BRASIL. SUDENE. **Proposta para reformulação do PAPP**; documento para discussão. Recife, SUDENE, fev., 1991. Xerox. (Documento elaborado com a colaboração do Banco Mundial, distribuído no Seminário sobre Elaboração e Gestão de Projetos no âmbito do PAPP, realizado no período de 04 a 08 de fevereiro de 1991, na cidade do Recife.)

para o aumento da produção, da produtividade e das oportunidades de emprego.

O que deveria ser efetivamente alterado era a ênfase no caráter produtivo do Programa, dando-se preferência aos pequenos produtores que tivessem a posse e o uso da terra já assegurados. Dessas duas novidades decorria a exigência do cumprimento de uma condição fundamental, expressa pela “seleção de áreas que apresentem potencial produtivo e que tenham concentração de pequenos produtores do público meta do PAPP.”¹⁷¹ Os projetos aprovados não deveriam ser de escala muito reduzida. Essa “**primeira reformulação**” também conferia prioridade aos aspectos da gestão, que deveria ser exercitada pelas organizações de beneficiários. O princípio da recuperação de custos dos investimentos também foi incluído no rol de suas prioridades, sempre que o desembolso se destinasse a beneficiários com efetiva capacidade de pagamento.

A reorientação que se impunha fazer na condução do PAPP não era de natureza meramente técnica, capaz de ser solucionada pela contratação de alguns competentes profissionais. Ela dependia, sem dúvida, de mudanças no aparato institucional, que se encontrava extremamente fragilizado, tanto em relação aos órgãos governamentais da esfera federal como aos das esferas estaduais e municipais. A partir de 1990, no Governo Collor, essas instituições haviam sido praticamente “desorganizadas”. Faltava-lhes estrutura, programas e mística para solucionar as restrições econômicas, financeiras, técnicas e materiais que as impedia de trabalhar com eficácia e eficiência.

O atraso no qual essas instituições se encontravam envolvidas só não foi mais prejudicial porque uma boa parcela dos agentes que as integravam procuraram identificar, apoiar e valorizar as organizações não governamentais que foram sendo constituídas na Região, ao longo dos anos 80. Mesmo assim, foi impossível fazer avançar o progresso técnico de que necessitavam os agricultores do Nordeste, mormente os pequenos. Este foi um dos resultados do processo de esfacelamento a que foram submetidas as instituições – federais e estaduais – de pesquisa e assistência técnica, responsáveis pela geração e difusão de novas tecnologias na Região, requeridas pela agricultura, de sequeiro ou irrigada.

Todas essas dificuldades contribuíram para que o PAPP se transformasse, praticamente, no único programa em funcionamento do Projeto Nordeste, ainda assim, com desempenho ineficiente. A não aprovação (pelo Banco Mundial) da reformulação proposta pela SUDENE, em fevereiro de 1991, contribuiu para que o Programa continuasse sendo executado com as dificuldades antes identificadas, com prejuízo para os seus beneficiários e para as instituições responsáveis por sua administração. De acordo com

¹⁷¹ Idem, p. 3.



profissionais do Banco, essa instituição baseava-se em razões muito concretas para desconsiderar a proposta da SUDENE.

O Banco Mundial entendia que os “subprojetos produtivos”, considerados estratégicos no esforço de reformulação proposto pela SUDENE, não eram interessantes. A execução do PAPP na linha desses “subprojetos” exigia que os pequenos produtores continuassem trabalhando com projetos cujas taxas de retorno deveriam ser superior a 12% ao ano. O Banco considerava que o público-meta do PAPP não tinha capacidade de pagamento para projetos com essa exigência. Insistir na sua continuação significava tornar o PAPP inviável, como antes. O Banco Mundial estava chegando à conclusão de que a implementação do PAPP tinha que ser feita com produtores efetivamente pobres. Nessas condições, o Programa teria que apoiar pequenos projetos, identificados pelas próprias comunidades e por essas administrados. Neste sentido, o Banco Mundial pretendia voltar à idéia do PAPP/APCR, devidamente fortalecida. Era preciso, assim, zerar tudo. Essa idéia transformou-se na base da **segunda reformulação do PAPP**. Ela foi concebida por Tia Duer, do Banco Mundial, em Washington, Túlio Barbosa, Chefe do Escritório do Banco Mundial, no Recife, e Antônio Rocha Magalhães, então Secretário Executivo da SEPLAN-PR.¹⁷²

O Secretário Executivo da SEPLAN-PR, Antônio Rocha Magalhães, é enfático sobre os rumos que deveriam ser impressos ao PAPP, no quadro dessa reformulação. Para ele, o PAPP perdera momento político. Para reformulá-lo, seria fundamental conceber estratégia que levasse a idéia de participação das comunidades locais às últimas conseqüências. Ou seja, seria necessário trabalhar com projetos descentralizados, a nível comunitário, atribuindo-se diretamente às comunidades ou às instituições locais a responsabilidade pelo gerenciamento dos projetos e dos recursos. De acordo com essa idéia, todos os meios deveriam ser gerenciados localmente. Por exemplo, se uma comunidade necessitasse de assistência técnica, ela ou uma instituição local deveriam ter recursos financeiros para contratar os serviços mais adequados, sem depender da EMATER local. Os projetos, neste sentido, precisavam ter um responsável por sua gestão, por seu desempenho a nível local, e, portanto, pelo seu sucesso ou insucesso. Para Tia Duer, que discutiu amplamente a questão com Magalhães, essa percepção era, em tudo, semelhante à experiência bem sucedida do Programa Solidariedade, conduzido pelo governo do México. Em vista disso, é que foi sugerida a preparação de uma missão conjunta BIRD/Governo brasileiro para conhecer o funcionamento do Programa Solidariedade.¹⁷³

Definidos os contornos gerais da reformulação, faltava, então, submeter a proposta ao governo brasileiro. Primeiro, era necessário conversar e

¹⁷² Cf. entrevistas concedidas ao autor por Túlio Barbosa, no dia 12.07.94, no Recife, e por Antônio Rocha Magalhães, em Brasília, nos dias 04.08.94 e 04.10.94.

¹⁷³ Cf. entrevistas concedidas ao autor por Antônio Rocha Magalhães, já referidas.

convencer os Governadores do Nordeste sobre as vantagens da nova proposta. Assim, em fevereiro de 1993, uma Comitiva de Governadores do Nordeste e de executivos do governo brasileiro viajou ao México, para conhecer a experiência do Projeto Solidariedade, executado na área de Chiapas, uma das mais pobres daquele país.¹⁷⁴

A título de comparação, convém apresentar algumas informações sobre o Programa Nacional de Solidariedade-PRONASOL, que tem características importantes, como as seguintes:

- a) está intimamente ligado à política econômica de estabilização;
- b) insere-se no sistema de planejamento de âmbito nacional, abrangendo todas as fases de estudos, planejamento, orçamento, acompanhamento, avaliação e treinamento;
- c) articula um pacto federativo através de convênios, que coordenam as ações do Governo Federal, dos Governos estaduais, das Prefeituras e das Comunidades, com grande capilaridade;
- d) articula e unifica a política social (federal, estadual e municipal) voltada para as populações pobres, fazendo com que a comunidade perceba uma só política;
- e) articula o controle do processo a nível de planejamento nacional com a prática da descentralização e participação a nível local;
- f) envolve a comunidade no planejamento, na execução e na fiscalização dos projetos.”¹⁷⁵

O PRONASOL é regido por princípios de relacionamento com a comunidade, em grande medida adequados à experiência do PAPP no Nordeste, como os seguintes: “respeito à vontade, iniciativas e formas de organização dos indivíduos e de suas comunidades; participação plena em todas as ações; corresponsabilidade e compromisso das partes envolvidas; e transparência, honestidade e eficiência na aplicação e manejo dos recursos.” A implementação daquele programa é realizada segundo esquema que envolve, diretamente, o Presidente da República, que dirige a Comissão Nacional do Programa. O coordenador geral do programa é o Secretário de Desenvolvimento Social.¹⁷⁶ A nível estadual, o programa é conduzido pelos Conselhos de Planejamento dos Estados, presididos pelos Governadores. Na esfera municipal, o programa é executado pelos Conselhos Municipais, presididos pelos Prefeitos. Além dessas instâncias, há os Comitês de Projeto – ou Comitês Solidariedade –, eleitos pelas comunidades, pelo voto direto, em assembleias públicas. “Os Comitês Solidariedade se articulam com as

¹⁷⁴ Chiapas constituiu o teatro de operações do movimento revolucionário deflagrado naquele país, em 1993.

¹⁷⁵ Cf. SEDESOL-Secretaría de Desarrollo Social - **La solidaridad en el desarrollo nacional: la nueva relación entre sociedad y gobierno**. Ciudad de México, 1993. APUD: MAGALHÃES, Antônio Rocha - “A questão da pobreza: a solução pela comunidade.” Rio de Janeiro, **Instituto Nacional de Altos Estudos-INAIE/Forum Nacional**, 1994, pp. 23-4. (Palestra proferida no Painel IV do “VI Forum Nacional” - A construção da modernidade econômico-social -, realizado no Rio de Janeiro, no dia 27.04.94.) Xerox.

¹⁷⁶ O cargo de Secretário no México é equivalente ao de Ministro no Brasil.



autoridades e com os setores sociais para definir os projetos, como executá-los, os cronogramas, os custos, a qualidade das obras e serviços e a recuperação dos investimentos. Os Comitês também fazem a fiscalização e controle de todas as etapas dos projetos. Para cada projeto a comunidade elege um comitê. Atualmente, há mais de 100.000 comitês em todo o país. Cada Comitê é composto, no mínimo, por 3 membros, sendo um Presidente, um Tesoureiro e um Fiscal (vogal de controle e vigilância). A comunidade pode eleger outros membros para funções específicas.”¹⁷⁷

Foi essa experiência que a Comitativa de Governadores do Nordeste e de executivos do governo brasileiro conheceu no México.¹⁷⁸ Uma das decisões tomadas, após aquela visita, foi a de que a SUDENE sairia do circuito da gestão do PAPP. O Superintendente da SUDENE, Cássio Cunha Lima, apoiou a proposta, ainda que contrária à posição interna da instituição. A partir de então, os Estados teriam o controle total do PAPP, passando inclusive a assumir a contrapartida dos recursos externos. A “estadualização” do PAPP já havia sido consagrada no *Manual de Coordenação, Administração e Controle do Programa*, elaborado em abril de 1993, onde consta: “Com a reformulação, o PAPP tornou-se essencialmente estadual do ponto de vista da coordenação, administração e controle (monitoria e avaliação) de sua implementação e execução.” De acordo com esse Manual, a participação da SUDENE no PAPP ficou restrita às “atividades de supervisão e avaliação do programa como um todo.”¹⁷⁹

O “Acordo de Chiapas”, ou de *San Cristóban de las Casas*,¹⁸⁰ como ficou conhecido o entendimento havido no México, estabelecia que os recursos financiados pelo Banco Mundial passariam direto para os Estados. Essa posição não chegou a prevalecer, de sorte que hoje os recursos financeiros são administrados pelo Ministério da Integração Regional-MIR, de onde são repassados para os Estados. Na época, a preferência era pela SEPLAN-PR ou pelo Ministério da Fazenda. Essas decisões foram acertadas em março de 1993, na semana de 08 a 12.03.93. Entre 12.03.93 e julho de 1993, foram feitas todas as emendas ao que viria a ser o novo PAPP, aprovadas pelo Banco Mundial em julho e declaradas efetivas em setembro de 1993.

¹⁷⁷ MAGALHÃES, Antônio Rocha - **A questão da pobreza: a solução pela comunidade**. Op. cit., pp. 25-6.

¹⁷⁸ A Comitativa era integrada por Governadores, como o do Maranhão (Edson Lobão), de Sergipe (João Alves) e do Rio Grande do Norte (José Agripino Maia); por Secretários de Estado, como o Secretário de Indústria e Comércio do Piauí, o Secretário de Planejamento de Pernambuco (Luís Alberto Miranda) e o Secretário de Planejamento Ciência e Tecnologia da Bahia (Waldeck Ornelas); o Secretário Executivo da SEPLAN-PR (Antônio Rocha Magalhães) - chefe da Delegação do governo brasileiro; pelo Superintendente da Sudene (Cássio Cunha Lima), por representantes dos Ministérios do Bem Estar Social (Antônio Nantes) e da Integração Regional (Aldemir Chaves Paraguaçu e outro); e por uma missão do Banco Mundial, integrada por Tia Duer, Luís Coirolo, Túlio Barbosa e Christoph Diewald, dentre outros.

¹⁷⁹ PROGRAMA DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR-PAPP - **Manual de coordenação, administração e controle (MC)**. [Recife], [Banco Mundial], abr., 1993, pp. 4 e 5. Xerox.

¹⁸⁰ Esse Acordo foi firmado pelos chefes de delegação de cada Estado, da SUDENE, do governo federal e do Banco Mundial.

5. A Nova Configuração do PAPP: o PAC e o FUMAC

Depois da **segunda reformulação**, o PAPP passou a ser constituído por dois conjuntos de atividades, assim especificadas:

- **apoio às pequenas comunidades rurais** (Projetos Comunitários), envolvendo: subprojetos produtivos (remanescentes da reformulação conduzida pela SUDENE), Programa de Apoio Comunitário-PAC e Fundo Municipal de Apoio Comunitário-FUMAC; e
- **administração do projeto e aperfeiçoamento institucional**, compreendendo: administração do projeto pelas Unidades Técnicas-UT; treinamento para o pessoal das Uts e de outras agências executoras; e assistência técnica e treinamento para pessoas e entidades envolvidas com a implementação do PAC e do FUMAC e condução de estudos relevantes para a implementação dos referidos programas.¹⁸¹

De acordo com o citado Manual, todas as outras atividades do PAPP foram desativadas a partir de 1º de maio de 1993, com pequenas exceções, a exemplo das consignadas nas Cartas de Emenda dos Acordos de Empréstimo. Os “subprojetos produtivos” remanescentes seguiriam as diretrizes e critérios básicos aplicáveis aos projetos do PAC e FUMAC. Tanto o PAC como o FUMAC destinam-se a financiamentos, a fundo perdido, de investimentos e empreendimentos de pequenos produtores rurais. No entanto, os municípios contemplados com recursos do FUMAC estão automaticamente excluídos dos financiamentos pelo PAC. A diferença, ainda que sutil, entre os dois financiamentos localiza-se na fundamentação das mudanças empreendidas no PAPP. Tenciona-se dar especial relevo à organização e participação das comunidades carentes rurais, ao nível dos próprios produtores, que selecionarão os projetos do PAC, e ao nível mais formal dos Conselhos Municipais, que decidirão quanto aos financiamentos do FUMAC.

A distribuição dos recursos do PAPP, disponíveis até setembro de 1993, no valor de US\$ 530 milhões, após a **segunda reformulação**, foram assim distribuídos:

- administração: 5%;
- subprojetos produtivos remanescentes: 20%;
- programa piloto FUMAC: uma quantia fixa correspondente a 3,8% do total de 530 milhões (relação entre US\$ 20 milhões/US\$ 530 milhões);
- categoria “não alocado”: 20%;
- PAC: 51,2% restantes.¹⁸²

¹⁸¹ PROGRAMA DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR-PAPP - Manual de coordenação, administração e controle (MC). Op. cit., p. 1.

¹⁸² Dados fornecidos ao autor por Túlio Barbosa, durante a entrevista realizada no dia 12.07.94.



Os 20% “não alocados” devem, em princípio, ser utilizados no FUMAC. Podem também ir para o PAC, mas não para subprojetos produtivos, considerados “um absurdo” no novo desenho do PAPP. Depois da segunda reformulação, os Estados passaram a reduzir drasticamente o número dos subprojetos produtivos. Alagoas e Minas Gerais hoje não têm nenhum projeto dessa natureza. O Ceará reduziu muito o número desses projetos. E o Estado de Pernambuco, que começou com oito, estava em julho de 1994 com apenas três. A Paraíba foi o Estado que mais avançou em matéria de subprojetos produtivos. Hoje, está mantendo apenas os muito bons.¹⁸³

Para Túlio Barbosa, Chefe do Escritório do Banco Mundial, em Recife, o grande resultado do novo PAPP não é o benefício econômico, mas a organização que vai ficar em cada município. Nenhum prefeito poderá trabalhar daqui para frente sem contar com a comunidade que participa dos novos projetos do PAPP. O novo PAPP é um grande APCR. Faz-se o que as comunidades querem. Se estas quiserem um campo de futebol, este será o projeto financiado. Se também quiser um projeto de irrigação, terá. As comunidades podem executar, praticamente, qualquer tipo de atividade ou projeto.

Os projetos comunitários do PAC e do FUMAC podem mobilizar recursos, para contratações diretas pelas associações comunitárias, nos seguintes limites:

- obras: US\$ 36,000.00;
- bens: US\$ 32,000.00;
- serviços: US\$ 20,000.00.¹⁸⁴

Nenhum projeto pode funcionar sem a participação da comunidade. Essa participação varia com a natureza do investimento. Se a comunidade quiser um campo de futebol, poderá obter o necessário financiamento, dependendo de sua participação, que varia de um mínimo de 10 a 20% (para os projetos de infra-estrutura) a um máximo de 40% (para os projetos de lazer), conforme especificações constantes da tabela 5.13-A. A participação exigida em relação aos projetos financiados pelo PAPP/FUMAC é semelhante à do PAPP/PAC.

Os atuais projetos do PAPP, financiados pelo Banco, devem terminar em 31.03.96. Não há expectativa de renovação dos atuais contratos de empréstimo. Hoje, apenas o Banco Mundial e a SEPLAN-PR têm uma visão global-regional do Programa. O MIR não tem essa visão. Essa visão é propiciada pelo sistema de informações montado pelo próprio Banco, com dados oriundos dos Estados. Mensalmente, o Banco recebe um relatório do

¹⁸³ Cf. entrevista com Túlio Barbosa.

¹⁸⁴ PROGRAMA DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR-PAPP - Manual de coordenação, administração e controle (MC). Op. cit., p. 7.

Programa nos Estados. Teoricamente, uma segunda cópia deveria ser entregue à SUDENE, mas isso não vem acontecendo.¹⁸⁵

De acordo com a formulação em vigor, tanto o PAC como o FUMAC destinam-se a financiamentos, a fundo perdido, de investimentos e empreendimentos de pequenos produtores rurais. É importante considerar que os municípios contemplados com recursos do FUMAC estão automaticamente excluídos dos financiamentos pelo PAC. A diferença, ainda que sutil, entre os dois financiamentos localiza-se na fundamentação das mudanças empreendidas no PAPP. Tenciona-se dar especial relevo à organização e participação das comunidades carentes rurais, ao nível dos próprios produtores, que selecionarão os projetos do PAC, e ao nível mais formal dos Conselhos Municipais, que decidirão quanto aos financiamentos do FUMAC.

As modificações por que passa o PAPP ainda são muito recentes, para que se possa fazer uma adequada avaliação de seus resultados. Além do mais, as informações regionais mais densas e específicas a respeito disponíveis encontram-se em mãos apenas do Escritório do Banco Mundial em Recife. Não tivemos acesso a essas informações nem durante a entrevista que fizemos com o Chefe daquele Escritório, nem depois. A utilização das informações constantes de alguns documentos disponíveis não são suficientes para que se produza um quadro geral sobre o assunto. As colocações a seguir são parciais, não podendo, por isso, ser generalizadas para todo o Nordeste.

Em junho de 1994, o Departamento de Programas Especiais-DEPES, da Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará (SEPLAN-CE), que administra o PAPP, preparou um documento no qual é analisada a problemática do PAPP/FUMAC.¹⁸⁶ As prioridades concedidas ao FUMAC estão sendo definidas no quadro de uma experiência piloto conduzida pelo Governo do Estado. Acredita-se que a participação da sociedade civil no processo de desenvolvimento do Estado será fundamental para que os frutos desse desenvolvimento possa chegar às comunidades mais carentes. A preocupação central dos trabalhos derivados da experiência em curso é com o fortalecimento dos Conselhos Municipais. Neste sentido, a atuação do FUMAC deverá ser conduzida de forma a que os projetos apoiados possam ser autosustentáveis.

De acordo com os estudos realizados, as associações comunitárias no Estado reproduzem, de forma sistemática, esquemas de ação orientados para a solicitação de recursos financeiros, sem considerar a necessidade de contar com a assistência e acompanhamento respectivo, para garantir a viabilidade dos projetos. Esse problema deriva-se, em grande medida, do fato de as

¹⁸⁵ Até julho de 1994, quando da entrevista do autor com Túlio Barbosa, a SUDENE ainda não estava recebendo esse relatório.

¹⁸⁶ SEPLAN-CE/DEPES/PAPP - **Problemática e sugestões para operacionalização do FUMAC: o melhoramento no funcionamento dos Conselhos Municipais.** Fortaleza, jun., 1994. Xerox.





associações conhecerem pouco as normas e diretrizes do Programa. Crítica também é a circunstância de inúmeras associações não estarem capacitadas para administrar financeiramente os empreendimentos, e tampouco para manejarem os recursos do Fundo de Reservas. O PAPP/FUMAC enfrenta uma outra ordem de problema. Alguns Conselhos Municipais têm elaborado projetos desvinculados das necessidades mais imediatas das comunidades. As repercussões desfavoráveis desse problema são potenciadas pela insuficiente capacitação técnica com que conta a maioria dos municípios. Em vista disso, “os integrantes dos Conselhos Municipais têm assumido as tarefas de análise ou acompanhamento dos projetos implantados, mesmo reconhecendo as dificuldades e limitações para operacionalizar o PAPP.”¹⁸⁷

O documento produzido pelo Governo do Ceará contém importantes sugestões sobre como melhorar o funcionamento dos Conselhos Municipais. Destaca neste sentido várias medidas, dentre as quais cabe destacar as seguintes: **legais** (oficialização dos Conselhos por lei municipal), **normativas** (reativação das antigas Comissões Paritárias municipais e criação de um Conselho Estadual do PAPP), **organizacionais** (participação no processo de planejamento municipal) e **técnicas** (adequação da capacidade técnica e administrativa dos Conselhos, que devem contar com equipe técnica de apoio operacional).¹⁸⁸

No mesmo mês de junho, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Norte-FETARN realizou a segunda etapa de monitoramento do PAPP, com a cooperação técnica da Associação de Apoio às Comunidades do Campo do Rio Grande do Norte (AACC-RN). Esse trabalho foi produzido no quadro de convênio de cooperação técnica entre o IICA e o Governo do Estado e de contrato específico entre a FETARN e o IICA.¹⁸⁹

O relatório produzido, que compreende a consolidação dos resultados da primeira e segunda etapa de monitoramento conduzido pela FETARN, foi elaborado a partir de cinco pressupostos:

- durante a fase inicial e a primeira reformulação do PAPP, a execução do Programa caracterizou-se pela apropriação dos recursos por parte de agentes intermediários (organizações dirigidas por pessoas que não fazem parte do público-meta), sendo limitadas as parcelas que chegavam efetivamente às comunidades rurais;
- após a segunda reformulação, a chegada de recursos às comunidades deve ser maior, pelo menos teoricamente;
- o Banco Mundial e os governos estaduais admitem que as comunidades beneficiárias podem correr o risco de virem a ser

¹⁸⁷ Idem, p. 4.

¹⁸⁸ Idem, pp. 6-8.

¹⁸⁹ FETARN - **Monitoramento do PAPP**; relatório sobre o acompanhamento dos projetos em execução até 15/04/94, apresentado ao IICA. Natal, jun., 1994.

- manipuladas por intermediários com interesses alheios aos da maioria de seus membros;
- um dos principais objetivos do novo PAPP consiste, por isto, em fortalecer o processo de participação/organização das comunidades;
 - e
 - a FETARN e suas parceiras reconhecem que a concretização desse processo é lenta.¹⁹⁰

O monitoramento realizado nas duas etapas abrange projetos aprovados até 31.12.93, que tiveram recursos liberados até 15.04.94. Neste sentido, foram monitorados 237 projetos, localizados em 46 municípios do Estado. Do total de projetos acompanhados, 70,8% eram de caráter produtivo, 26,2% de infraestrutura e 3,0% de natureza social. De todos esses projetos, 33,3% deles estavam sendo conduzidos com ampla participação dos beneficiários, 30,0% com participação limitada, 21,7% não tiveram participação dos beneficiários, mas eram projetos importantes para as comunidades. E 15,0%, além de não terem contado com a participação dos beneficiários, correspondiam a empreendimentos sem importância. Do ponto de vista dos novos objetivos do PAPP, ou seja, da maior participação dos beneficiários, os resultados alcançados correspondem indicam que o Programa na nova reformulação está andando bem.¹⁹¹

Os projetos monitorados estão sendo executados em sua maioria por organizações não-intermediárias, sendo 46,0% deles por organizações típicas de pequenos produtores e 31,0% por organizações dos beneficiários, embora controladas por terceiros. Apenas 23,0% são executados por agentes intermediários. Trata-se, pois, de resultados bem distintos dos que prevaleceram até a segunda reformulação do PAPP.¹⁹²

As conclusões do relatório são otimistas. Do ponto de vista da utilização de recursos por parte do público-meta, a FETARN conclui estar havendo uma clara e efetiva chegada de recursos aos beneficiários. Indica também que os bons projetos, elaborados com participação comunitária, tendem a ser bem sucedidos, desde que eles sejam bem acompanhados e se lhes garanta um adequado assessoramento. Os problemas detectados são dados como solucionáveis, devendo ser melhor analisados, para que medidas específicas possam ser postas em prática, caso a caso.¹⁹³

Para o Chefe do Escritório do Banco Mundial em Recife, os projetos executados na Paraíba são os que apresentam resultados mais animadores, de acordo com a nova formulação. A avaliação sobre os projetos comunitários, realizada por Margarida Mattos,¹⁹⁴ o modelo do PAPP/FUMAC exige uma

¹⁹⁰ FETARN - **Monitoramento do PAPP**. Op. cit., pp. 1-2.

¹⁹¹ Idem, p. 6.

¹⁹² Idem, p. 8.

¹⁹³ Idem, p. 15.

¹⁹⁴ MATTOS, Margarida Maria - **Avaliação dos projetos comunitários**. Op. cit., p. 90.



organização social com a qual o Nordeste ainda não conta, pelo menos na maioria dos municípios da Região.¹⁹⁵ Tal como concebido, o novo PAPP precisaria ser considerado como uma pretensão, um objetivo a ser alcançado. A colocação em prática do novo modelo tende a não ser bem sucedida, por se tratar de formulação que ainda não encontra respaldo na consciência participativa dos beneficiários e na própria evolução político-administrativa das municipalidades. Sem que se procedam as devidas adaptações, pode-se aprofundar na população rural o descrédito pelas ações governamentais, condenando ao fracasso uma alternativa eficiente de desenvolvimento sustentável para o semi-árido nordestino.

Nenhum dos dois relatórios mostra se os novos projetos do PAPP estão contribuindo, de fato, para melhorar as condições de vida da população beneficiária, **vis-a-vis** o quadro prevalecente antes da formulação em vigor. Não havendo informações específicas sobre o assunto, pode-se admitir que a ocorrência de situações dessa natureza se devam ao reduzido tempo de execução do novo PAPP. Ficam assim reforçadas as pressuposições iniciais do presente Relatório sobre a conveniência de só se avaliar um projeto de desenvolvimento, como os que estão sendo aqui examinados, depois de sua efetiva maturação.

6. A Avaliação da SUDENE sobre o PAPP

O PAPP, em sua concepção inicial, nascida no bojo do Projeto Nordeste, foi concebido, no tocante à participação do Banco Mundial, para funcionar com **um só acordo de projeto e um só acordo de financiamento**. Na prática, porém, foram firmados **10 acordos de projeto e 10 acordos de financiamento**.¹⁹⁶

Os recursos financeiros constituíram, durante a primeira fase do PAPP, que vigorou até 1990, antes da primeira reformulação, um dos grandes problemas do Programa. Os empréstimos aos Estados eram tomados pela União, a quem competia o pagamento ao Banco. Era também a União quem se encarregava da contrapartida. Os Estados respondiam tão-somente pela implementação das ações do Programa e por parte da folha de salários dos técnicos envolvidos em sua execução.

Os problemas financeiros começaram com os atrasos na liberação dos recursos de contrapartida da União. Esses atrasos foram ainda agravados pelos efeitos da inflação, pois a liberação não era feita em termos reais. Dessa forma, os recursos recebidos pelos Estados e outros órgãos executores eram

¹⁹⁵ Este aspecto reforça a percepção de que algumas das conclusões do acompanhamento do PAPP pela FETARN são idealizadas, por pressuporem a existência de condições político-institucionais não vigentes no Nordeste. A assunção dessas condições contribui para que programas como o PAPP e outros programas especiais, executados na linha do desenvolvimento rural integrado-DRI, não tenham sido bem sucedidos. A inexistência dessas condições culmina com o *paradoxo do DRI*, que será discutido na Seção E do presente Capítulo.

¹⁹⁶ Cf. entrevista concedida ao autor, em 11.07.94, no Recife, por Paulo Lapa, Diretor do PAPP.

insuficientes para cobrir os dispêndios programados. O Banco Mundial, por seu turno, só liberava recursos correspondentes aos valores de contrapartida repassados.

Os atrasos foram se acumulando. Ao final de cinco dos oito anos de duração dos acordos de empréstimo, o Banco Mundial verificou que apenas uns 30% dos valores dos empréstimos haviam sido por ele liberados. O desempenho do Programa não estava, pois, bom. Como um banco tem seu desempenho medido pelos recursos que libera e são aplicados, a situação do BIRD, a este respeito, também não era boa.

A aplicação dos recursos de crédito rural também era feita de forma inadequada, pois o crédito só chegava aos grandes produtores. Esse quadro é recorrente na política de crédito rural posta em prática no Nordeste. Os bancos (oficiais ou não) preferem financiar os grandes produtores porque isso dá mais prestígio e menos trabalho, além de retorno mais garantido. “Tanto é assim,” afirma Paulo Lapa, “que a SUDENE chegou a preparar 17 propostas de crédito para o pequeno produtor, e não conseguiu pôr em prática uma só sequer.” Neste sentido, os pequenos produtores não foram beneficiados com crédito específico, durante a vigência do PAPP. Os recursos financeiros até chegavam a estar disponíveis nos bancos, mas não eram liberados; o que se aplicava era muito pouco. Com a TR (taxa de referência) alta, ninguém se interessava em tomar empréstimo.

A assinatura dos acordos de empréstimo com cada Estado, em momentos distintos, constituiu **um outro problema** para o fraco desempenho do PAPP. O Programa foi criado em 1º de abril de 1985. Nesse ano, apenas dois contratos de empréstimo foram firmados, um com o Rio Grande do Norte e outro com Sergipe. Em 1986 foi assinado o de Pernambuco e em 1987 os sete contratos restantes, totalizando **10** contratos.

A utilização mais que proporcional dos recursos do PAPP no pagamento da máquina dos Estados do Nordeste constituiu um dos pontos mais críticos do Programa. Inúmeros dirigentes e técnicos de órgãos do governo federal chegaram a criticar o Programa usando este argumento. A imprensa centrossulina também bateu forte sobre esse ponto. Esses aspectos foram comentados na Seção B do presente Capítulo, quando se discutiu o POLONORDESTE. É desnecessário insistir na questão.

No ano 7 de vigência do PAPP, ou seja, em 1992, o BIRD verificou haver ainda muito o que fazer, para que seu próprio desempenho pudesse melhorar. Foi quando tiveram início as negociações que culminaram com o “Acordo de Chiapas”.

A SUDENE reconhecia, naquela época, a necessidade de proceder alterações no curso da implementação do PAPP. Embora ciente de que o Programa fora bem concebido, havia problemas de ordem operacional que





precisavam ser solucionados. Teria sido necessário racionalizar o uso da máquina administrativa, mobilizando as comunidades para a execução do Programa. Não haveria problemas para transferir recursos financeiros para as comunidades. O **problema** é que o Banco Mundial queria, mesmo, era alterar o modelo de gestão do Programa, de forma a favorecer sua posição. “Maldosamente,” diz com ênfase Paulo Lapa, “o Banco veio ao Nordeste em novembro de 1992, visitou cada governador de Estado, dizendo-lhes: só temos dois anos de PAPP. Como é que vamos melhorar o desempenho do Programa, que ainda tem mais da metade dos recursos financeiros por aplicar?”

A base da argumentação do Banco era a deterioração de sua imagem. Para reforçá-la, o Banco programou a viagem de estudos ao México, para mostrar o Programa Solidariedade. No México, o Banco mostrou todas as vantagens do Programa Solidariedade aos governadores e ao Superintendente da SUDENE, destacando o fato de o Programa ser executado com recursos, praticamente, a fundo perdido, em pequenas comunidades. A partir dessas possibilidades, foi concebida uma outra reformulação do PAPP, de acordo com a qual, seria possível “gastar o dinheiro em qualquer atividade considerada do interesse da comunidade – uma antena parabólica, um campo de futebol, um cemitério, a instalação de calçamento em uma ponta de rua ou um bico de luz. O incrível é que essa viagem ao México foi paga com recursos do próprio PAPP, no montante de 350.000 dólares.”¹⁹⁷

Comparando a segunda reformulação com a primeira, é fácil verificar as vantagens da concepção baseada nos “subprojetos produtivos”. Por essa concepção, o PAPP manteria os objetivos da proposta original (de 1985), qual seja, os de elevar o nível de renda e melhorar as condições de bem estar dos pequenos produtores rurais do Nordeste, mediante a execução de ações orientadas para o aumento da produção, da produtividade e das oportunidades de emprego. Os projetos aprovados não deveriam ser de escala muito reduzida.

Os “subprojetos produtivos” foram conduzidos na linha do que se chamava “projeto especializado”, localizado em um espaço determinado, que poderia ser uma microrregião homogênea. Para tanto, era necessário que o projeto fosse capitaneado por uma comunidade. Logo, a participação direta dos beneficiários estava assegurada. Seriam financiadas as ações de investimento desse projeto. O órgão co-gestor era escolhido pela SUDENE, juntamente com a comunidade. Esse órgão cuidaria do projeto até a comunidade ter condições de assumir o trabalho.

Durante a vigência da “primeira reformulação”, todos os projetos eram produtivos. Foram concebidos 217 projetos e elaborados 125. Desse total foram analisados e aprovados 87, mas apenas uns 40 tiveram sua execução iniciada. Os acordos originais foram reformulados nessa linha, mas só foi

¹⁹⁷ Cf. entrevista com Paulo Lapa, já citada.



assinado o de Sergipe. Os outros 09 Estados continuaram trabalhando na base dos acordos originais. A primeira reformulação chegou a avançar, mas o Banco Mundial não a considerava adequada. O Banco, nesse caso, deve ser entendido como correspondendo ao pessoal de Washington, pois o pessoal do Banco em Recife concordava com a proposta “Luiz Fernando”. As pressões do Banco eram muito fortes. Por isso, a SUDENE terminou tendo que aceitar a **segunda reformulação**. O funcionário do Banco em Recife, Christoph Diewald, de origem alemã, por defender a *reforma Luiz Fernando*, foi transferido para Washington, o que, para ele, significou uma punição.

Para Paulo Lapa, o Superintendente Cássio Cunha Lima foi omissos em relação à Superintendência e conivente com o Banco. Por causa de seu projeto político – eleger-se Governador da Paraíba %, ele aderiu à reformulação do Banco. Essa reforma, que se encontra em curso, tem uma dupla lógica. Pelo lado do Banco, consiste em **desovar** o saldo dos recursos financeiros. E pelo lado dos Estados, atende às demandas políticas relacionadas à eleição de 1994, pois os recursos financeiros do PAPP, de acordo com a nova orientação, podem, em grande parte, ser aplicados a fundo perdido e praticamente em qualquer projeto de interesse local.

A SUDENE entende que o PAC e o FUMAC, as duas vertentes do novo PAPP, correspondem a concepções de inteira responsabilidade do Banco, embora sejam atribuídas aos Estados. A legitimação dessas concepções é obtida por meio de decretos e portarias dos Estados.

Do ponto de vista instrumental, o PAPP perdeu um de seus apoios mais importantes, a antiga Comissão Regional de Desenvolvimento Rural-CRDR. Para a SUDENE, na perspectiva de Paulo Lapa, essa Comissão constituiu um grande avanço em termos de operacionalização do PAPP. Os problemas dos programas regionais de desenvolvimento são, em essência, institucionais e administrativos, para não dizer **políticos**. A CRDR funcionava como um sistema, que era legitimado pelo Conselho Deliberativo da SUDENE. O trabalho técnico era legitimado num órgão colegiado no qual tinham assento todos os Governadores dos Estados da área de atuação da SUDENE e representantes de todos os ministérios civis, além de instituições como o Banco do Brasil, BNB e BNDES. A CRDR não era do PAPP, mas de todos os programas rurais executados no Nordeste. Era um instrumento para ajudar a resolver problemas de natureza multissetorial, inclusive.

As percepções da SEPLAN-PR, do Banco Mundial e dos Estados não, em absoluto, aceitas pela administração da SUDENE em geral e tampouco pelos setores técnicos ainda ligados ao PAPP.

Leonides Alves da Silva Filho, Superintendente Adjunto da SUDENE, um dos mais antigos servidores da instituição, pois ingressou em seus quadros em 1962, entende que a segunda reformulação do PAPP foi conduzida ao





arrepio das melhores normas de convivência institucional.¹⁹⁸ Após a primeira fase do Programa – a que vigorou no período 1985/90 – e a segunda reformulação, conhecida como *reformulação Luiz Fernando* (por ter sido conduzido pelo Diretor do PAPP, Luiz Fernando Correia de Araújo), houve um movimento na SEPLAN-PR, acordado com os Governadores do Nordeste, para promover uma nova reformulação no PAPP. Esse movimento foi qualificado pela visita ao Programa Solidariedade, conforme descrito anteriormente. Uma das particularidades daquela reformulação, segundo Leonides Alves da Silva Filho, consistiu na decisão de retirar a SUDENE do circuito do PAPP. Essa decisão só foi possível por conta da adesão unilateral do então Superintendente, Cássio Cunha Lima.

O Superintendente Adjunto da SUDENE acrescenta que, embora a SUDENE, em termos institucionais, por meio do seu Superintendente e da Coordenadora de Cooperação Externa, Isabel Faveiros, levada para a SUDENE por Cássio Cunha Lima, e, posteriormente, seu marido (Luís André Faveiros), que assumiu a diretoria do PAPP, tenham Estado de acordo e conduzido o processo, as lideranças internas da SUDENE registraram em várias oportunidades sua posição contrária, porque na nova concepção o PAPP não atendia os interesses do Nordeste. A decisão, além de haver sido unilateral, foi agravada pela quase completa desvinculação dos “subprojetos produtivos” do corpo da nova orientação. A partir de então, passou a prevalecer a concepção de apoio a “projetos” de qualquer atividade; projetos pequenos, como calçamento de um pequeno trecho de rua, instalação de um “ponto de luz”, construção de um campo de futebol. A grande justificativa para a estratégia concebida no bojo da segunda reformulação teria sido a incapacidade do governo federal de aportar seus recursos de contrapartida. Os recursos de contrapartida aos empréstimos do Banco Mundial passaram a ser assumidos pelos governos estaduais, que, assim, assumiriam o controle das ações do Programa.

O quadro do PAPP hoje (julho de 1994), para o Superintendente Adjunto da SUDENE, é o seguinte: 4.500 projetos já foram aprovados, devendo chegar-se a um número de 40.000 até o fim do ano. Os projetos são antenas parabólicas, cemitérios ou campos de futebol. De acordo com a nova reformulação, a SUDENE ficou encarregada de monitorar esses empreendimentos, mas não tem condições de fazê-lo, por falta de recursos e das pressões políticas. A SUDENE só é responsável hoje pelo Fundo de Financiamento da Comercialização do PAPP-FINACOM. Há um grande número de denúncias, quanto ao mau uso dos recursos do PAPP, entendendo-se o mau uso, como a alocação dos recursos sem critérios técnicos, de acordo apenas com critérios políticos. Assim mesmo, alguns Estados ainda conseguem aplicar até 20% dos recursos do PAPP em atividades produtivas.

¹⁹⁸ Essas informações foram obtidas durante entrevista concedida ao autor, por Leonides Alves da Silva Filho, na sede da SUDENE, em Recife, no dia 11.07.94.

O Dr. Leonides encerrou sua entrevista dizendo que o “governo brasileiro deveria ter a coragem de denunciar esses contratos, pois com uma atitude dessa natureza estaria trazendo mais benefícios ao País. A contrapartida dos recursos de empréstimo, hoje, é dos Estados. Mas o empréstimo é garantido pela União, e é esta quem paga o empréstimo.” Neste sentido, a União continua **patrocinando** pelo menos 60% do total dos investimentos. A mesma União não pode, portanto, ficar sem instrumentos para monitorar e avaliar os programas financiados com recursos por ela bancados.

Do que pensam a SEPLAN-PR, o Banco Mundial e os Estados, por um lado, e o pessoal da SUDENE, é fácil constatar que a Superintendência, realmente, ficou à margem da configuração assumida pelo PAPP, depois da segunda reformulação do Programa. A partir da **segunda reformulação**, o PAPP passou a ser conduzido por intermédio de três instâncias. A primeira é qualificada pelo Banco Mundial, a quem estão afetas as atividades de coordenação, monitoramento e avaliação do Programa, a nível regional. A segunda são os Estados e a terceira os municípios, por meio dos Conselhos Municipais. A instância nacional deixou praticamente de existir. As ações a esse respeito estão limitadas ao trâmite dos recursos financeiros entre o Tesouro Nacional e o Ministério da Integração Regional e entre este e os Estados. O Banco Mundial deixou, praticamente, de ter um interlocutor nacional, embora essa ausência não lhe crie, absolutamente, qualquer problema. As duas grandes instâncias estão, portanto, representadas pelo Banco Mundial, de um lado, e pelos governos estaduais, por outro. Os municípios ainda representam um distante elo de ligação do Banco.

Nesse contexto, a SUDENE não exerce mais qualquer papel substantivo de orientação do Programa. Para os técnicos do Banco Mundial, da SEPLAN-PR e dos Estados, a SUDENE passou a ser um intermediário burocratizante, deixando de ser o importante agente coordenador desse programa prioritário, de acordo com os que defendem aquela opinião, por valorizar mais os aspectos burocráticos, responsáveis por consideráveis atrasos na execução do PAPP. Por isto, depois da **segunda reformulação**, o Banco Mundial, a SEPLAN-PR e os Estados retiraram a SUDENE do circuito de gestão do PAPP, cortando a passagem dos recursos e a aprovação dos Planos Operativos Anuais-POAs. A SEPLAN-PR, apesar disso, ainda acredita que a atribuição substantiva ligada à avaliação e assistência técnica continua com a SUDENE. O problema é que, na prática, a SUDENE não tem como exercer, com eficiência, essa função, a começar pela evidência de não ter acesso às informações sobre os projetos do PAPP implementados pelos Estados. Em julho de 1994, os relatórios mensais que a Representação do Banco em Recife recebia pontualmente dos Estados não estavam chegando à SUDENE.

7. Resultados e Recursos Mobilizados

O PAPP foi concebido para ser executado em 15 anos, no período 1984/1999. Como só foi iniciado em 1985, suas ações deveriam fluir até o ano





2000. Nesses 15 anos, esperava-se criar seis milhões de empregos estáveis, assumindo-se uma **ocupação de três pessoas por família**. O público-meta do Programa compreendia o atendimento de 2,8 milhões de famílias. Desse total 2,0 milhões deveriam ser atendidas de acordo com a distribuição que se segue, por quinquênio:

- 1º quinquênio: 600.000 famílias;
- 2º quinquênio: 665.000 famílias; e
- 3º quinquênio: 735.000 famílias.¹⁹⁹

O Programa previa que as demais 800.000 famílias fossem atendidas, ao longo dos 15 anos, em atividades rurais e urbanas criadas como resultado indireto dos diferentes projetos do PAPP.

O custo para assentar uma família foi estimado em US\$6,000.00. Em 15 anos, o programa deveria mobilizar US\$ 12.0 bilhões. Estimando o atendimento de 600.000 famílias no primeiro quinquênio, o Programa deveria mobilizar nesse período US\$ 3,6 bilhões, segundo os cálculos realizados em 1984.

O primeiro balanço dos resultados do PAPP foi preparado pela SUDENE em 1989, abrangendo o período 1985/89. Os impactos alcançados nesse período foram positivos, como os relacionados ao número de famílias beneficiadas e produtores e comunidades atendidos. A partir dos dados do balanço referido, construímos a tabela 5.14-A, consolidando os resultados alcançados, de acordo com os segmentos, projetos e atividades principais. No período em apreço, o PAPP atendeu a 411.411 famílias e assistiu a 560.272 produtores e 15.080 comunidades (em diferentes segmentos). O Relatório da SUDENE não menciona se há dupla contagem nesses dados, mas é possível que o fato ocorra. Mesmo assim, os números referidos e outros que constam da tabela 5.14-A mostram a eloqüência dos resultados alcançados com o PAPP em menos de um quinquênio de atividade.

Ao assistir a 411.411 famílias em quatro anos, o Programa cumpriu 68,6% das metas programadas com essa específica finalidade. Os demais resultados apresentados na tabela 5.14-A, embora expressivo, não podem ser comparados com as metas relativas a cada um deles, pelo simples fato de elas não terem sido fixadas **a priori**. Este é um dos mais sérios problemas do Programa, assim como o é em relação a todos os programas especiais. Na ausência desse tipo de informação, que deveria ter sido produzida na fase de programação, toda avaliação fica comprometida, tanto em relação aos sucessos como aos insucessos.

No tocante à geração de empregos, o desempenho do PAPP foi menos convincente. No período 1985/89, o Programa “proporcionou a criação de

¹⁹⁹ BRASIL. MINTER/SUDENE; SEPLAN/IPLAN; MINAGRI & MEAF/INCRA - **Projeto Nordeste**. Op. cit., pp. 35-6.

mais de 102 mil novos empregos diretos e permanentes, considerando-se tão somente as ações de maior impacto: 78.018 na área de agricultura irrigada; 24.105 nos assentamentos em áreas obtidas, onde foram fixadas 10.957 famílias em igual número de lotes; e 7.602 nos empreendimentos associativos, com o apoio concedido a 2.534 projetos.”²⁰⁰

Esses números cobrem apenas algumas das atividades previstas no Programa. Considerando as restrições antes referidas e assumindo que o PAPP efetivamente atendeu a 411.411 famílias, o Programa teria criado 1.234.233 empregos, número correspondente a 68,6% da meta de emprego prevista. Esse número é, de fato, sugestivo, pois se trata de resultado obtido em 4/5 do tempo correspondente ao seu primeiro quinquênio de execução. Com as insuficiências financeiras enfrentadas, como se verá um pouco mais a frente, custa crer que esses resultados tenham sido alcançados. De qualquer modo, o número de ocupações criadas deve ter sido bastante superior aos cerca de 102.000 empregos mencionados.

Os números que aparecem na tabela 5.14-A, no que se refere aos trabalhos de geração e difusão de tecnologias, assistência técnica e extensão rural, expressam na prática resultados, dentre outros, relacionados às seguintes evidências sobre a modernização de práticas agrícolas no Nordeste, à conta do Programa:

- as pesquisas agronômicas realizadas no Estado do Maranhão contribuíram para a introdução de variedades de arroz, cuja produtividade foi superior em 66% aos níveis obtidos com as variedades tradicionalmente cultivadas naquele Estado;
- no Estado do Piauí foram adotados novos métodos de plantio e introduzidas novas variedades de feijão macassar, que contribuíram para a elevação da produtividade desse cultivo;
- no Estado do Ceará foi introduzido um processo de substituição da banana prata tradicional por outras variedades, como a pacovã, a missoure e a anã, com bons resultados produtivos;
- no Estado do Rio Grande do Norte, foram realizadas pesquisas que possibilitaram a introdução de novos cultivares de algodão, especialmente o CNPA-3M, de potencial produtivo superior;
- no Estado da Paraíba, foram desenvolvidos modernos sistemas para a produção de arroz irrigado, com vantagens reais sobre os processos tradicionais;
- no Estado de Pernambuco, realizou-se um intenso trabalho de genética vegetal, permitindo a introdução de novas variedades de milho (CMS-22 e dentado composto) e de feijão (variedade IPA-204);
- no Estado de Alagoas, foram desenvolvidas novas variedades de fumo melhor adaptadas às condições locais;

²⁰⁰ BRASIL. SUDENE - Programa de apoio ao pequeno produtor rural; relatório plurianual 1985/1989. Op.cit., p. 10.





- no Estado de Sergipe, foram gerados novos processos de controle de pragas do coqueiro, contribuindo para o aumento da produtividade desse produto;
- no Estado da Bahia, foram introduzidos métodos aperfeiçoados de correção do solo e de captação de água, aumentando a produtividade do feijoeiro; e
- na Área Mineira do Polígono das Secas, onde o PAPP também atuou, foram introduzidas, com sucesso, novas cultivares de batata-doce e de cebola, mais adaptadas às condições locais.²⁰¹

As realizações alcançadas no citado período envolveram a mobilização de US\$ 221,8 milhões, como consta da tabela 5.15-A. Esse montante, que se refere ao total de recursos aplicados nos anos de 1986/89, corresponde a 58,7% do total dos recursos constantes dos orçamentos anuais da União e a 27,6% dos totais programados pela SUDENE, para aqueles quatro anos. Os déficits em ambos os casos foram expressivos o suficiente para que o Programa não tivesse um melhor desempenho.

A insuficiência de recursos financeiros prevaleceu em todos os anos do período 1986-92, para os quais há dados consolidados pela SUDENE. Nesse período, foram liberados para aplicações pelo PAPP recursos no valor de US\$ 365.6 milhões, a preços de junho de 1993. Trata-se de um volume significativo de recursos. Comparado, porém, aos valores orçados pela SUDENE (US\$ 1,618.7 bilhão)²⁰² ou aos valores constantes do Orçamento da União (US\$ 1,223,3 bilhão), no mesmo período, aquela cifra perde expressão. (Veja-se tabela 5.16-A.) O total de recursos efetivamente liberado em seis anos correspondeu a 22,6% dos orçamentos totais propostos pela SUDENE e a 29,9% dos valores constantes nos orçamentos anuais da União em idêntico número de anos.

O exame das informações constantes da mesma tabela 5.16-A, em relação à disponibilidade de recursos para a execução das ações estaduais, indica poucas mudanças no perfil anterior. Significa dizer que a disponibilidade de recursos para a execução de ações regionais, como as referentes ao crédito rural, aplicado pelo Banco do Brasil e pelo BNB, esteve ainda mais restrita. De fato, nos seis anos do período 1986-92, a relação entre o volume de recursos liberados para crédito e o volume proposto pela SUDENE foi de 1,24%. A relação entre recursos liberados e recursos constantes do orçamento da União, destinados ao crédito rural, para serem aplicados em projetos dos beneficiários do PAPP, foi de apenas 1,76%. Quer dizer, é como se não tivesse havido crédito rural para os pequenos produtores que integravam o público-meta do PAPP.

²⁰¹ Idem, pp. 13-4.

²⁰² Os valores constantes do *appraisal* do Banco Mundial, de acordo com o estudo de Judith Tendler, já citado, totalizam US\$ 1,895.3 bilhão, a preços de 1988. Diferentemente do POLONORDESTE, o estudo referido não apresenta informações dos valores reais destinados ao PAPP, pelo Banco Mundial. (Vide tabela 5.5-A.)

A disponibilidade de crédito para financiamento da comercialização-FINACOM foi relativamente maior. A relação recursos liberados/recursos constantes das propostas orçamentárias da SUDENE foi de 67,4%, enquanto a relação recursos liberados/recursos constantes do Orçamento da União elevou-se para 75,4%. Não houve recursos com essa finalidade em 1986. As aplicações a esse respeito começaram a dispor de recursos em 1987, embora numa posição deficitária. Em 1988, a SUDENE mobilizou um volume de recursos superior em 73,2% ao total programado. Nos anos de 1989 a 1992 voltaram a prevalecer posições deficitárias, em níveis superior ao constatado em 1987.

A preocupação do Banco Mundial quanto ao seu desempenho em relação à adequada execução do PAPP fazia sentido. Ora, em 1992, após seis anos de execução do Programa, só haviam sido liberados 29,9% do total dos recursos efetivamente orçados, considerando os valores sistematizados pela SUDENE. Por isso, o Banco queria agir rápido. O problema é que quase um ano depois, em setembro de 1993, ainda havia uma disponibilidade de recursos do PAPP equivalente a US\$ 530 milhões. Como aplicar, com eficiência e eficácia, tal volume de recursos em dois anos e meio, considerando que os projetos do PAPP, financiados pelo Banco, devem terminar em 31.03.96? Por mais ágil que seja o **novo PAPP**, é lícito supor que ao final desse prazo ainda haverá um saldo de recursos financeiros considerável. Neste sentido, perde o Banco Mundial em eficiência, perde o Nordeste em oportunidades de investimento e, mais do que tudo, perdem os pequenos agricultores da Região.

Com certeza, a eliminação da pobreza e o desenvolvimento sustentável do Nordeste requerem programas e meios, não apenas novos e modernos, mas compatíveis com as demandas e a cultura locais, sejam eles governamentais, não-governamentais, privados ou comunitários.

8. Sustentabilidade

Os resultados alcançados pelo PAPP, conforme discutido no item anterior, colocam o Programa um pouco distante das metas programadas. Seu desempenho não muito satisfatório tem sido freqüentemente atribuído à falta de apoio institucional, o qual, se efetivamente concedido, teria sido capaz de garantir a alocação e aplicação dos recursos previstos. O PAPP também foi aprisionado por interesses políticos locais, que comprometeram o alcance de parte de suas metas e distorceram as prioridades estabelecidas a princípio.

O balanço das ações realizadas mostra que o Programa teve sustentação política, institucional e financeira, pelo menos, até 1989, mesmo que os Governadores do Nordeste tenham propiciado um apoio inferior ao que poderia ter sido emprestado, se sua implementação houvesse sido iniciada em 1983. Conforme salientado por Ricardo Miranda, esses “Governadores estavam ansiosos por novas propostas, novos símbolos e novas siglas que



pudessem diferenciá-los das administrações estaduais anteriores, eleitas por voto indireto” (...) ²⁰³

No que se refere ao tratamento da questão ambiental, o PAPP não apresentou maiores diferenças em relação aos programas anteriores, a não ser no que se refere à orientação, muito geral, nele considerada, sobre a convivência com a seca. Mesmo assim, o Programa também cuidou pouco de sua própria sustentação ambiental.

O mesmo não acontece com sua sustentação econômica, como mostram os resultados antes apresentados. Essa sustentação poderia, inclusive, ter sido maior se sua **primeira reformulação** houvesse durado mais tempo. O Programa nessa linha não progrediu porque as dificuldades institucionais contribuíram para que a sustentação financeira entrasse em crise. Conforme assinalado no item 5 anterior, os problemas financeiros do PAPP tiveram início com a liberação em atraso dos recursos de contrapartida da União, e foram potenciados pelos efeitos da inflação. Com a acumulação desses atrasos, o Programa teve sua sustentabilidade comprometida, pois a sustentação financeira e institucional fora abalada em seus alicerces. A **segunda reformulação** do PAPP representou a solução vislumbrada pelo Banco Mundial para o Programa.

O novo PAPP pode até chegar a não ser sustentável, considerando sua escassa prioridade em relação a projetos produtivos. Mas a orientação nele embutida constitui a marca dos procedimentos que o Banco Mundial parece pretender pôr em prática em relação a outros programas de desenvolvimento no Nordeste. Nessa linha, a experiência brasileira sugere que a perda de interesse de um agente financeiro como o Banco Mundial, em relação a qualquer programa ou projeto de investimento, constitui **indicador** de sua **insustentabilidade**. Em outras palavras, o desinteresse do Banco dificilmente pode ser revertido.

9. Fatores Determinantes do Sucesso e Insucesso do PAPP

O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural não constituiu uma iniciativa plenamente bem sucedida. Apesar disso, as duas reformulações por que passou não representam indicador de sua inadequação às demandas que comandaram sua concepção e implementação. O PAPP enfrentou e continua enfrentando o que denominamos de *síndrome das iniciativas extraordinárias de desenvolvimento* do Nordeste brasileiro, que se expressa pela tendência a se confundir acompanhamento com avaliação. No Nordeste, um programa nem bem começa já está sendo submetido a processo de avaliação. Os problemas que daí se derivam são, além disso, agravados pelas imprecisões programáticas dessas iniciativas, no que se refere à definição dos resultados que delas se espera.

²⁰³ MIRANDA, Ricardo N. - “Avaliação do Projeto Nordeste e do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor.” *Revista Econômica do Nordeste*. Op. cit., p. 18.

Os determinantes do sucesso e insucesso do PAPP são essencialmente de ordem institucional. Essa aparente contradição pode ser explicada pela equivocada visão do papel do Estado no Brasil e no Nordeste, veiculada pelos que conceberam o Programa e assumida pelos que cuidaram de suas reformulações. Os primeiros, centrados em postulados de boa vontade, acreditavam que o Estado podia ser resumido à mera superposição das dimensões política e institucional do processo de desenvolvimento. Era como se não houvesse Estado e esse mesmo Estado não fosse um Estado capitalista, cujos interesses não podiam ser plenamente satisfeitos na hipótese de prevalectimento das prioridades conferidas à eliminação da pobreza e à melhoria do bem-estar dos chamados pequenos produtores. Por isso, o Programa, que foi concebido como a síntese de vários outros, teve seu espaço invadido pela criação de novas iniciativas, mais adequadas àqueles interesses, como o Programa São Vicente e o PROINE.

Os segundos, ou seja, os que produziram o novo PAPP, tendem a aceitar que as “virtudes econômicas pertencem ao setor privado e os vícios de gestão ao setor público.” Para esses, a desregulamentação, num primeiro momento, e a privatização num segundo, constituem uma tendência inexorável do Estado, nos dias que correm. As construções baseadas nessa percepção não estão sendo bem sucedidas, no Brasil ou no Nordeste, ou fora, em outros países, como demonstra o insucesso da experiência privatizante à **outrance**, conduzida pela Inglaterra, sob o comando de Margareth Thatcher. A privatização ou a onguização, a qualquer preço, não constitui a resposta aos problemas político-institucionais de um programa como o PAPP, que enfrentou toda sorte de vicissitudes, na maré montante das mudanças por que teve de passar o Brasil, no período pós governo militar. Se as novas tendências não são absolutamente corretas, a solução também não está na imutabilidade do Estado, no sentido de se ter um Estado que proveja tudo e a todos (os pobres).

Como foi corretamente assinalado por Nilson Holanda, hoje, “fica bem falar mal do passado, quando se trata de reforma do Estado. A experiência brasileira dos anos 70 foi produtiva, embora possa ter incorrido em alguns equívocos. A moda hoje é destruir tudo o que foi feito naquela época. Acredita-se que os problemas do Estado podem ser resolvidos com descentralização e desregulamentação. Mas as soluções não são tão simples. Elas só serão concretizadas mediante a reconstrução da capacidade do Estado, principalmente quando se trata de matérias que não podem ser cuidadas nem pelo setor privado nem pelas ONGs. Não se pode fazer todas as privatizações pensadas, porque elas implicariam passar os monopólios do Estado para a iniciativa privada. As preocupações com a privatização não têm qualquer correspondência com a urgência em remontar o Estado brasileiro. Isto significa ter em mira que sem crescimento e sem educação não se conseguirá reduzir a pobreza.”²⁰⁴

²⁰⁴ Essa percepção foi formulada por Nilson Holanda durante reunião do GT-III do Projeto ÁRIDAS (Desenvolvimento Humano e Social), realizada em Brasília, no dia 29.09.94.





a. Fatores de Sucesso

O PAPP teve aspectos positivos, que podem ser considerados como fatores de sucesso. Os aspectos positivos, tal como identificados por Ricardo Miranda, corroboram a percepção que expressamos anteriormente de que o sucesso do PAPP teve origem em providências de natureza institucional. Tais aspectos residiram fundamentalmente na dimensão institucional e no esquema de gestão técnico-administrativa, e foram assim especificados por Ricardo Miranda:

- esforço de capacitação e treinamento de recursos humanos, realmente extraordinário, como demonstram os dados da tabela 5.14-A;
- maior participação dos beneficiários, tornada mais efetiva com o apoio às pequenas comunidades rurais;
- aperfeiçoamento do sistema de comercialização; e
- intensificação do processo de descentralização das decisões, da esfera nacional para a esfera regional, expresso pela criação de um escritório regional do Banco Mundial em Recife.

Este quarto aspecto reforça as envezadas ênfases concedidas por Ricardo Miranda à escassa ou reduzida contribuição da SUDENE na concepção e implementação do PAPP, extensiva, de resto, a todos os programas especiais. Neste sentido, ele salienta que “a equipe técnica da SUDENE ainda não atingiu o nível de competência profissional para transformar-se no centro de definição de política e foco de geração de conhecimento em desenvolvimento rural, apesar da recente cooperação técnica que tem recebido.”²⁰⁵ Sem evidências, uma afirmativa desse teor não passa de opinião contrária.

b. Fatores de Insucesso

Como tentativa de síntese de todos os programas especiais executados no Nordeste, o Projeto Nordeste e o PAPP, fundamentalmente, não foram bem sucedidos. Dentre os aspectos responsáveis pelo insucesso dessas iniciativas, a maioria de caráter institucional, destacam-se os seguintes:

- difícil integração dos programas sintetizados no PAPP;
- substituição de ações macrorregionais, como as definidas no contexto dos PDRIs, por ações mais localizadas, de menor impulso;
- programação de atividades segundo pressupostos incompatíveis com as particularidades físicas do Nordeste como um todo e do semi-árido em particular;
- percepção equivocada sobre o papel dos setores público e privado e não-governamental na formulação e reformulação do Programa.

²⁰⁵ MIRANDA, Ricardo N. - “Avaliação do Projeto Nordeste e do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor.” Op. cit., p. 30.

O terceiro fator mencionado reforça a perda de visão integrada da pequena unidade de produção agropecuária do semi-árido. Neste sentido, a irrigação, de pequena ou grande escala, pública ou privada, sempre foi relegada a segundo plano no PAPP. Ricardo Miranda tem razão quando diz que “Nos documentos do Banco Mundial, a combinação de atividades de agricultura irrigada com atividades de agricultura de sequeiro é tratada com certa reticência, e nos documentos de empréstimos o assunto é abordado somente em termos de recursos hídricos, no que se refere à irrigação, e em termos de pesquisa agropecuária, no que se refere à pesquisa de modelos de sistemas integrados de aproveitamento das condições físicas e financeiras da pequena unidade de produção.”²⁰⁶

A inadequada percepção sobre o papel do Estado, de que trata o quarto fator, serve para fazer duas pontuações. A primeira se refere ao fato de “que nem sempre são nítidas as fronteiras entre o público e o privado em nosso país e que os critérios de inclusão e exclusão social não passam necessariamente apenas pelo potencial retorno econômico das atividades dos pequenos produtores participantes dos projetos.”²⁰⁷ A segunda se refere à atenção que deve ser dada à contribuição das ONGs na condução desse tipo de programa, que tende a ser considerado como um **terceiro setor**.²⁰⁸

E. O PARADOXO DO DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO

A situação do Nordeste continua crítica, muito crítica mesmo. Grave também é a constatação de que hoje não menos de dois milhões de pessoas continuam sendo atendidas em um ano de seca, como aconteceu em 1993. O pior é que esse contingente de pessoas, acostumado a enfrentar secas, a passar fome e a sofrer a falta de água, continua entendendo que a salvação dos seus problemas só depende do governo. Afrouxando suas iniciativas, a população como um todo, e a pobre em particular, “descuidou de aprender mais, não se esforçou para `andar sobre os próprios pés e conformou-se com o `teto' baixo de sua vida. O despreparo popular não facilitou a fiscalização nas inversões governamentais.”²⁰⁹

A falta ou carência de participação local na execução das inúmeras iniciativas governamentais constitui um apelo feito durante muito tempo por um dos expoentes da batalha pelo desenvolvimento sustentado do Nordeste – Guimarães Duque. Insistindo no tema, ele dizia, no final dos anos 40:

²⁰⁶ Idem, p. 25.

²⁰⁷ NOVAES, Regina Reyes - **Nordeste, Estado e sindicalismo: o PAPP em questão**. Rio de Janeiro, CEDI-Centro Ecumênico de Documentação e Informações, 1994, p. 88.

²⁰⁸ Rubens Fernandes aporta uma intrigante contribuição ao tema. Para esse autor, há, “Além do Estado e do mercado, há um `terceiro setor'. Não-governamental e `não-lucrativo', é no entanto organizado, independente, e mobiliza particularmente a dimensão voluntária do comportamento das pessoas.” Veja-se, a respeito: FERNANDES, Rubens Cesar - **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994, p. 19.

²⁰⁹ DUQUE, J. Guimarães - **Perspectivas nordestinas**. (Obra póstuma). Apresentação de Camilo Calazans de Magalhães. Nota prévia de Francisco Alves de Andrade. Fortaleza, BNB/ETENE, 1982, p. 22.





“Se competem à alta administração as medidas gerais, cabe ao povo a cooperação nas obrigações locais, a execução de tarefas que somente ele está em posição de realizar, com a sua força de trabalho, a sua perspicácia, a sua onipresença de habitantes espalhados em cada município quando a administração está ausente para corrigir, com a ação, os elementos frustrantes do êxito nos empreendimentos. (...) A atitude da massa é insubstituível, na efetivação do progresso. Os planos governamentais devem atrair a ajuda da população. Se o meio oscila na concessão de recursos, se a praga ataca as lavouras, o fator humano – estado de alerta – é uma arma de que o sertanejo disporia para ultrapassar a crise momentânea.”²¹⁰

Os técnicos esqueceram de muita coisa, a começar das particularidades do meio e da interação do sertanejo com esse mesmo ambiente. Daí a insistência de Guimarães Duque, para quem os “projetos oficiais, em geral, carecem de prudência e poder de conquistar a simpatia, a aprovação e o auxílio dos habitantes, que eles pretendem beneficiar. As soluções alternativas, modestas, como a procura, na tendência de improvisação do povo, de novas formas de sucesso inculcadas pelo sentir da natureza em redor em face dos desejos inatos do camponês, foram esquecidas ou desprezadas pelo Técnico, que, preocupado com a artificialização do meio, julgou-se superior na **compreensão e na experiência ambiental do habitante nativo**, olvidando que esse foi plasmado pelas reações, pelas emoções e pelos sacrifícios de longa vida.”²¹¹ (Grifos de JOC.)

Os programas especiais executados no Nordeste segundo a estratégia do desenvolvimento rural integrado-DRI deixaram de ser melhor sucedidos porque preocupações e ênfases como as pontuadas, há décadas, por Guimarães Duque deixaram de ser consideradas. A estratégia do DRI mostrou-se inadequada à solução dos problemas do Nordeste rural. Indagado sobre essa inadequação, Antônio Rocha Magalhães²¹² salienta que dos seis programas propostos pelo Projeto Nordeste, o PAPP foi o que teve mais desenvolvimento e esteve mais explicitamente ligado à estratégia do DRI. Os de irrigação, educação e saúde caminharam setorialmente. Os de saneamento propiciaram estudos e os de pequenos negócios não-agrícolas avançaram muito pouco, não saindo praticamente do papel. Só muito recentemente, em 1993, o BNB conseguiu levar à prática ações mais concretas a esse respeito, embutidas no PROGER.

Magalhães está convencido de que durante o processo de elaboração do PAPP foi feito um grande esforço para obter uma sustentação política para o Programa. Mas quando o PAPP começou a funcionar, o apoio deixou de ser efetivo. As dificuldades iniciais do PAPP, que influíram na sua história

²¹⁰ Idem, pp. 22-3.

²¹¹ Idem, p. 23.

²¹² Essas percepções estão baseadas em elementos fornecidos ao autor, por Antônio R. Magalhães, na entrevista realizada nos dias 04.08 e 04.10.94, em Brasília, já referida.

posterior, se devem a dois fatores. Primeiro, o processo de elaboração do Projeto Nordeste foi muito lento. Os Governadores do Nordeste, que colaboraram para que o Projeto se concretizasse, diminuíram seu entusiasmo, quando viram que não iam tirar proveito daquela iniciativa. De uma perspectiva política bastante convencional, os governadores em fim de mandato se deram conta que estavam fazendo coisas para os governos seguintes. Os que foram eleitos em 1982 encontraram o projeto feito. Mas aquele não era o projeto deles. Por isso, não se engajaram no empreendimento. Como não havia uma aliança forte em sua defesa, o apoio político começou a fazer falta.

Segundo, embora tenha havido uma grande preocupação com a participação das instituições e das organizações representativas dos beneficiários, faltou participação das diversas áreas da SUDENE. Daí advém o paradoxo do DRI, que chamarei de “paradoxo de Magalhães”. O DRI tem uma lógica irretocável, expressa pelo ataque ao problema da pobreza de forma intersetorial e interdisciplinar, e pela tentativa de se eliminar, ao mesmo tempo, todas as restrições às melhoras das condições de vida das populações pobres. Por exemplo: um PDRI típico assume que dada uma família pobre, a elevação das condições de vida dessa família passa, simultaneamente, pelas seguintes ações:

- acesso aos meios básicos de produção (terra, água, capital, assumindo-se que o trabalho é o da própria família);
- acesso à tecnologia, transmitida de forma adequada, ou seja, apropriada;
- acesso aos mercados de insumos e produtos;
- acesso aos serviços sociais (educação, saúde, saneamento); e
- acesso aos benefícios decorrentes do associativismo.²¹³

O DRI assume que uma família pobre vai ser abordada na mesma época, em condições de acessar todas essas facilidades. Isto requer uma articulação interinstitucional sem precedentes, às vezes com 10 ou 20 agências atuando de forma coordenada, com o mesmo objetivo, voltado para a melhora das condições daquela família. Essa condição só é alcançada em contexto altamente desenvolvido, do ponto de vista institucional e político. O paradoxo do DRI é, pois, este: para melhorar as condições de vida das famílias pobres em uma região subdesenvolvida, necessita-se de instituições altamente desenvolvidas. Como essas instituições não existem nessas regiões, os programas baseados no DRI estão destinados ao insucesso. É o que mostram todas as experiências baseadas no DRI no mundo, excetuada a de Israel, onde as condições foram atendidas.

²¹³ MAGALHÃES, Antônio Rocha - **A questão da pobreza: a solução pela comunidade.** Op. cit., p. 4.



VI. PROGRAMA DE APROVEITAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS-PROHIDRO

Esse Programa foi criado em 1979 para dar solução aos problemas de escassez de oferta de recursos hídricos, para diferentes usos. Para tanto, foram concebidas linhas de ação orientadas para a realização de estudos, elaboração de projetos de açudes para perenização de rios, construção de açudes para abastecimento de comunidades, perfuração e instalação de poços profundos, construção de cisternas e implúvios e construção de adutoras.

Os diferentes projetos do PROHIDRO deveriam possibilitar o aproveitamento racional dos recursos hídricos, propiciar a preservação do meio ambiente e atender as camadas mais carentes da população. O Programa teve sua execução iniciada em setembro de 1979, sendo paralizado em março de 1984, quando foi incorporado ao Projeto Nordeste. Os resultados de sua execução compreenderam, dentre outros, a construção de 24 barragens para perenização de rios e 96 açudes para abastecimento de água às comunidades. Envolveram a perfuração de 5.062 poços públicos e a instalação de 3.081, a recuperação de 5.123, a operação e manutenção de 2.705 e a construção de 798 poços rasos. Com os recursos a fundo perdido foram adquiridas ainda 79 perfuratrizes, distribuídas com os Estados. Os recursos da linha especial de crédito rural subsidiado viabilizaram a construção de 10.514 açudes particulares e a perfuração de 2.810 poços particulares. O PROHIDRO abrangeu também a construção de 201,95km de adutoras nos Estados de Alagoas (130,38km) e Sergipe (71,57km). Essas obras beneficiaram uma população estimada em 6,6 milhões de pessoas e centenas de milhares de animais (bovinos, ovinos, caprinos, equinos, suínos e aves). Para a concretização desses resultados foram mobilizados recursos a fundo perdido e recursos de uma linha especial de crédito, no valor equivalente total de US\$ 441,6 milhões. Os recursos de crédito foram aplicados por bancos oficiais credenciados, principalmente em açudes e poços, na construção e/ou perfuração dos quais eram assistidos por órgãos técnicos designados para acompanhar sua execução.²¹⁴

A. CONTEXTO

As obras de armazenamento de água no Nordeste, mormente em suas áreas semi-áridas, têm sido construídas, quase todas, a partir de decisões tomadas em anos de seca, anuais ou plurianuais. As discussões travadas em períodos de seca iminente também têm contribuído para a tomada de decisões neste sentido. Em agosto de 1978, o Centro Técnico Aeroespacial-CTA, de São José dos Campos-SP, produziu um relatório informando que o Nordeste seria afetado por uma seca com sete anos de duração, no período 1979-85. Quatro meses depois, em dezembro, o relatório estava circulando,

²¹⁴ BRASIL. SUDENE. DRN - Relatório de atividades do PROHIDRO (set. 1979 a mar. 1984). Recife, 1985.

restritamente, em alguns gabinetes privilegiados, em Brasília e em algumas capitais dos Estados do Nordeste.

As primeiras reações oficiais foram de descrédito. Quando as autoridades do governo federal começaram a ter que ir ao Nordeste, no princípio de 1979, se o quadro climático era de seca mesmo ou se as demandas dos governadores não passavam de pleitos sem fundamentação técnica, não encontraram maiores evidências a respeito. O Ministério do Interior, responsável pelo atendimento às calamidades públicas, desenvolvimento regional e desenvolvimento urbano e local, foi acionado. O MINTER, naquela época, ainda era um Ministério forte, pelas funções que desempenhava, pelo peso dos recursos que mobilizava mas, principalmente, por ser dirigido por Mário David Andreazza, um Ministro de grande expressão política. Quando os sinais de que as chuvas tardavam mais do que o suportável, e ultrapassado o **dia de São José**, Mário Andreazza foi ver a região dos Inhamuns, no Ceará, a área mais seca do Estado. Como costuma acontecer nessas visitas, mais por coincidência do que por esperteza das autoridades locais, Andreazza, juntamente com o Governador do Ceará, Virgílio Távora, e o Superintendente da SUDENE, Valfrido Salmito Filho, chegou debaixo d'água a Tauá, município paradigmático em matéria de seca, nos Inhamuns e naquele Estado.

Diante da aparente evidência de que não estava havendo seca, o Ministro do Interior quis saber a opinião do Governador do Ceará sobre a previsão da seca setenal, produzida pelo CTA. Com sua maneira peculiar de ver os problemas e de não se antecipar no que considerava pouco oportuno, Virgílio Távora respondeu que a previsão não passava de futurologia, mas 1979, para ele, era, sem dúvida, um ano de seca. Virgílio já estava com os indicadores técnicos e políticos devidamente alimentados com informações recentes. De qualquer modo, os jornais do Rio e de São Paulo estamparam, no dia seguinte, manchetes infirmando a previsão.

A imprensa podia não estar aceitando a previsão do CTA, mas não desacreditavam de todo das evidências sobre 1979 ser ou não um ano seco. Os fatos se encarregaram de confirmá-la nas semanas que se seguiram. Com as chuvas rareando, não tendo como plantar e nem de onde tirar mais alimentos, os trabalhadores rurais começaram a pressionar as lideranças políticas, para que fossem abertas frentes de trabalho. Decretados os estados de calamidade pública pelas diferentes instâncias (municipal, estadual e federal), antes de findar o primeiro semestre de 1979, o governo federal já havia alistado quase 400.000 trabalhadores na Região.

Além da falta de água para a agricultura e da falta de emprego, a água para abastecimento humano, no campo e nas cidades do interior de várias áreas da Região, começou a atingir limites dramáticos. Os carros-pipa entraram em ação, multiplicando-se semi-árido afora. As discussões sobre





as possibilidades de ocorrência da seca setenal foram deixando de ser uma mera especulação estatística sobre um fenômeno meteorológico para se transformar em assunto tratado com mais cautela.

O Ministério do Interior, com o apoio da SUDENE, do DNOCS, do DNOS e dos Estados, aproveitou os estudos disponíveis e as evidências que ia colhendo para enfrentar o problema com os instrumentos que toda a Região conhecia: ampliar a oferta de água, mediante a construção de açudes e a perfuração de poços, onde fosse tecnicamente possível. Esse foi o quadro que presidiu a criação do PROHIDRO. Serviu também de suporte para a decisão de promover a realização de estudos para verificar a possibilidade de transpor águas do rio São Francisco para o rio Jaguaribe, no Ceará.

B. OBJETIVOS, LINHAS DE AÇÃO E INSTRUMENTOS

O PROHIDRO foi criado como um programa especial complementar, destinado a suprir lacunas observadas em programas como o POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo e o Programa de Irrigação, no tocante à disponibilidade de recursos hídricos. Foi concebido tendo como objetivos gerais elevar as disponibilidades de água para abastecimento humano e animal, dar suporte hídrico à irrigação e fortalecer a economia das unidades agrícolas de produção, mormente do semi-árido.

O Programa foi implementado mediante a utilização de recursos destinados a investimento público, a fundo perdido, e a investimento privado, com base em linha especial de crédito rural subsidiado. Os investimentos foram realizados em projetos consubstanciados pelas seguintes linhas de ação:

- construção de açudes públicos de pequeno e médio portes, para atendimento a comunidades rurais;
- perfuração, recuperação, instalação, operação e manutenção de poços tubulares em comunidades rurais onde pudessem ser instalados serviços singelos de abastecimento de água;
- perfuração e instalação de poços em propriedades particulares, com recursos da linha especial de crédito rural subsidiado;
- promoção da pequena açudagem particular, com recursos da mesma linha de crédito especial;
- realização de obras de perenização de rios intermitentes, mediante a construção ou complementação de grandes barragens, barragens sucessivas complementares e barragens subterrâneas, sempre na perspectiva de viabilizar a utilização (em agricultura de vazante) das terras úmidas a montante das bacias hidráulicas; e
- alocação de recursos aos Estados para a aquisição de perfuratrizes, destinadas à perfuração de poços em comunidades e propriedades rurais.²¹⁵

²¹⁵ Veja-se, a respeito: i) Exposição de Motivos Interministerial, nº 10, de 12.09.79; e ii) KASPRZYKOWSKI, José Walter - **Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos**. Op. cit., pp. 143-4.

O Programa foi executado sob a coordenação da SUDENE, mediante convênios com órgãos executores, federais e estaduais, no caso de obras públicas. Esquema assemelhado foi posto em prática no caso da construção de açudes e/ou perfuração de poços, em propriedades particulares. Os acordos nesses casos foram firmados entre os proprietários interessados com os órgãos executores e os agentes financeiros, segundo as condições vigentes para a aplicação de crédito rural.

As obras relativas a investimentos públicos a fundo perdido foram executadas, mediante convênio com SUDENE, pelas seguintes instituições: DNOCS, Companhia Nordestina de Sondagem e Perfuração-CONESP, 1º Grupamento de Engenharia do Exército, CODEVASF, Fundação do Serviço Especial de Saúde Pública-SESP, Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais-CPRM e empresas estaduais de economia mista e superintendências de obras estaduais. A implementação do Programa exigiu um extraordinário esforço institucional, ao envolver a contribuição de mais de vinte organizações públicas (federais e estaduais).

Os financiamentos, apoiados pela linha de crédito rural subsidiado, estavam limitados a 800 MVR ²¹⁶ por beneficiário, observados os seguintes tetos, de acordo com o Manual de Crédito Rural do Banco Central do Brasil, em vigor em 1982:

- 800 MVR para construção, reforma ou ampliação de açudes;
- 400 MVR para perfuração e instalação de poços tubulares profundos;²¹⁷
- 200 MVR para obras complementares, relativas à utilização racional dos açudes e outros sistemas de captação, retenção e aproveitamento de água; e
- 100 MVR para perfuração e instalação de poços tubulares rasos.²¹⁸

Os financiamentos eram concedidos em condições extremamente facilitadas (juros de 7% ao ano, carência de três anos e prazo de amortização de 10 anos). Essas condições eram quase tão extraordinariamente facilitadas quanto as do PROTERRA (juros inicialmente de 7%, elevados depois para 12% ao ano, três anos de carência e prazo de pagamento de 12 anos). Vivia-se uma época de crédito rural abundante e barato. A concessão de crédito nas condições estabelecidas para o PROHIDRO atraiu um grande número de fazendeiros. Esses mutuários, na realidade, já podiam vir se beneficiando de

²¹⁶ O MVR (Maior Valor de Referência) correspondia a Cr\$ 87.997,20, em novembro de 1984, ou seja, a US\$ 47,57, ao câmbio de Cr\$ 1.850,00/US\$ 1.00. O valor máximo financiado, que era de 800 MVR, correspondia, nesse caso, a US\$38,052.84. A variável MVR foi extinta no Governo Collor. A variável hoje utilizada tende a ser o real. O BNB ainda usa uma outra variável, a URTR, ou seja, Unidade de Referência, baseada na Taxa Referencial diária.

²¹⁷ Quando da primeira regulamentação pelo Banco Central do Brasil, conforme a Resolução nº 553, 18.07.80, era de 400 MVR o teto para a construção, reforma ou ampliação de açudes e para a perfuração e instalação de poços tubulares profundos.

²¹⁸ KASPRZYKOWSKI, José Walter - "Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos". Op. cit., p. 146.





outras linhas de crédito subsidiadas, como as do PROTERRA e as do Projeto Sertanejo. Nessa linha, o PROHIDRO chegou a funcionar como instrumento de reforço aos interesses ligados aos princípios que comandaram a “solução hidráulica”, privilegiando os grandes proprietários.

As forças políticas e econômicas responsáveis pela instituição do PROHIDRO não se restringiram, como no passado, a propor medidas orientadas para a construção de açudes e perfuração de poços. Aproveitando experiências adquiridas em alguns Estados, elas propuseram a execução de obras de perenização de rios intermitentes, mediante a construção ou complementação de grandes barragens, barragens sucessivas complementares e barragens subterrâneas. No bojo dessa proposta, qualitativamente distinta, os grupos modernizados, com interesses no semi-árido, propuseram a realização de um amplo programa de estudos técnicos e econômicos destinado a criar condições para a reedição de uma idéia secular. Essa idéia relacionava-se à concretização do “velho sonho” de transpor águas do rio São Francisco para o rio Jaguaribe, no Ceará.

Nessa linha, em 1980, o Ministro Mário Andreazza incumbiu o DNOS de estudar alternativas de transposição de águas dos rios Tocantins e São Francisco para o semi-árido nordestino.²¹⁹ Os estudos conduzidos pelo DNOS estiveram a cargo da Comissão de Estudos do Semi-Árido Nordeste-CESAN, coordenada pelo engenheiro José Ribamar Simas Filho. O produto dos estudos executados no período 1981-84 estão enfeixados no **Plano de Ação para Irrigação do Nordeste Semi-Árido, Complementada com Águas do Rio São Francisco**. Esse plano está incluído na categoria de estudo de viabilidade, a nível técnico, econômico, financeiro e social. Foram elaborados para o DNOS pelo consórcio de empresas HIDROSERVICE-PRC e publicados em 1985. O **United States Bureau of Reclamation-USBR**, órgão vinculado ao Departamento do Interior dos Estados Unidos, também participou de sua elaboração. Produziu, neste sentido, uma análise dos aspectos de engenharia do empreendimento, enfatizando sua concepção geral, e fez uma avaliação das alternativas dos traçados do sistema adutor principal e da classificação das terras para irrigação na área do Projeto.²²⁰

Na Exposição de Motivos que apoiou a criação do PROHIDRO, está destacado que o Programa fora concebido de forma diferente das utilizadas em esquemas tradicionais. A ênfase das medidas propostas estava consubstanciada, inclusive com o Projeto de Transposição de Vazões, “no

²¹⁹ Na revisão que está fazendo sobre os problemas e as possibilidades de desenvolvimento do Nordeste, o Projeto ÁRIDAS realizou um estudo sobre o tema. Veja-se, a respeito: PEREIRA, Paulo José Poggi da Silva - **Estudo sobre propostas de transposição de águas do rio São Francisco**. [Brasília], ÁRIDAS, set., 1994. (Estudo produzido no âmbito do GT-II, Grupo de Recursos Hídricos.)

²²⁰ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE. DNOS. **Plano de ação para irrigação do Nordeste semi-árido complementada com águas do rio São Francisco**. Brasília, DNOS, abr., 1985. (O estudo completo compreende 8 volumes.) Veja-se, ainda, sobre o assunto: CARVALHO, José Otamar de - “Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco”. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, (25)3:305-330, jul./set., 1994.

uso agrícola da água e no conseqüente aumento de capacidade de suporte populacional daquelas áreas [secas], procurando-se, cada vez mais, atenuar os fluxos migratórios para as zonas urbanas ou regiões mais desenvolvidas, bem como diminuir o êxodo intersazonal existente, fazendo com que as atividades rurais do Nordeste possam abrigar sua mão-de-obra, durante todo o ano, evitando-se o fenômeno conhecido de aberturas de frentes de trabalho e as medidas de atendimento emergencial.”²²¹

C. METAS, RECURSOS MOBILIZADOS E RESULTADOS

O PROHIDRO tinha como metas principais, no período 1979-82, a construção de 350 pequenos e médios açudes; a perfuração de 7.840 poços em comunidades rurais do interior; a perfuração de 3.000 poços particulares; a construção de 10.000 açudes particulares; a aquisição de 100 perfuratrizes, a serem distribuídas com os Estados do Nordeste (uma média de 10 por Estado); e a construção de obras para perenização de rios, a partir da elaboração de projetos específicos.

Para alcançar essas metas foram programados recursos no valor de CR\$ 9,9 bilhões, a preços de 1979, equivalentes a US\$ 330 milhões, ao câmbio de US\$ 1.00/CR\$ 30,00. Do valor total, CR\$ 6,6 bilhões destinavam-se a investimentos públicos, a fundo perdido (US\$ 220 milhões), e CR\$ 3,5 bilhões a aplicações de crédito (US\$ 110 milhões), nas condições já referidas. (Vide tabela 6.1-A.) Em 1982, o Programa recebeu um reforço de recursos oriundos do PIN/PROTERRA, no valor de CR\$ 22,2 bilhões, a preços correntes, ou seja, CR\$ 39,9 bilhões, a preços de 1982. Esta última cifra equivalia a US\$ 221,666,666.70, ao câmbio de US\$ 1.00/CR\$ 180,00. Ao todo foram alocados ao PROHIDRO, até 1984, US\$441,666,666.70. A relação entre as parcelas aplicadas e as liberadas variou de 60 a 70%, na média, embora tenha havido segmentos em que essa relação foi mais positiva.²²²

Os principais resultados alcançados com a execução do PROHIDRO, especificado de forma global para o Nordeste, na tabela 6.2-A, podem ser assim expressos:

a) Com recursos a fundo perdido:

- construção de 24 barragens para perenização de rios;
- construção de 96 açudes para abastecimento de água às comunidades;
- perfuração de 5.062 poços públicos, instalação de 3.081, a recuperação de 5.123, operação e manutenção de 2.705 e construção de 798 poços rasos;

²²¹ Cf. Exposição de Motivos Interministerial nº 10, de 12.09.79.

²²² Esses números foram obtidos nos seguintes documentos: i) KASPRZYKOWSKI, José Walter - **Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos**. Op. cit., diversas páginas; e ii) BRASIL. SUDENE. DRN - **Relatório de atividades do PROHIDRO (set. 1979 a mar. 1984)**. Op. cit., p. 15.



- construção de 201,95km de adutoras nos Estados de Alagoas (130,38km) e Sergipe (71,57km); e
- aquisição de 79 perfuratrizes, distribuídas com os Estados.

b) Com recursos da linha especial de crédito rural subsidiado:

- construção de 10.514 açudes particulares; e
- perfuração de 2.810 poços particulares.

Com a construção dessas obras, contribuiu expressivamente para aumentar a oferta de recursos hídricos na Região. Dentre os reservatórios mais importantes, por sua capacidade de acumulação, podem ser destacados os seguintes (em milhões de metros cúbicos de água): Bocaina, no Piauí (100), Armando Ribeiro Gonçalves, no Rio Grande do Norte (2.400), Entremontes, em Pernambuco (339,3), Brumado, na Bahia (105). O PROHIDRO beneficiou uma população estimada em 6,6 milhões de pessoas e centenas de milhares de animais (bovinos, ovinos, caprinos, equinos, suínos e aves), além de ter viabilizado a expansão da irrigação em vários pontos do Nordeste, destacando-se a irrigação privada que foi possível viabilizar no Município de Assu, no Rio Grande do Norte.

D. AMPLIAÇÃO DAS DISPONIBILIDADES DE RECURSOS HÍDRICOS

Com o PROHIDRO, o governo federal iria acertar mais no atacado do que no varejo. Sem dispor de informações atualizadas sobre o extraordinário crescimento urbano da hinterlândia semi-árida e as migrações intra-regionais, máxime as dirigidas para as pequenas cidades das áreas sujeitas às secas, que os dados do Censo Demográfico de 1980 iriam demonstrar, o Ministério do Interior e a SUDENE iriam ajudar a ampliar as reservas hídricas em proporção capaz de contribuir não apenas para expandir as áreas irrigáveis do Nordeste. A contribuição do Programa seria ainda mais relevante no tocante à produção de água para consumo humano. Na ausência do PROHIDRO, a seca de 1993 teria sido realmente catastrófica para a população de muitas capitais e cidades, localizadas ou não no semi-árido.

Ao conceberem o PROHIDRO, a SUDENE e o MINTER não sabiam a efetiva disponibilidade de recursos hídricos existente no Nordeste. Os estudos realizados para a SUDENE pela empresa GEOTÉCNICA, em 1982/83, utilizando informações constantes do Plano de Aproveitamento Integrado dos Recursos Hídricos do Nordeste do Brasil-PLIRHINE, elaborado sob a coordenação da mesma SUDENE, informam que o Nordeste contava, em 1979, com 36.312 reservatórios, públicos e particulares, estando incluídos nesse total todos os açudes construídos pelo DNOCS. A capacidade de acumulação de água desses reservatórios era de 64,7 bilhões de metros cúbicos, aí incluída a Barragem de Sobradinho, cuja capacidade de acumulação de água (34,1 bilhões de metros cúbicos) correspondia a 52,7%



da capacidade total na Região. Em 1979/80, a demanda global de água no Nordeste, segundo as diferentes especificações – demanda rural e demanda urbana %, era de 8,9 bilhões de metros cúbicos.²²³

É provável que se esses números fossem conhecidos quando da realização dos estudos que culminaram com a instituição do PROHIDRO, o Programa nem chegasse a ser criado. Em alguns meios do Nordeste havia e ainda há uma percepção equivocada sobre as disponibilidades efetivas de recursos hídricos acumulados na Região. Isso talvez porque a demanda por recursos hídricos no semi-árido nordestino é mais exacerbada nos anos de seca. Há, porém, que levar na devida conta que a escassez ou ausência de chuvas nas áreas atingidas pelas secas não é observada ao mesmo tempo e de forma generalizada. Os espaços de ocorrências mais frequentes desse fenômeno apresentam características que propiciam impactos diferenciados às pessoas afetadas e às atividades econômicas por elas desenvolvidas. Mas esses impactos continuam sendo mais graves em relação às populações mais pobres e aos pequenos produtores rurais. A escassez e a distribuição irregular das chuvas constituem as características mais específicas desses espaços, conhecidos como Zona Semi-Árida ou, numa configuração territorial mais ampla, como Polígono das Secas. Nesse ou naquela, qualquer que seja o critério de delimitação espacial, a ação governamental continua sendo demandada, tanto no que diz respeito ao conhecimento mais detalhado dos problemas de escassez de água, para diferentes usos, como no que se refere às providências relacionadas à melhor utilização dos recursos hídricos.

O Projeto ÁRIDAS atualizou as informações do PLIRHINE, constatando que a oferta e a demanda de recursos hídricos no Nordeste em 1991 haviam sido elevadas para, respectivamente, 85,1 bilhões de metros cúbicos e 21,9 bilhões de metros cúbicos.²²⁴

Esse excedente de demanda sobre a capacidade de armazenamento, superior, em termos nominais, a 63,2 bilhões de metros cúbicos, é apenas aparente. Apesar disso, o atendimento da demanda continua muito precário, especialmente da chamada **demanda rural difusa** – água para consumo doméstico e dos animais, ao nível da fazenda – e da **demanda urbana municipal** – água para consumo doméstico e para os serviços urbanos de algumas capitais e cidades do interior. É fundamental ter em conta que dos 85,1 bilhões de metros cúbicos de capacidade de armazenamento, apenas dois açudes (Sobradinho e Itaparica) são responsáveis pela acumulação de 50 bilhões de metros cúbicos, ou seja, por 58,8% da capacidade nominal total. É necessário, pois, muita cautela quando se faz um balanço entre a oferta e a demanda de água no Nordeste. Não é por outra razão que o uso de **carros-**

²²³ Cf. CARVALHO, Otamar de - **A economia política do Nordeste**. Op. cit., pp. 273-74.

²²⁴ Cf. GONDIM FILHO, Joaquim Guedes Corrêa - **Sustentabilidade do desenvolvimento do semi-árido sob o ponto de vista dos recursos hídricos**. [Brasília], ÁRIDAS, set., 1994, p. 10 (tabela 2.2) e p. 78 (tabela 3.37). (Estudo realizado no âmbito do Grupo de Recursos Hídricos do Projeto ÁRIDAS.)



pipa vem se intensificando, em inúmeras áreas do semi-árido (vistos rodando na Região, nos anos normais e de seca). O descompasso entre oferta (espacialmente concentrada) e demanda (atomizada) explica, em grande medida, a crise no abastecimento de água por que passaram cidades como Fortaleza e Recife, em 1993. Esse desequilíbrio, embora exacerbado nos anos de seca, resulta muito mais das condições reais de armazenamento de água na Região, ao longo de suas diferentes bacias e sub-bacias, do que da falta de água propriamente.

No semi-árido, a água é o recurso natural mais escasso. A pesquisa sobre Variabilidade Climática e Planejamento da Ação Governamental no Nordeste semi-árido, realizada pelo IICA para a SEPLAN-PR, oferece informações precisas sobre a disponibilidade de água no semi-árido, no curso da seca de 1993. Os dados gerados pelos Núcleos Estaduais de Meteorologia e Recursos Hídricos, do Projeto Nordeste, gerenciado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, informam que a disponibilidade de água no Nordeste, em janeiro de 1994, correspondia a cerca de 40% da capacidade nominal de armazenamento dos açudes e barragens monitorados por aqueles Núcleos, com o apoio da SUDENE e dos governos estaduais. O Ceará, na mesma data, contava com apenas 17% da capacidade armazenável nos açudes existentes naquele Estado.²²⁵

A média do período sem escoamento nos cursos d'água do Nordeste semi-árido é de 6,7 meses, nos anos com ausência total de descarga. Esse valor médio fornece uma idéia do impacto que as secas causam sobre os recursos hídricos na Região.²²⁶ É portanto prematuro, senão equivocado, afirmar-se que não se deve dar prioridade à construção de novos açudes e barragens no Nordeste (semi-árido ou não), sob o argumento de que há água acumulada em excesso. Com o processo de urbanização em curso e a tendência ao esvaziamento populacional da hinterlândia semi-árida, por conta da crise por que passa a lavoura algodoeira, a escassez de recursos hídricos coloca novas exigências em matéria de gerenciamento de recursos hídricos, como forma de equacionar os conflitos entre oferta e demanda.

E. SUSTENTABILIDADE

Uma iniciativa como o PROHIDRO, concebida para ser executada no quadro de uma emergência que se configurava extremamente crítica, como foi a seca de 1979-83, tende a ser, como de fato foi, sustentável nas dimensões econômica, social, política e ambiental. Foi **economicamente sustentável** porque serviu para produzir uma das principais matérias-primas de programas como o POLONORDESTE, Projeto Sertanejo e Programa de Irrigação. Muitos

²²⁵ CARVALHO, Otamar de. Coord. - **Variabilidade climática e planejamento da ação governamental no Nordeste semi-árido - avaliação da seca de 1993**. Op. cit., p. 182 (tabela 8.3).

²²⁶ CARVALHO, Otamar de et alii. **Plano integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste**. Ministério do Interior, Brasília, 1973, p. 52-87.

pequenos proprietários rurais conseguiram introduzir a irrigação, usando como instrumento de apoio o açude público, o açude construído com recursos do crédito subsidiado e o poço perfurado pelo mesmo esquema. Agricultores de médio porte aderiram ao negócio da irrigação bem sucedida, graças à **água para irrigação** produzida e tornada viável com a construção de um açude de médio porte, como o Açude Bocaina, no Piauí, ou o Açude Armando Ribeiro Gonçalves, no Rio Grande do Norte.

O PROHIDRO foi **socialmente sustentável**. Com a ampliação da oferta de água que ele viabilizou, em muitas cidades e no campo, atendendo comunidades, agricultores e fazendeiros (de todos os portes), a vida no semi-árido nordestino foi melhor tolerada, apesar de não ter sido possível eliminar a escassez de água, mormentes no interior das fazendas. Os problemas que continuaram ocorrendo a este respeito foram, entretanto, minimizados com a institucionalização de um novo e heterodoxo sistema de abastecimento de água, qualificado pelos carros-pipa. Por mais que esse sistema possa ter beneficiado aos vereadores e cabos eleitorais da longínqua hinterlândia semi-árida, quando encarregados da administração dos serviços de distribuição de água, via carros-pipa, não há como negar que foram esses agentes **das nem distantes comunidades** do interior que contribuíram para diminuir a sede de muitas famílias.

O fato de alguns açudes e poços comunitários terem sido, de alguma forma, apropriados por algum particular ou de uma determinada comunidade ter enfrentado dificuldades para se abastecerem nessas fontes constitui indicador do mandonismo que ainda impera no semi-árido. Mas serve para testemunhar o quanto há que ser feito por todos – e não apenas pelo governo %, para que os sertanejos pobres saibam o quanto ainda têm de se organizar, em torno do trabalho, para adquirirem e garantirem sua cidadania.

O PROHIDRO foi, sem dúvida, **politicamente sustentável**. Sem esse suporte o programa até poderia ter sido concebido, mas dificilmente conseguiria enfrentar a concorrência por recursos financeiros, no quadro da acentuada crise por que passou a economia nacional, nos primeiros anos da década de 80. A crise que no mesmo sentido se abateu sobre a economia nordestina, mormente sobre o setor agropecuário, serviu de argumento para que os recursos necessários ao Programa pudessem ser garantidos. Tanto é que a partir de 1982, os projetos do PROHIDRO passaram a ser reforçados com recursos alocados por intermédio do Programa de Emergência de Seca, que vinha sendo implementado desde 1979.

A implementação do PROHIDRO realizou-se com alguns cuidados para com o meio ambiente. Quando de sua concepção, a SUDENE estava produzindo o PLIRHINE, com base no qual procuraria definir uma política de águas para o Nordeste. Esse estudo, embora não concluído na época de instituição do PROHIDRO, ofereceu importantes elementos para a concepção





desse Programa. Por isso, suas intervenções deveriam ser levadas à prática observando critérios como os seguintes, estabelecidos na EM que criou o Programa:

- a implantação dos açudes não deve criar conflitos de interceptação de escoamento com outros açudes, para evitar a distribuição irracional dos novos aproveitamentos hídricos;
- os açudes devem ser localizados em áreas com solos e topografia capazes de responder economicamente, quando cultivados com a pequena irrigação não-convencional;
- cada açude deve possuir plano de aproveitamento, conjugando, sempre que possível, os recursos hídricos superficiais estocados e os subterrâneos, obtidos por poços tubulares ou escavados (amazonas), indicando-se, inclusive, sua serventia e operação, objetivando tornar as unidades agrícolas beneficiadas mais resistentes aos efeitos da distribuição irregular das chuvas;
- observância às recomendações da política de águas ora em fase de elaboração, pela SUDENE.²²⁷

O PROHIDRO não foi concebido ou implementado ao arrepio dos preceitos da conservação e preservação do meio ambiente, e tampouco de adequado gerenciamento dos recursos hídricos. O relaxamento de alguns desses critérios deve ter sido presidido por fatores subordinados às grandes dificuldades enfrentadas por toda a sociedade nordestina. Na ânsia em concluir certos aproveitamentos, é possível ter havido descuidos, sempre evitáveis, que podem ter sido relevados diante da crítica situação de emergência enfrentada por 80,6% da população residente do Nordeste.²²⁸

O fato de o PROHIDRO e os programas aos quais ele deu sustentação terem sido desestabilizados e, ao final, substituídos, em última instância, pelo Projeto Nordeste e, em primeira instância, pelo PAPP, não significa que o Programa aqui analisado não tenha tido sustentação.

F. FATORES DETERMINANTES DO SUCESSO E INSUCESSO DO PROHIDRO

A comparação entre metas e resultados alcançados mostra que a implementação do PROHIDRO foi bem sucedida. Embora não houvesse uma indicação prévia do número de barragens para perenização de rios, foram construídas 24 barragens dessa categoria, além da conservação e recuperação de grandes obras, como o Açude Orós e outros. O Programa construiu 10.514 açudes de pequeno e médio portes, superando a meta de 10.000, previstos inicialmente. Perfurou 2.810 dos 3.000 poços particulares

²²⁷ Cf. Exposição de Motivos Interministerial nº 10, de 12.09.79.

²²⁸ Veja-se, a respeito: CARVALHO, Otamar de - **A economia política do Nordeste**. Op. cit., p. 262 (tabela 4.3).

previstos, alcançando 93,7% da meta estabelecida. Perfurou 5.062 poços, ou seja, 64,6% da meta programada, que totalizava 7.840 poços comunitários. Do total de 5.062, instalou 3.081 poços. Além disso, recuperou 5.123 e colocou em operação/manutenção 2.705. Foram ainda perfurados 798 poços rasos e adquiridas e entregues aos Estados 79 perfuratrizes, de um total previsto de 100, o que dá um resultado de 79% da meta programada.

Com os novos açudes construídos e poços perfurados, o PROHIDRO contribuiu para ampliar a capacidade de armazenamento de água em mais de quatro bilhões de metros cúbicos. Nessas condições, ampliou expressivamente a oferta de água para consumo humano, animal e produtivo. Propiciou, assim, novos e importantes elementos para a convivência da população do campo e de várias cidades do semi-árido nordestino com a semi-aridez na Região.

1. Fatores de Sucesso

O sucesso do PROHIDRO deveu-se, acima de tudo, à prioridade que lhe foi conferida pelo Ministro do Interior, que estava encarregado de administrar a solução da crise enfrentada pelo Nordeste, com a seca de 1979-83. Além das obras que integraram essa iniciativa, especificadas na tabela 6.1-A, o PROHIDRO serviu de ensejo para a recuperação de um empreendimento que sempre fez parte do ideal dos Estados mais orientais do Nordeste, de verem concretizado o sonho da construção do “imaginado canal São Francisco/Jaguaribe”. Neste sentido, os fatores de sucesso do PROHIDRO podem ser resumidos:

- à constatação de que no Nordeste os projetos de desenvolvimento nascem bem e caminham bem, quando, além de técnica e economicamente viáveis, são apoiados por autores competentes. Isto aconteceu com outros projetos, como os que culminaram com a criação das principais iniciativas postas em prática, a exemplo da CHESF, BNB, SUDENE e CODEVASF, conforme salientado por Hirschman²²⁹ e reforçado por Tandler.²³⁰
- à garantia de que a disponibilidade hídrica potencial de uma obra não ficaria ociosa e que os benefícios dela derivados seriam, preferencialmente, dirigidos às pessoas carentes do meio rural.
- à segurança de que os recursos financeiros disponíveis estariam disponíveis, durante o período de execução das obras.
- à existência de uma capacidade técnica e institucional, tanto pública como privada, nas áreas de construção de açudes de todos os portes, perfuração de poços, implantação e administração de projetos públicos e privados de irrigação.

²²⁹ HIRSCHMAN, Albert O. - *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1965.

²³⁰ TENDLER, Judith - *Dynamics of rural development in Northeast Brazil: new lessons from old projects*. Op. cit.



- ao elã existente no âmbito das instituições envolvidas na execução do Programa, destacando-se a SUDENE, o DNOCS, a CODEVASF e o 1º Grupamento de Engenharia do Exército, dentre as federais; algumas Secretarias e Departamentos estaduais; e as empresas privadas de engenharia e consultoria, especializados em obras de armazenamento de recursos hídricos.

2. Fatores de Insucesso

O brilho do Programa poderia ter sido maior, não fora a ocorrência de problemas como os seguintes:

- a ausência de uma política de águas para a Região, que pudesse fazer com que as intervenções do PROHIDRO fossem menos pontuais, ou seja, desvinculadas de um plano mais adequado para o aproveitamento integrado das bacias hidrográficas, como, teoricamente, veio a ser, posteriormente, recomendado pelo PLIRHINE.
- a SUDENE precisaria ter contado com uma equipe mais potente, para poder exercer uma coordenação mais eficiente, apoiando, muitas vezes, os órgãos executores em áreas nas quais eles demonstraram algumas carências.
- os recursos demandados, a fundo perdido e de crédito, não foram liberados com a oportunidade necessária. Os proprietários beneficiados com o crédito rural, ainda que subsidiado, especialmente os de menores posses, não dispunham dos recursos de contrapartida em volume compatíveis com as demandas. Os agricultores e ou fazendeiros do semi-árido, proprietários de terras com superfície inferior a 500ha, têm um nível de capitalização baixo, ao contrário das generalizadas suposições em sentido contrário.
- as obras comunitárias (açudes ou poços) forma construídas com muita interferência política. Houve casos de açudes e poços comunitários construídos em propriedades particulares. Ao serem construídos nessa condição, houve que deles se apropriasse, como se donos fossem, impedindo o uso de suas águas pelas comunidades.

G. ESFORÇOS MAIS RECENTES NA LINHA DO PROHIDRO

No ano de 1991, cumprindo determinação do então Presidente da República, Fernando Collor, a SUDENE elaborou o **Plano de Desenvolvimento Regional Integrado do Nordeste-PDRI Nordeste**, com vigência no período 1991-95.²³¹ Esse plano foi elaborado pela SUDENE, em

²³¹ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - **Plano de desenvolvimento regional integrado do Nordeste (1991-1995)**. Brasília, Secretaria de Desenvolvimento Regional-SDR, 1991. (Documento Síntese.) Xerox.

articulação com os Ministérios e Secretarias.²³² Contando com uma programação representativa dos Estados do Nordeste, definia-se como uma de suas peças essenciais a execução de um *Programa de Fortalecimento da Infra-Estrutura Hídrica do Nordeste*, estruturado com “o objetivo de resolver em definitivo a falta de água por ocasião das secas.”²³³

Esse Programa tinha como objetivos específicos promover a adequada utilização das águas já acumuladas; construir novos reservatórios nos vazios hídricos de cada Estado; e orientar o uso racional e integrado da água, para desenvolvimento de atividades econômicas, a nível de pequenos e médios produtores. O Programa, detalhado mediante a integração das propostas estaduais, em seus aspectos técnicos, institucionais e financeiros, compreendia os seguintes segmentos: 1) adutoras; 2) barragens para perenização; 3) açudes para abastecimento de água; 4) pequenas barragens mecanizadas (com capacidade de acumulação de água inferior a 100.000m³) e barragens subterrâneas; 5) perfuração e instalação de poços; 6) recuperação de poços; perfuração de cacimbões, poços rasos e poços amazonas; 8) construção de cisternas, tanques e implúvios; 9) implantação, ampliação e recuperação de perímetros irrigados; 10) aquisição de perfuratrizes e instalação de oficinas para recuperação de poços; e 11) ações de apoio (estudos, planejamento, projetos, pesquisas e difusão de tecnologia relacionada ao adequado gerenciamento dos recursos hídricos).²³⁴

A execução do *Programa de Fortalecimento da Infra-Estrutura Hídrica do Nordeste*, abrangendo aspectos de produção de água e gerenciamento dos recursos hídricos, requeria investimentos estimados em US\$ 3,591,413,000.00, a preços de dezembro de 1991, no período 1992-95. Esse Programa e tampouco o PDRI-Nordeste lograram aprovação. A desarticulação institucional a que chegara o setor público brasileiro respondeu pela frustração de mais uma iniciativa concebida sob o discurso da concessão de efetiva prioridade ao desenvolvimento do Nordeste.

Em abril de 1993, a SUDENE, instada pelo novo Presidente da República, Itamar Franco, iniciou o processo de elaboração de mais uma proposta de desenvolvimento para a Região. Mobilizando todas as instituições públicas (federais e estaduais) e contando com a participação de setores não-governamentais, a SUDENE se desdobrou e produziu, no exíguo prazo de três meses, o **Plano de Ação Governamental no Nordeste-PAG/Nordeste**.²³⁵ Com este esforço, a SUDENE cumpriu uma expressa e urgente

²³² No Governo Collor, com a extinção de alguns Ministérios, foram criadas Secretarias subordinadas diretamente à Presidência da República, para cuidar de assuntos específicos, como a Secretaria de Desenvolvimento Regional, à qual passaram a vincular-se parte das instituições que antes integravam a estrutura do Ministério do Interior, como a SUDENE e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM.

²³³ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SDR/SUDENE - **Programa de fortalecimento da infra-estrutura hídrica do Nordeste (1992-1995)**. Recife, SUDENE, mar., 1992, p. 10. Xerox.

²³⁴ Idem.

²³⁵ BRASIL. SUDENE. **Plano de ação governamental no Nordeste (PAG/NORDESTE)**. Recife, SUDENE, ago., 1993. Xerox.



solicitação do Presidente da República, que determinara a necessidade de encaminhar soluções para os problemas agudizados pela seca de 1993, caracterizada como uma verdadeira calamidade, econômica e social, para a Região. O PAG, de certa forma, caracterizou-se como uma proposta para a “transição” do Programa de Frentes Produtivas de Trabalho, executado durante a seca de 1993, para um Programa de Obras Permanentes, de combate às secas.

O PAG/Nordeste direcionou suas ações preferenciais para o equacionamento dos problemas da pobreza e da seca no Nordeste.

O PAG/Nordeste foi estruturado em dois programas básicos: o de transformação do semi-árido e o de combate à pobreza. O primeiro continha um Subprograma de Produção e Utilização de Recursos Hídricos, concebido, em grandes linhas, de acordo com o *Programa de Fortalecimento da Infra-Estrutura Hídrica do Nordeste*, elaborado em 1992. Aquele subprograma constituía um dos elementos essenciais do Programa de Transformação do Semi-Árido, constante do PAG. Esse Programa de Transformação do Semi-Árido objetivava “iniciar um processo de desenvolvimento sustentável na Região, de forma a aumentar a renda e o emprego produtivo, reduzir as desigualdades na distribuição de renda, mantendo-se o equilíbrio ambiental. Complementarmente, buscava um novo modelo de gestão, de forma participativa, tendo em vista o atendimento integral das demandas da sociedade, maximizando os benefícios e minimizando os custos.”²³⁶

Como o PDRI-Nordeste, o PAG/Nordeste, também concebido como encomenda do Presidente da República, direta e explicitamente colocada à SUDENE, não logrou aprovação. Em vista dessas evidências, é possível admitir a vigência de uma das seguintes conclusões: i) o setor público brasileiro chegou a um estado de desarticulação quase que ilimitado; e ii) a SUDENE está desempenhando papel para *inglês ver*. Qualquer uma dessas hipóteses, ou as duas, atuando concomitantemente, são inconcebíveis. Não há setor público que possa ser eficiente diante de um quadro no qual convivam situações desse tipo.

VII. PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO DO NORDESTE-PROINE

A irrigação vem sendo considerada um instrumento efetivo de solução para os problemas da vulnerabilidade do Nordeste semi-árido às secas, desde as primeiras iniciativas oficiais de equacionamento dessa problemática. O armazenamento de água, mediante a construção de açudes e barragens e, de forma mais limitada, a perfuração de poços, sempre estiveram ligados à possibilidade de seu aproveitamento no desenvolvimento de lavouras irrigadas. As primeiras iniciativas a este respeito datam do século passado, e vêm sendo

²³⁶ Idem, p. 96.

conduzidas de forma descontínua e, de certo modo, desorganizado. Isto porque não se contava, à época, com estudos básicos para embasar tais iniciativas, muitas vezes formuladas na ausência de esquemas mais globais de combate às secas e ao subdesenvolvimento da Região. Talvez, por isso, a irrigação, durante muito tempo, não tenha passado do discurso, pois a sociedade do Nordeste não estava suficientemente informada para estimular iniciativas desse porte.

Até os anos 50 deste século prevaleceram esforços orientados para a acumulação de água no Nordeste. A realização de alguns estudos, a partir de então, serviu para que começasse a prevalecer a suposição de que havia muita água acumulada, sem uso, na Região, para consumo humano, consumo animal, utilização em projetos de irrigação ou para outros usos. Os importantes diagnósticos do GTDN e da SUDENE, preponderantemente aceitos, privilegiaram a orientação de se dar, primeiro, melhor uso às águas armazenadas disponíveis. O problema é que as águas estavam armazenadas em reservatórios nem sempre localizados junto aos principais pontos de demanda. Seu aproveitamento, via irrigação, por exemplo, quando feito, resultou, no limite, na implantação e operação de pequenos e médios projetos públicos de irrigação, como os de Sumé, na Paraíba, Lima Campos, no Ceará, e Saco, em Pernambuco.

Os anos da década seguinte foram gastos em estudos, necessários, é verdade, mas com poucas ações executivas. De qualquer modo, os estudos então realizados forneceram evidências concretas sobre as grandes possibilidades da agricultura irrigada no Vale do São Francisco. As percepções a este respeito fizeram parte dos trabalhos do Grupo Executivo de Irrigação e Desenvolvimento Agrícola-GEIDA, coordenado pelo então Ministério do Interior, a partir de 1967. Nesse mesmo ano, a antiga Comissão do Vale do São Francisco-CVSF foi transformada na SUVALE, que definiu dez áreas prioritárias para desenvolvimento da irrigação no mais importante vale do Nordeste. E, em 1970, o Ministério do Interior realizou um grande esforço de articulação, a favor da agricultura irrigada, com o então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, do qual resultou a criação do Programa de Integração Nacional-PIN.

Com os recursos do PIN, criado em plena vigência da seca de 1970, as iniciativas no campo da agricultura irrigada mudaram consideravelmente.²³⁷ Naqueles anos foram detalhados vários programas e projetos de irrigação, para serem executados pelo DNOCS e CODEVASF. Iniciados, esses projetos constituíram a base de todos os empreendimentos, que daí em diante começaram a ser postos em prática, segundo ritmos de execução variáveis. Até 1980, mercê dos apoios derivados do PIN e de empréstimos internacionais,

²³⁷ A evolução da agricultura irrigada no País, bem como uma análise aprofundada dos diversos aspectos técnicos e institucionais envolvidos, está detalhada em CARVALHO, Otamar de. **A economia política do Nordeste**. Op.cit., particularmente no capítulo 6.





contratados com o Banco Mundial e com o BID, além da cooperação técnica recebida de instituições como a FAO e de governos como o de Israel, o DNOCS e a CODEVASF conseguiram colocar em operação cerca de 30 mil hectares de terras irrigadas.

No início dos anos 80 foi elaborado o **Projeto do I Plano Nacional de Irrigação (1982-86)**, consubstanciando a intenção oficial de conceder uma mais efetiva prioridade à irrigação no Nordeste. Novas limitações institucionais fizeram com que esse plano tivesse reduzido alcance. Mantinha-se, porém, clara a necessidade de reforçar os programas de irrigação, acrescentando-se a oportunidade de articular a sua execução com a implementação de programas de reestruturação fundiária na Região.

A partir do biênio 1985/86, durante o qual foi decidida a criação do Programa de Irrigação do Nordeste-PROINE e do Programa Nacional de Irrigação – PRONI, foi dado um significativo estímulo ao desenvolvimento da agricultura irrigada, no Brasil como um todo e no Nordeste em particular. No caso particular do Nordeste, haviam sido implantados, até 1985, 366.800 ha de áreas irrigadas. Em 1991, a Região contava com uma área irrigada da ordem de 635.000ha, parcela equivalente a quase 10% do potencial de terras irrigáveis no Nordeste, estimado em cerca de seis milhões de hectares.²³⁸

Do total de áreas irrigadas até 1991, 100.000ha, ou seja, cerca de 17% correspondem a projetos de irrigação pública federal,²³⁹ e foram implantados pela CODEVASF e DNOCS. A implantação das outras áreas esteve a cargo da iniciativa privada e dos governos estaduais.

Apesar das prioridades recebidas nos anos de 1986 a 1988, o subsetor de irrigação entrou em novo compasso de espera, a partir de 1989, por conta do “desmonte” da máquina pública brasileira e, de certa forma, da crise financeira por que passou o Estado brasileiro. Esse quadro de incertezas não sofreu alterações até 1994. Vislumbram-se algumas mudanças a partir de 1995, quando os negócios do País estarão sendo geridos pela administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que colocou a irrigação no Nordeste como uma de suas principais metas de governo.

A. CONTEXTO E INSTITUCIONALIZAÇÃO

O Programa de Irrigação do Nordeste-PROINE, instituído pelo Decreto nº 92.344, de 29.01.86, difere substancialmente das iniciativas que, neste mesmo domínio, integraram o Projeto Nordeste, tal como aprovado em abril de 1985. As diferenças são de três ordens. Em primeiro lugar, o PROINE foi

²³⁸ Cf. BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA PRONI. **Programa de ação governamental para o período 1987 91: o Programa de Irrigação do Nordeste**. Brasília, PROINE, maio, 1987, pp. 7 8. Xerox.

²³⁹ Em fins de 1993, as áreas de projetos públicos, implantados e administrados pelo DNOCS e CODEVASF, somavam 107.684 ha. As áreas de irrigação privada devem também ter aumentado nesses três anos. Mas não há informações precisas a respeito.

excepcionalmente mais amplo, no tocante a objetivos e metas. Em segundo lugar, sua concepção privilegiou, pela primeira vez, a iniciativa privada, sem descuidar do caráter impulsor dos investimentos públicos, tanto a nível federal como estadual. Em terceiro lugar, e mais importante ainda, a instituição do PROINE, diferentemente, de outros programas especiais para o Nordeste, resultou de uma decisão tomada pelo Presidente da República, a partir de seus conhecimentos e convicções pessoais sobre como solucionar os problemas da Região.

O PROINE teve outra especificidade. Concebido e criado com apoio da Presidência da República e da SUDENE, foi gestado com a total concordância da administração dessa mesma instituição. A criação do Programa por iniciativa da SUDENE não aconteceu por acaso. O Projeto Nordeste e o PAPP haviam sido criados por decreto de 1º.04.85. A estratégia de desenvolvimento rural do Projeto Nordeste contemplava atividades e projetos de irrigação, disseminadas no PAPP e no programa de irrigação pública, a cargo do DNOCS e CODEVASF, como foi mostrado no Capítulo V. Mas essas iniciativas por seu caráter marcadamente público, não conferiam qualquer importância à irrigação privada. Além disso, a própria prioridade conferida pelo Projeto Nordeste à irrigação era muito reduzida. Os estudos realizados durante a preparação daquele Projeto informavam que os custos de implantação dos projetos de irrigação eram muito elevados. Essa percepção ia mais além, ao acentuar que os projetos implantados pela CODEVASF e DNOCS apresentavam custos muito mais elevados do que os da chamada pequena irrigação, conduzida por iniciativa dos Estados.²⁴⁰

As ênfases dadas à irrigação pelo Projeto Nordeste e pelo PAPP não atendiam às demandas dos agentes públicos e privados interessados em investir nesse ramo de atividade. Foram esses interesses que comandaram a realização de estudos sobre as possibilidades de desenvolvimento de um grande programa de irrigação no Nordeste. Em junho de 1985, pouco mais de dois meses após a aprovação do Projeto Nordeste e do PAPP, o Presidente da República aprovava o Decreto nº 91.379, de 28.06.85, criando uma

²⁴⁰ As informações do Projeto Nordeste eram falhas a este respeito. Os estudos disponíveis mostram que o custo do investimento de um hectare irrigado no Nordeste segue um padrão, semelhante ao observado nos Estados Unidos, na Espanha ou em Israel. Nos projetos de irrigação da Califórnia ou do Arizona, o valor médio do custo do investimento de um hectare irrigado gira em torno de US\$ 10,000. Os custos médios da irrigação, pública e privada, no Nordeste, em projetos de maior escala, variam de US\$ 7,000 a US\$ 11,000 ou US\$ 12,000 para a implantação da infra estrutura de um hectare de terra irrigada. No caso da **irrigação pontual**, praticada em pequena escala, podem ser, de fato, observados valores menores. Mas as áreas onde é possível pôr em prática esse tipo de irrigação são espacialmente restritas. Embora importantes para a sobrevivência dos pequenos produtores, as atividades baseadas nesse tipo de irrigação podem não ultrapassar os limites de uma safra anual, limitando as chances de convivência dos pequenos produtores com as secas de duração mais longa. Verificada uma seca, esse tipo de irrigante estará submetido, praticamente, às mesmas restrições impostas ao agricultor de sequeiro pela escassez e má distribuição das chuvas. Veja-se, a respeito: Veja se, a respeito: i) AGUIRRE, Basília. Coord. **Projetos de irrigação: o custo da transformação social**. São Paulo, FIPE/USP, 1989, especialmente o Cap. 9. (Série Relatórios de Pesquisa, 45.) (Trabalho realizado pela FIPE em convênio com o Programa Nacional de Irrigação PRONI.); e ii) CARVALHO, Otamar de, PEREIRA, Paulo Poggi & CAVALCANTE, Carlos Alcebíades. "A irrigação nos Estados da Califórnia, Arizona e Nevada." **Revista ITEM**. Brasília, ABID, 37:21 9, jun., 1989.



Comissão Interministerial, à qual foi atribuída a missão de elaborar, acompanhar e avaliar o PROINE.²⁴¹ Aludida Comissão teve suas funções reforçadas pelo Decreto nº 91.419, de 11.07.85, por intermédio do qual foram estabelecidas suas diretrizes de atuação.

O interesse da SUDENE na criação do Programa ia além do cumprimento formal de uma tarefa recebida. O Superintendente da SUDENE, engenheiro José Reinaldo Tavares, conhecia bem o assunto. Em sua administração como Diretor Geral do DNOS, no período 1979-85, foram realizados os estudos mais completos, até hoje executados, sobre a transposição de águas do rio São Francisco, que culminou com a preparação do **Plano de Ação para Irrigação do Nordeste Semi-Árido, Complementada com Águas do Rio São Francisco**. Além de ser um profissional do ramo, o Superintendente da SUDENE era membro de destaque da equipe que acompanhava o Presidente José Sarney, desde o tempo em que este fora Governador do Estado do Maranhão. O Superintendente de Desenvolvimento Rural da SUDENE, José de Ribamar Simas de Oliveira Filho, engenheiro de competência comprovada, no Brasil e no exterior, trabalhava há tempo com José Reinaldo. Fora o Coordenador da Comissão de Estudos do Semi-Árido Nordeste-CESAN, encarregada diretamente dos estudos de transposição conduzidos pelo DNOS. O Coordenador do PROINE na SUDENE, eng. agrônomo Virgílio Marques de Lima Rocha, com larga experiência de trabalho, no campo da irrigação, dentro e fora do Brasil, também integrava a equipe principal de José Reinaldo.

Esses três profissionais entendiam profundamente de irrigação, acreditavam que as possibilidades de desenvolvimento ensejadas por esse caminho eram mais efetivas se maiores estímulos fossem concedidos à iniciativa privada e trabalhavam com um grau de apoio político, como há muito não se via na SUDENE. Os grupos que integravam as forças dos que defendiam mais o Projeto Nordeste e o PAPP não assistiram à abertura dessa nova frente de investimentos de apoio à iniciativa privada, para eles contrária aos propósitos de apoio ao pequeno produtor e eliminação da pobreza rural, que o Projeto Nordeste sintetizava. Dotados de poder no âmbito dos Ministérios que integravam a Comissão Interministerial referida, esses segmentos patrocinaram articulações institucionais para fazer com o que o PROINE e, no

²⁴¹ A Comissão foi integrada pelos seguintes dirigentes e técnicos do governo federal: **i) Ministério do Interior:** Maurício Vasconcelos, Secretário Geral do MINTER; **ii) Ministério da Fazenda:** Edmar de Costa Barros; **iii) Ministério da Agricultura:** Luiz Carlos P. Machado e Severino Melo Araújo (Secretário Geral Adjunto); **iv) Ministério das Minas e Energia:** Renato Simplício Lopes; **v) Ministério da Ciência e Tecnologia:** José Almino Alencar; **vi) Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário:** Simão Jatene (Secretário Geral) e Márcia Regina Andrade; **vii) Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente:** Henrique Oswaldo Andrade; **viii) Secretaria de Planejamento da Presidência da República:** José Otamar de Carvalho (Coordenador de Planejamento Regional) e Carlos Ivan Petersen Paredes; e **viii) SUDENE:** José Reinaldo Carneiro Tavares (Superintendente) e José de Ribamar Simas de Oliveira Filho (Superintendente de Desenvolvimento Rural). A Comissão contou, diretamente, com duas estruturas de apoio técnico: **i) Coordenação do PROINE, no âmbito da SUDENE:** nas pessoas de Virgílio Marques de Lima Rocha (Coordenador), Paulo Eurico de Melo Tavares e Carlos Márcio Maciel de Souza; e **ii) Núcleo de Irrigação do MINTER:** Demetrios Christofidis (Coordenador), Jaime Marín Villegas e Luiz Carlos Ramos de Lima.

limite, a irrigação se cingisse aos contornos do Projeto Nordeste e do PAPP; a SUDENE não podia conduzir o PROINE autonomamente. O Relatório final da Comissão, do qual constam os objetivos, diretrizes, estratégia de ação, aspectos institucionais, metas e aspectos financeiros do Programa, estabelecia que a supervisão do PROINE seria de responsabilidade do MINTER. À SUDENE caberia a coordenação das ações financeiras e executivas.

Nesse quadro, foi definida uma nova tipologia de iniciativas no campo da irrigação, para integrar as ações do PROINE às do Projeto Nordeste. A dicotomia entre irrigação pública e irrigação privada permaneceu, mas foi melhor qualificada, de modo a captar as particularidades dos públicos beneficiários. A partir de então passou-se a considerar os seguintes tipos de iniciativas: irrigação pública federal, irrigação pública estadual, irrigação privada e irrigação privada pontual.

Na origem, essa tipologia baseou-se em preceitos especificados na Lei de Irrigação (Lei nº 6.662, de 25.06.79), ao definir os limites das iniciativas públicas e privadas de irrigação. Assim, “Projetos Públicos são aqueles cuja infra estrutura de irrigação é projetada, implantada e operada, direta ou indiretamente, sob a responsabilidade do Poder Público.” Como Projetos Privados, entendem-se “aqueles cuja infra estrutura de irrigação é projetada, implantada e operada por particulares, com ou sem incentivos do Poder Público.”

A **irrigação pública federal** é, portanto, a que é conduzida por instituições federais, como o DNOCS, CODEVASF e DNOS (até 1990, quando esse Departamento foi extinto, no início do Governo Collor). Tem cabido a essas instituições a realização de estudos, elaboração de projetos, implantação de obras de infra-estrutura, operação e manutenção dos sistemas públicos de irrigação.²⁴²

A **irrigação pública estadual**, por analogia, é entendida “como aquela em que o poder público estadual projeta, implanta e opera direta ou indiretamente a infra-estrutura de irrigação.”²⁴³ Também fazem parte dessa categoria as iniciativas apenas apoiadas pelos Estados, via construção de obras de infra-estrutura hídrica, que culminaram com a operacionalização de iniciativas como o Programa de Valorização Rural do Baixo e Médio Jaguaribe-PROMOVALE, pelo Governo do Estado do Ceará, de 1980; e Projeto Asa Branca, instituído pelo Governo do Estado de Pernambuco, também em 1980. Depois vieram o Projeto Chapéu de Couro, instituído quase na mesma época

²⁴² BRASIL. COMISSÃO INTERMINISTERIAL - DECRETO Nº 91.379/85 & MINTER/SUDENE. **Programa de irrigação do Nordeste (1986-1990)**. Recife, 1986, pp. 49-50.

²⁴³ FRANÇA, Francisco Mavignier Cavalcante & PEREIRA, José Aluísio - **Análise agroeconômica e capacidade de pagamento do pequeno irrigante do Nordeste**. Fortaleza, Secretaria Nacional de Irrigação/BNB. ETENE, 1990, p. 35-6. (Estudos Econômicos e Sociais, 50.)



pelo Governo do Estado de Sergipe; e o Projeto Canaã, criado em 1983, pelo Governo do Estado da Paraíba.²⁴⁴

A **irrigação privada**, conforme o espírito da Lei de Irrigação, é a que é realizada, por particulares (empresários ou médios e pequenos agricultores) com ou sem incentivos governamentais. O PROINE estabelecia que o governo concederia crédito e outros incentivos orientados para a expansão do número de empresas que se dedicassem à agricultura irrigada.

Nessa linha, o PROINE definiu como **irrigação privada pontual** as iniciativas conduzidas por pequenos agricultores, no âmbito do PAPP. Esse tipo de irrigação seria apoiado pelo segmento de recursos hídricos do PAPP, tomando-se por base as áreas do semi-árido já dotadas de recursos hídricos; e a utilização comunitária dos recursos hídricos armazenados pelo poder público, a nível das propriedades.²⁴⁵

Perscrutando-se os arranjos institucionais ali estabelecidos, é possível verificar que o PROINE tendia a ser capturado pela mesma engenharia que comandava a gestão dos programas especiais em curso no Nordeste.

Nem mesmo comandada com o apoio que lhe era dado pelo Presidente da República, a SUDENE conseguiu fazer o PROINE caminhar pela nova *estrada de investimentos* aberta ao setor privado. Para que as prioridades conferidas à irrigação não fossem desvirtuadas, o Presidente da República estabeleceu que elas precisavam ser generalizadas às demais regiões do País. Por isso, foi criado em 12.02.86, menos de um mês após a instituição do PROINE, o Programa Nacional de Irrigação-PRONI, vinculado diretamente à Presidência da República. Para gerir os dois programas, instituiu-se o cargo de Ministro Extraordinário para Assuntos de Irrigação, função que o Presidente José Sarney entregou a um outro antigo colaborador, o engenheiro Vicente Cavalcante Fialho.

A partir de então, o DNOCS, a CODEVASF e o DNOS passaram a integrar a estrutura do PRONI. Embora fosse apenas um programa vinculado à Presidência da República, gerido por um Ministro Extraordinário, o PRONI funcionava como se fosse um ministério extraordinário. Essa particularidade abria caminhos e dava **status** a todas as iniciativas nos domínios da irrigação. Atuando sob uma mesma coordenação e supervisão a nível ministerial, DNOCS, CODEVASF e DNOS puderam colaborar mais efetivamente para a concretização dos objetivos do PRONI e, em particular, os do PROINE. Foi um tempo de auge para a irrigação, no Nordeste e no País.

²⁴⁴ A irrigação pública estadual chegou ainda a ser separada em irrigação pública estadual com intervenção fundiária e irrigação pública estadual sem intervenção fundiária. No primeiro caso, os Estados chegavam a preparar a infra-estrutura e as parcelas de lotes, que eram entregues a colonos-irrigantes. Só dois Estados trabalharam nessa linha: Paraíba, com o Projeto Sumé II, e Sergipe, com o Projeto Jacarecica. Os projetos de irrigação pública estadual, sem intervenção fundiária, até a instituição do PAPP, eram denominados de projetos: comunitários privados". Cf. FRANÇA, Francisco Mavignier Cavalcante & PEREIRA, José Aluísio - **Análise agroeconômica e capacidade de pagamento do pequeno irrigante do Nordeste**. Op. cit., pp. 35-6.

²⁴⁵ BRASIL. COMISSÃO INTERMINISTERIAL - DECRETO Nº 91.379/85 & MINTER/SUDENE. Op. cit., p. 43.

B. OBJETIVOS E DIRETRIZES

O PROINE foi concebido para impulsionar efetivamente a agricultura do Nordeste, consideradas, neste sentido, as necessárias articulações com a agroindústria e as ações do Programa Nacional de Reforma Agrária-PNRA. Seus objetivos foram definidos em sintonia com a política de desenvolvimento concebida para o Nordeste.²⁴⁶ Neste sentido, o Programa deveria privilegiar iniciativas que contribuíssem expressivamente para aumentar a produção de alimentos e a geração de empregos, melhorar a distribuição de renda e propiciar uma maior articulação com as atividades não-agrícolas. Era também defendida uma maior interação com os demais programas do Projeto Nordeste, não só porque esse requisito era importante, mas porque era necessário diminuir as possíveis arestas com os segmentos responsáveis pelas iniciativas que integravam o Projeto.

Com esses cuidados em vista, o novo Programa de Irrigação do Nordeste tinha objetivos que, embora se aproximassem dos definidos para o POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo e o PAPP, a exemplo dos referidos ao apoio aos pequenos produtores, daqueles se distinguiram, em virtude da ênfase concedida pelo Programa à iniciativa privada, como os seguintes:

- aumentar a produção e a produtividade, especialmente no setor de alimentos;
- facilitar o acesso à terra, por parte de pequenos produtores, em projetos de irrigação pública federal e estadual;
- incentivar o desenvolvimento de áreas irrigadas pela iniciativa privada;
- criar empregos estáveis e bem remunerados, mediante a gestão em bases econômicas das áreas irrigadas;
- promover a organização de produtores, tendo em vista sua participação no direcionamento das atividades no meio rural, o acesso ao crédito e aos canais de comercialização;
- contribuir para a constituição de uma sólida infra-estrutura agroindustrial no Nordeste; e
- fortalecer os serviços de pesquisa, capacitação e assistência técnica.²⁴⁷

As ações do PROINE foram orientadas por diretrizes precisas. Primeiro, a implementação de projetos, públicos ou privados, seria conduzida em função de recomendações derivadas do estudo das bacias hidrográficas da Região. Segundo, a empresa familiar constituiria a unidade básica e prioritária do Programa. Terceiro, os lotes familiares nos projetos públicos seriam dimensionados de modo a viabilizar a integração do produtor ao mercado, garantindo sua vinculação com outros segmentos da economia. Quarto, o

²⁴⁶ Há dois documentos importantes a este respeito: i) BRASIL. MINTER - **Diretrizes para o desenvolvimento regional**; subsídios ao I PND da Nova República. Brasília, 1985; e ii) BRASIL. MINTER. SUDENE - **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. Recife, SUDENE, out., 1985.

²⁴⁷ BRASIL. MINTER/SUDENE. **Programa de irrigação do Nordeste (1986-1990)**. Brasília, MINTER, 1986.





dimensionamento dos lotes seria determinado pela combinação do potencial de terras a irrigar, nível de renda a ser atingido pelo produtor e condições vigentes no mercado de produtos e de fatores. A maior utilização da mão-de-obra deveria, no último caso, receber particular atenção, considerando a necessidade de aumentar a oferta de emprego. Em quinto lugar, estabelecia-se orientação específica sobre a importância de adotar modernas técnicas de planejamento agro-sócio-econômico, como base para a delimitação do tamanho das parcelas a serem exploradas, no interior dos projetos. Sem essa preocupação seria difícil utilizar tecnologias capazes de estimular economias de escala, na produção e na colheita, e obter maior integração comunitária. Em sexto lugar, atribuía-se particular importância à participação da sociedade civil nos diferentes estágios de implementação do Programa.²⁴⁸

A sétima diretriz do PROINE foi estabelecida de forma a que o Programa pudesse atender a uma das mais solicitadas demandas dos segmentos sociais envolvidos com a solução dos problemas agrários do Nordeste, expressa pela necessidade de articular a implementação dos projetos de irrigação à execução de programas de reforma agrária. O PROINE, neste sentido, refletia uma notável especificidade do PNRA, qual seja a de assegurar a utilização social dos investimentos públicos em irrigação.²⁴⁹ Em reforço às demandas dos pequenos produtores, o Programa estabelecia em sua oitava diretriz a importância de democratizar o acesso por esses produtores aos serviços de apoio à produção (crédito, assistência técnica, pesquisa, formas de associação, comercialização, armazenamento e suprimento de insumos). Pela última diretriz, o PROINE deveria favorecer a produção de alimentos, tendo em vista a necessidade de garantir o abastecimento de produtos básicos de alimentação popular.²⁵⁰

C. ESTRATÉGIA E METAS

Na linha das diretrizes mencionadas, o PROINE estabelecia que os projetos de irrigação, pública e privada, com os desdobramentos mencionados, quer se destinassem à ampliação da infra-estrutura hídrica, quer ao aproveitamento hidroagrícola das terras beneficiadas deveriam calcar-se em tecnologias compatíveis com os níveis de produtividade exigidos pelas culturas exploradas em regime de agricultura irrigada. A estratégia do Programa previa, por isso, a realização de investimentos na capacitação de todos os agentes envolvidos (produtores, técnicos e pesquisadores); na promoção de assistência técnica adequada, inclusive com a mobilização de cooperação técnica externa; ampliação das disponibilidades de energia elétrica, ao nível da propriedade; no apoio ao desenvolvimento urbano; e na adoção de cuidados especiais para atenuar os (eventuais) impactos ambientais nas áreas

²⁴⁸ BRASIL. COMISSÃO INTERMINISTERIAL - DECRETO Nº 91.379/85 & MINTER/SUDENE. **Programa de irrigação do Nordeste (1986-1990)**. Op. cit., pp. 37-8.

²⁴⁹ BRASIL. Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário-MIRAD. INCRA - **Proposta para a elaboração do 1º plano nacional de reforma agrária da Nova República-PNRA**. Brasília, maio, 1985, p. 19.

²⁵⁰ BRASIL. COMISSÃO INTERMINISTERIAL - DECRETO Nº 91.379/85 & MINTER/SUDENE. **Programa de irrigação do Nordeste (1986-1990)**. Op. cit., pp. 38-9.

irrigadas. Neste sentido, o Programa estabelecia que esses impactos deveriam ser avaliados. Para tanto, seriam levados em conta problemas de salinização, problemas derivados do aumento do uso de fertilizantes e agrotóxicos e suas conseqüências na contaminação os recursos hídricos, assim como problemas decorrentes do aumento da erosão do solo e do assoreamento dos rios ou da implantação de agroindústrias.²⁵¹

Cabe, além disso, salientar que a **irrigação pública**, especialmente a federal, foi concebida segundo estratégia, de acordo com a qual considerava-se fundamental obter a participação dos irrigantes (colonos e empresários) em todo o processo de desenvolvimento dos projetos. Os recursos financeiros disponíveis deveriam ser otimizados. Para isso, a expansão das áreas irrigadas deveria realizar-se, prioritariamente, nos projetos que, contando com a infra-estrutura principal construída, requeressem apenas pequenos investimentos adicionais, para viabilizar sua operação.

A estratégia recomendava o aproveitamento prioritário de áreas dotadas de comprovado potencial de recursos de solo e água para irrigação. Além disso, não deviam apresentar riscos de enchentes ou problemas graves de drenagem e, em conseqüência, de salinidade. Prioritárias também eram as áreas localizadas ao longo dos rios perenes ou perenizados, por obras construídas pelo governo. A importância dessas áreas era ainda maior quando os mananciais se destinassem ao abastecimento humano. Nesses casos, a qualidade da água seria fundamental, conferindo-se prioridade a esse uso, **vis-a-vis** qualquer outro. Um segundo nível de prioridade era dado às áreas em que o desenvolvimento da irrigação dependesse de estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e de projetos executivos.

Os pequenos produtores eram incluídos na categoria de beneficiários a receber tratamento prioritário nos assentamentos a serem realizados nessas áreas. Neste sentido, a Lei de Irrigação estabelece que as áreas dos projetos públicos devem ter suas áreas aproveitadas na seguinte base: até 80% por colonos e até 20% por empresários. Esse limite pode ser alterado para até 50% por parte dos empresários, caso o Ministro de Estado encarregado dos assuntos de irrigação, por proposta do órgão executor (DNOCS ou CODEVASF), se manifeste favorável a tal respeito.²⁵²

A **irrigação pública estadual** e a **irrigação privada pontual** (ou do PAPP) deveriam seguir prioridades semelhantes. O mesmo deveria ser observado em relação à construção de obras públicas de interesse da **irrigação privada**.

²⁵¹ Idem, pp. 74-5.

²⁵² Essa ampliação tinha, entre outros, o propósito de reduzir os gastos governamentais com a implantação dos projetos públicos de irrigação. Os gastos com os projetos de irrigação explorados por empresários são menores do que os conduzidos por colonos. No caso dos lotes explorados por empresários, o governo federal se encarrega apenas da implantação das obras de infra estrutura. Os gastos a nível da parcela (ou do lote) são realizados pelos próprios empresários, diferentemente do que ocorre com os lotes dos colonos/irrigantes, cujos investimentos a nível de parcela são também realizados pelo governo.



Entendemos que a expansão da agricultura do Nordeste exige o cumprimento de quatro exigências básicas. A **primeira exigência** consiste em dar solução à questão agrária, promovendo a articulação dos programas de irrigação aos de reforma agrária. A **segunda exigência** refere-se à efetiva participação da comunidade beneficiária, articulando-se os interesses dos diferentes segmentos sociais envolvidos no processo de desenvolvimento da irrigação. Neste sentido, os que se dedicarem a este ramo de negócio devem ser tecnicamente competentes, trabalhando de sol a sol e madrugando muitas vezes, para aumentar a eficiência do uso da água. A organização dos trabalhadores rurais assume lugar de destaque na consecução dessa segunda exigência, em virtude da densidade econômica que caracteriza a agricultura irrigada. A **terceira exigência** refere-se à participação da iniciativa privada, seja na implantação, das obras de captação, armazenamento e distribuição de água, normalmente por empreiteiras, seja na implantação de projetos, em terras próprias ou em terras dos projetos públicos. Em ambos os casos, cabe ao Estado atuar, de forma reguladora, para que os investimentos públicos possam ser caracterizados também por seu sentido social. A **quarta exigência** refere-se à mobilização de recursos para financeiros para investimento. Como se verá na próxima seção, a expansão da agricultura irrigada no Nordeste tem muito a ver com as reduzidas disponibilidades de recursos para investimento, tanto do setor público como do setor privado.²⁵³

As prioridades estabelecidas pelo PROINE, de certo modo, contemplaram essas exigências. Tanto ao nível do discurso, como da prática, foram feitos esforços extraordinários para que a agricultura irrigada fosse expandida no Nordeste. Não podia ter sido diferente, pois as dimensões do Programa superavam as expectativas mais otimistas. A decisão do Presidente José Sarney de promover a irrigação em área da ordem de um milhão de hectares, no prazo de cinco anos, constituiu ato político de inquestionável importância para o desenvolvimento da Região.

A decisão era histórica, animando os fervorosos adeptos da irrigação. Mas todos concordavam que suas possibilidades de concretização eram limitadas. O problema não eram os recursos físicos, de solo e água. Mas a engenharia necessária à solução das exigências de articular irrigação e reforma agrária, mobilizar os recursos financeiros requeridos e capacitar produtores, técnicos e pesquisadores, notadamente em matérias relacionadas à agronomia, economia, planejamento, desenvolvimento institucional e meio ambiente. A instituição do PROINE, por suas dimensões, poderia constituir o movimento necessário à criação de uma nova e dinâmica frente de expansão econômica na Região, cujos impactos seriam conhecidos a longo prazo. A importância do PROINE não advinha apenas da possibilidade de implantar

²⁵³ As implicações resultantes do não atendimento, total ou parcial, dessas exigências estão tratadas em CARVALHO, Otamar de - "Uma nova dinâmica econômica para o Nordeste." **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife, FUNDAJ, 7(2):203-225, jul./dez., 1991, pp. 213-220.

infra-estruturas para irrigar mais um milhão de hectares, mas dos efeitos *para frente* e *para trás*, advindos da iniciativa.²⁵⁴

A execução do PROINE, no período 1986-90, devia propiciar a implantação de 1.054.300ha de áreas irrigadas. Desse total, 530.000ha (50,3% do total) seriam irrigados pelo sistema da irrigação privada; 411.700ha (39,1% do total) pelo esquema da irrigação pública federal; 69.200ha (6,5%) pela irrigação privada pontual do PAPP; e 43.400ha (4,1%) pela irrigação pública estadual. (Vide tabela 7.1-A.) A distribuição dessas metas, conforme a iniciativa, está especificada na tabela 7.2-A. O Estado da Bahia, por suas relativamente bem melhores condições em matéria de recursos de solo e água para irrigação, concentrava 26,2% das metas do Programa, no período 1986-90.

D. MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS DE APOIO

As políticas de desenvolvimento para a agricultura irrigada no Brasil têm variado, conforme as regiões, notadamente quando se compara o Nordeste com as demais regiões. No caso das Regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste, tem se utilizado mais os instrumentos usuais de política agrícola (crédito para investimento e custeio, estímulo de preços, pesquisa e assistência técnica e apoio à construção de infra estrutura de uso comum), via programas especiais. Dentre esses se destacaram, antes da instituição do PROINE e do PRONI, o Programa Nacional de Utilização Racional de Várzeas Irrigáveis PROVÁRZEAS e o Programa de Financiamento de Equipamentos de Irrigação PROFIR. Com a instituição do PRONI, em 1986, foi definida uma política de atuação mais coordenada, com base na qual esses instrumentos foram institucionalizados. Ao setor público competia a tarefa de ampliar a disponibilidade de infra estrutura em energia elétrica e em obras de macrodrenagem e à iniciativa privada a de implantar e operar as obras de infra estrutura hídrica, dentro e fora das parcelas.²⁵⁵

No Nordeste, o quadro era e continua sendo bem diferente. Nessa região, ao contrário do que ocorre nas demais, o desenvolvimento da agricultura irrigada requer uma atuação direta do Estado, mediante a realização de investimentos em desapropriação de terras; obras de captação de água; obras de irrigação (adução e distribuição de água, redes de drenagem, obras de proteção e, muitas vezes, obras ao nível das parcelas de terra a irrigar); e obras complementares (de infra estrutura social e geral).

²⁵⁴ Os *efeitos para frente* referem-se aos benefícios derivados das atividades agrícolas em regime de irrigação. E os *efeitos para trás* dizem respeito aos benefícios obtidos com as atividades urbano-industriais, desenvolvidas a partir da irrigação. O aumento da produção, da renda, do emprego direto e o impacto sobre a qualificação da mão-de-obra, em diferentes níveis, constituem exemplos de *efeitos para frente* da irrigação. A criação de demanda por equipamentos e insumos industriais, a dinamização de atividades terciárias e o impacto sobre o emprego nesses tipos de atividades caracterizam os *efeitos para trás*, decorrentes da expansão da agricultura irrigada.

²⁵⁵ Boa parte das informações aqui apresentadas sobre as mudanças institucionais realizadas no âmbito do PROINE consta de CARVALHO, Otamar de. Coord. - **Atuação da CODEVASF e do DNOCS no desenvolvimento da irrigação no Nordeste**. Brasília, CODEVASF, dez., 1990, Capítulo 1. Xerox.





A irrigação pública, pela ótica do investimento, tende a comandar o desenvolvimento da agricultura irrigada no Nordeste. Primeiro, porque a maior parte das áreas que dispõem de solo e água, em condições de serem irrigadas no Nordeste, requerem investimentos em obras de captação, armazenamento e distribuição de água, numa escala tal que ainda não pode ser coberta pela iniciativa privada. Segundo, porque as áreas que a iniciativa privada pode irrigar, sem que seja necessário realizar investimentos de grande magnitude, são relativamente restritas. Por isso, sua utilização por métodos simplificados de captação pontual, mediante o emprego de motobombas ou eletrobombas, é também limitada.

Assim, a ampliação das áreas irrigadas na Região, com a participação da iniciativa privada, tende a só ter lugar se as áreas incluídas no primeiro caso forem objeto de beneficiamento hidroagrícola, por parte do Estado, como a experiência concreta tem demonstrado. Todas as áreas irrigadas no Nordeste, onde a irrigação privada vem se mostrando economicamente vantajosa, foram impulsionadas por investimentos governamentais realizados sob o estímulo da irrigação pública.

Ao revelar a viabilidade técnica e econômica da irrigação em vastas porções do semi árido nordestino, com base no estudo dos recursos naturais, especialmente os de solo e água, a intervenção mais direta do Estado, construindo obras de infra estrutura hídrica, tem exercido papel fundamental nas **decisões privadas de investimento**. Face à menor dotação relativa de recursos naturais, o avanço da irrigação no Nordeste continua dependendo, em grande medida, do apoio do Estado.

A qualificação que essa questão requer refere se ao maior sentido que os investimentos públicos devem ter, numa região carente como o Nordeste. Sua solução depende, porém, de uma melhor organização de suas forças políticas e sociais. A modernização e a introdução de novas atividades econômicas na Região, que a agricultura irrigada está ajudando a viabilizar, assim como o crescimento das organizações dos trabalhadores a elas vinculadas, constituem evidências concretas de que uma nova e necessária organização social se encontra em curso no Nordeste. Uma das condições básicas para que essa nova organização tenha sucesso consiste em dar continuidade ao processo de dinamização da economia regional, via expansão da agricultura irrigada. Esta é uma das **peças de resistência** que o presente documento explicita.

1. Estrutura do Subsetor de Irrigação até 15 de Março de 1990

A grande mobilidade institucional que teve lugar no Governo Sarney afetou consideravelmente os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento da irrigação no País. No início desse governo foram instituídos o PROINE (janeiro de 1986) e o PRONI (fevereiro de 1986), com atuação nas demais regiões.

O PRONI constituiu um importante marco no planejamento e execução de programas de desenvolvimento de agricultura irrigada. Representou, ao mesmo tempo, um reforço à prioridade originariamente conferida à irrigação no Nordeste, caracterizada pela instituição do PROINE. A gestão das ações do PRONI foi entregue a um **Ministro Extraordinário para Assuntos de Irrigação**. A esse Ministro foram vinculados o DNOCS, a CODEVASF e o DNOS.

Sobre a estruturação do PRONI e do PROINE, convém chamar atenção para as mudanças realizadas nesses dois programas. Primeiro, teve lugar a incorporação efetiva do PROINE ao PRONI, por conta dos estudos que culminaram com a **operação desmonte**, implementada a partir do segundo semestre de 1988. Com a Reforma Administrativa, daí decorrente, realizada em janeiro de 1989, o PRONI passou a integrar a estrutura do Ministério da Agricultura, juntamente com o DNOCS, a CODEVASF e o DNOS. Nessa mesma ocasião, o PROVÁRZEAS e o PROFIR foram incorporados ao PRONI. Tais providências tiveram lugar como resultado do que estabeleceu, inicialmente, a **Medida Provisória nº 029/89**, de 15.01.89, alterada pela **Medida Provisória nº 039**, de 15.02.89. No quadro dessas medidas foi também extinto o cargo de Ministro Extraordinário para Assuntos de Irrigação. Com a aprovação da Medida Provisória nº 039, foi criada a **Secretaria Executiva do Programa Nacional de Irrigação**, extinta pela **Medida Provisória nº 150/90**.

A atuação do PRONI contribuiu para influenciar os Estados na concepção das soluções institucionais necessárias à viabilização de seus planos de irrigação. Neste sentido, aquele Programa cobriu uma grande lacuna institucional, articulando e coordenando os esforços dos governos federal e estaduais com os da iniciativa privada, tendo em vista promover a modernização da agricultura brasileira.²⁵⁶

O DNOS realizou, até 15.03.90, importantes trabalhos no domínio da irrigação, primeiramente no Estado do Rio Grande do Sul e depois no Nordeste. Embora não contasse com a mesma experiência do DNOCS e da CODEVASF na implantação de projetos de irrigação, o DNOS também prestou decisiva contribuição na implementação de projetos públicos de irrigação no Nordeste. Sua atuação em trabalhos de macrodrenagem de áreas alagadas foi fundamental para a execução das ações do PRONI, especialmente nas Regiões Sul e Sudeste. O DNOS foi responsável pela realização dos estudos mais atuais sobre as possibilidades de transposição de águas do rio São Francisco para as áreas mais orientais do semi-árido.

2. Estrutura do Subsetor de Irrigação depois de 15 de março de 1990

Com a instalação do Governo Collor, em março de 1990, foi criada a Secretaria Nacional de Irrigação SENIR, no âmbito do Ministério da Agricultura

²⁵⁶ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA/PRONI. **Plano quinquenal de irrigação (1990-95)**. Brasília, PRONI, jan., 1989. Xerox. (Versão Preliminar).



e Reforma Agrária MARA, a nova denominação dada ao Ministério da Agricultura. A essa Secretaria foram atribuídas as competências de promover e executar o Programa Nacional de Irrigação, substituindo, assim, as atividades antes executadas ou coordenadas pela Secretaria Executiva do PRONI.

A SENIR recebeu a incumbência de coordenar tecnicamente tanto o DNOCS quanto a CODEVASF, no que se refere às atividades de irrigação no Nordeste. O DNOS foi extinto em 15.03.90. Suas atribuições no campo da irrigação foram, aos poucos, assumidas pelo DNOCS.

De acordo com o Art. 19, Inciso VI, da **Medida Provisória nº 150/90**, compete ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária:

- “a produção agrícola e pecuária;
- b padronização e inspeção de produtos vegetais e animais e de insumos utilizados nas atividades agropecuárias;
- c reforma agrária e apoio às atividades rurais;
- d meteorologia e climatologia;
- e pesquisa e experimentação agropecuária;
- f vigilância e defesa sanitária animal e vegetal;
- g irrigação.”

O Decreto nº 99.244, de 10.05.90, que dispôs sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, estabelecia, em seu Art. 190, que à SENIR competia “promover e executar o Programa Nacional de Irrigação, mediante a coordenação e implantação de programas específicos.” Desse modo, as atividades antes executadas e/ou coordenadas pela Secretaria Executiva do PRONI, juntamente com o DNOCS e a CODEVASF, passaram a integrar o conjunto de ações que passaram a ser praticadas pela SENIR.

Em 1992, os órgãos responsáveis pela irrigação no País passaram por novas alterações. Em setembro de 1992, após o **impeachment** de Fernando Collor de Mello, o Vice-Presidente Itamar Franco assumiu a Presidência da República. Dentre os atos administrativos por ele praticados, no início de sua administração, destacou-se, no que interessa ao desenvolvimento da irrigação, a extinção da Secretaria de Desenvolvimento Regional-SDR, que fora criada em março de 1990, no início do Governo Collor. Pela Medida Provisória nº 309, de 16.10.92, depois transformada na Lei nº 4.890, de 19.11.92, que trata da estrutura dos ministérios, a SDR foi extinta. Em seu lugar, foi colocado o Ministério da Integração Regional-MIR. A SENIR, que integrava, a estrutura do MAARA, foi extinta, sendo substituída pela Secretaria de Irrigação-SIR. Suas funções também são tratadas na lei institutiva do MIR. O DNOCS e a CODEVASF passaram, por aquele mesmo instrumento, a integrar a estrutura do Ministério da Integração Regional.

3. A Resenha Setorial de Irrigação

As mudanças por que passaram os órgãos públicos federais responsáveis pelo desenvolvimento da irrigação, mormente no Nordeste, foram influenciadas pelo Banco Mundial. Durante os períodos mencionados, o Banco Mundial colaborou ativamente com o governo brasileiro na elaboração de uma série de **estudos setoriais** sobre problemas específicos da irrigação, mormente no Nordeste. Esses estudos foram apoiados com recursos financeiros do Acordo de Empréstimo nº 2680 BR. Dentre os estudos realizados destacam-se os de impacto da energia nos custos da irrigação, hierarquização de vales irrigáveis, capacidade de pagamento dos irrigantes, custos de irrigação, desenvolvimento da agroindústria em áreas de projetos de irrigação, treinamento de irrigantes e prioridades de pesquisa para apoio à agricultura irrigada. No quadro de incertezas que começava a se delinear no País, no tocante ao subsetor irrigação, o então Ministro Extraordinário para Assuntos de Irrigação, Vicente Fialho, decidiu ampliar o escopo dos estudos setoriais que vinham sendo conduzidos sob sua supervisão. Com esse propósito, entabulou negociações com o Banco Mundial, que viabilizaram a aprovação de um projeto de revisão de todos os problemas de interesse da irrigação no Brasil. Esse foi o projeto responsável pela elaboração da primeira **Resenha Setorial de Irrigação**, produzida no Brasil.

Esse projeto foi aprovado no segundo semestre de 1987. Sua execução atendia demandas específicas do governo brasileiro e do Banco Mundial, a respeito do melhor conhecimento dos problemas que pareciam estar impedindo a concretização das possibilidades de avanço da irrigação no Brasil. Para fazer face aos problemas subjacentes a esse quadro, o Banco necessitava de melhores informações, para poder decidir com precisão sobre as crescentes solicitações de financiamentos que o Brasil vinha lhe fazendo nesse campo, especialmente para aplicação no Nordeste.

O Banco Mundial já dispunha de conhecimentos sobre a irrigação praticada no País, em particular sobre o Nordeste. Já financiara projetos implantados pela CODEVASF, achando-se ainda envolvido com projetos de pequena irrigação, incluídos no PAPP. Além disso, naquele momento, discutia com o PRONI a preparação de um projeto de apoio à irrigação privada nas regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste. O Banco Mundial apoiou a elaboração da Resenha, tanto técnica como financeiramente, cobrindo, com recursos do Acordo de Empréstimo 2680 BR, grande parte dos custos do estudo, orçado em US\$ 410,000.00.²⁵⁷

²⁵⁷ Os estudos da Resenha foram elaborados por uma equipe integrada por vários consultores: i) um consultor nacional, na qualidade de Coordenador Técnico do Estudo, função desempenhada por Túlio Barbosa, técnico da EMBRAPA; ii) um consultor internacional, representando o Banco Mundial, que atuou como assessor especial do Estudo - Gabriel Tibor; iii) nove consultores nacionais, responsáveis pelos estudos correspondentes a cada uma das partes da Resenha; iv) uma média de três a cinco consultores internacionais, considerando a participação de consultores do IICA e do **Bureau of Reclamation**, vinculado ao Departamento do Interior, dos Estados Unidos, que já vinham atuando junto ao PRONI e ao PROINE.





O estudo foi programado para ser executado no prazo de seis meses, mas foi concluído somente em um ano.

Os **produtos finais** da Resenha corresponderam à elaboração dos seguintes estudos:²⁵⁸

- **a agricultura brasileira**, a respeito do qual foram analisados os seguintes aspectos: os papéis da agricultura brasileira no processo de desenvolvimento econômico; os padrões e tendências do crescimento da agricultura; o desenvolvimento da agricultura e o papel da política pública; e os desafios, perspectivas e limitações ao desenvolvimento da agricultura;
- **a irrigação no Brasil: análise da experiência**, considerando, para cada uma das cinco regiões, dentre outros, os seguintes aspectos: revisão da evolução histórica da irrigação; racionalidade da irrigação pública; resultados alcançados, em termos econômicos e sociais, além dos impactos distributivos derivados da irrigação; eficiência da irrigação; incentivos concedidos à irrigação privada; identificação das informações e dados chave não disponíveis; e recomendações principais em matéria de política agrícola;
- **a irrigação no Brasil: o aparato institucional**, no qual foi analisado o quadro institucional vigente no País, para apoio ao desenvolvimento da irrigação, pública e privada, com ênfase no desempenho das instituições públicas federais (DNOCS, CODEVASF e SENIR) e estaduais;
- **a irrigação no Brasil: o aparato legal**, que contemplou, dentre outros, aspectos como os seguintes: evolução das leis referentes aos direitos de água; tratamento legal dado à solução dos conflitos interestaduais; tratamento legal dado à solução dos conflitos gerados pelos usos múltiplos da água; bases legais para cobrança de tarifas de água em projetos públicos de irrigação; análise da legislação considerada “periférica” à irrigação, como a de crédito, reforma agrária etc.; informações e dados chave não disponíveis; e conclusões e recomendações;
- **diretrizes para uma política de irrigação**, representando o produto síntese da Resenha. Desse estudo, apresentado em duas partes, constam os seguintes elementos:
 - i) Parte I: resumo e recomendações derivadas dos quatro estudos básicos; estratégias recomendadas para o desenvolvimento de um programa de irrigação no Brasil, para o período 1989-95; metas propostas e custos estimados desse programa;

²⁵⁸ Cf. BRASÍLIA. PR/PRONI. **Resenha setorial de irrigação no Brasil**. Brasília, 1988. 5 V. Xerox. Uma versão oficial do volume síntese da Resenha, preparado pelo Banco Mundial e aprovada pelo governo brasileiro foi traduzida e divulgada posteriormente pela SENIR. Veja-se a respeito: BANCO MUNDIAL. Divisão de Operações Agrícolas para o Brasil, América Latina e Caribe. **Revisão do subsetor de irrigação**. Brasília, 1990. Washington, 1990. Xerox.

- ii) Parte II: a agricultura e a demanda por irrigação; análise do desempenho da irrigação no Brasil, por região; análise das instituições envolvidas com a irrigação no Brasil; e aspectos legais associados com a irrigação no Brasil.

A tipologia dos projetos de irrigação, tanto públicos como privados, que a SENIR, transformada, em 1992, em Secretaria de Irrigação SIR, CODEVASF e DNOCS adotam, corresponde a que foi concebida pela **Resenha**, e compreende as seguintes categorias:

- **Tipo A: projetos privados.** Os produtores dedicados a esse tipo de irrigação são aqueles que recebem do governo apenas assistência creditícia, para o financiamento dos equipamentos de irrigação. Os demais gastos, requeridos para as obras de captação, armazenamento e distribuição de água, são financiados com recursos próprios dos empresários.
- **Tipo B: projetos privados.** Os produtores, nesse caso, podem contar com apoio governamental em matéria de infra estrutura (linhas de transmissão e/ou distribuição de energia, assim como as redes elétricas, e obras de macrodrenagem e estradas de acesso).
- **Tipo C: projetos privados conduzidos sob forma cooperativa.** Os produtores podem, neste caso, demandar apoio para a construção de obras de infra estrutura hidráulica, como as relativas à captação e condução da água, da fonte até à “porteira” da fazenda. Os gastos podem ser cobertos com recursos de crédito rural, concedidos tanto a produtores isolados como agrupados em associações.
- **Tipo D: projetos mistos.** Os projetos desse tipo são implantados com o apoio governamental, orientado para a construção das obras de infra estrutura hídrica principal. Tais projetos podem ser realizados em áreas onde os produtores não disponham de condições para construir essas obras. Os gastos podem ser feitos com base em linhas de crédito concedidas, em tais casos, a associações de usuários. Também podem ser realizados diretamente pelo governo, mas o custo das obras será ressarcido integralmente. Os projetos desse tipo destinarão parte das áreas irrigadas ao assentamento de pequenos produtores. Os investimentos desse tipo serão, entretanto, totalmente assumidos pelo governo. Trata se de um tipo que se aproxima daquele correspondente ao de idêntica denominação na sistemática atual, ou seja, as terras de um projeto desse tipo serão exploradas por colonos/irrigantes e por empresários, mediante a sistemática do arrendamento empresarial. Os projetos do **tipo D** compreendem três subdivisões: **D.1** (projeto D em terras privadas), **D.2** (projeto D em terras vendidas pelo governo) e **D.3** (projeto D em terras públicas obtidas mediante compra, desapropriação, dação em



pagamento por infra estrutura de irrigação feita pelas agências federais etc.).

- **Tipo E: projetos públicos.** Corresponde aos projetos explorados exclusivamente por colonos. Em 80 a 100% da área dos projetos desse tipo serão assentados pequenos agricultores. Nesse tipo de projeto, o governo financiará tanto a infra estrutura social como a produtiva, além de poder conceder subsídios para as tarifas de água, durante a fase de maturação do empreendimento.

A condução futura da irrigação no Brasil deve ser feita, segundo a Resenha, por **princípios** como os seguintes:

- o desenvolvimento da irrigação deve ser comandado pela demanda (princípio da “demand driven”);
- a irrigação deve constituir uma atividade econômica auto sustentada;
- os projetos de irrigação baseados no processo de colonização (tipo E) devem ser reconhecidos como típicos de programas de caráter social.

O Banco Mundial não concede mais financiamento a projetos do tipo “E”. Caso o Brasil considere importante continuar apoiando projetos de irrigação dessa natureza, terá que arcar com os recursos requeridos a tal respeito.

A adoção desses princípios significa que o governo brasileiro passou a privilegiar o avanço da irrigação com base na participação da iniciativa privada, inclusive no Nordeste. Tal orientação altera por completo o quadro no qual se insere o desenvolvimento da irrigação nessa Região. Mas põe em relevo que as decisões de investimento privado em agricultura irrigada no Nordeste continuam dependentes de decisões de investimento público, pois tanto os projetos mistos como os privados serão executados com apoio governamental.

Os custos de implantação de um hectare de área irrigada, adotados pela **Resenha Setorial de Irrigação**, considerando os gastos **off** e **on farm**, ou seja, gastos fora e dentro das parcelas irrigadas, foram assim **estimados**:

- Nas **Regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste**: US\$ 2,500 a US\$ 3,000 por hectare, para os projetos dos tipos B e C, às custas dos produtores. Os gastos do governo, em relação a esses custos médios, e neles incluídos, estão estimados em US\$ 400 a US\$ 500 por hectare;
- Na **Região Nordeste**, de acordo com os tipos de projetos:
 - i) **projetos dos tipos B e C**: US\$ 3,000 por hectare. As contribuições públicas, também incluídas no valor médio, estão estimadas em US\$ 500 a US\$ 600 por hectare;
 - ii) **projetos do tipo D**: US\$ 4,500 a US\$ 5,000 por hectare. As contribuições públicas (estaduais e federal), seriam da ordem de US\$



2,500 a US\$ 3,000 por hectare, para os investimentos em estruturas de condução de água;

- iii) **projetos do tipo E**, tomando por base estudos realizados para o DNOCS, em 1978: ²⁵⁹ US\$ 7,500 em média, a serem assumidos pelos governos federal e estaduais. O retorno desses gastos será mais de caráter social do que econômico, o que não significa que esses projetos não sejam eficientes.

Os projetos do tipo “A” requerem menos recursos governamentais, em qualquer uma das regiões do País. Sua consideração depende porém da maior capacidade de investir dos empresários.

O desempenho das instituições responsáveis pela execução de projetos de irrigação, a nível federal e estadual, é considerado frágil. Daí as preocupações da Resenha com os aspectos institucionais, ligados à administração dos programas e projetos de irrigação. Diante dos estrangulamentos identificados, a Resenha destacava ser necessário criar um **Conselho Nacional de Águas** e um **Comitê de Recursos Hídricos do Nordeste**. Sugeria também a criação, no âmbito da então Secretaria Nacional do PRONI, de um **Escritório Técnico**, como reforço aos trabalhos de planejamento da irrigação.

Nenhuma dessas três instâncias chegou a ser criada. A preparação dos manuais previstos na alínea **b** do parágrafo anterior só foi tornada possível graças à cooperação técnica emprestada ao PRONI e, depois, à SENIR e SIR, pelo Bureau of Reclamation-BUREC. ²⁶⁰

A definição de recursos financeiros para investimentos em irrigação no Nordeste, **vis-a-vis** as demais regiões, requer uma consideração específica, face as exigências da Constituição Federal, relativas à obrigatoriedade de aplicação no Nordeste de 50% de cada cruzeiro gasto em irrigação no Brasil. Essa disposição, incluída no inciso II, do Art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tem dificultado a ampliação dos programas de irrigação para o Nordeste. Isto porque os custos de implantação de um hectare de área irrigada nessa Região, sendo mais altos do que os praticados nas demais regiões, exigem a aplicação de recursos, nessas últimas, em valor equivalente ao previsto para o Nordeste.

²⁵⁹ Veja se, a respeito: i) ANTONIO A. NORONHA, SERVIÇOS DE ENGENHARIA. **Replanejamento do sistema de irrigação**; relatório final. Fortaleza, DNOCS, 1980; ii) CARVALHO, Otamar de. **A economia política do Nordeste**; secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro, Campus, 1988, op. cit., especialmente o capítulo 6; e iii) AGUIRRE, Basília et alii. **Projetos de irrigação no Nordeste: o custo da transformação social**. São Paulo, FIPE/PRONI, 1988.

²⁶⁰ O **Bureau of Reclamation** preparou para a Secretaria de Irrigação, como parte dos trabalhos iniciados desde a época do PROINE e PRONI, o seguinte conjunto de manuais de irrigação, compreendendo os seguintes temas, por volume: i) Vol. 1: Planejamento Geral de Projetos de Irrigação; ii) Vol. 2: Classificação de Terras para Irrigação; iii) Vol. 3: Avaliação Econômica e Financeira de Projetos de Irrigação; iv) Vol. 4: Operação e Manutenção de Projetos de Irrigação; e v) Vol. 6: Avaliação de Pequenas Barragens. Os Volumes 5 (Especificações Técnicas Padronizadas-Ingês e Português), 7 (Elaboração de Projetos de Irrigação) e 8 (Construção de Projetos de Irrigação). encontram-se em fase de conclusão. Trata-se de um conjunto de informações muito importante, tanto para profissionais do setor público como do setor privado.



O aumento de recursos financeiros, para expandir as áreas irrigadas no Nordeste, termina assim por exigir ampliações, para aquelas regiões, superiores à capacidade de execução dos seus agricultores ou às disponibilidades financeiras. Daí se derivam dois resultados. Primeiro, a ampliação dos investimentos em irrigação no Nordeste implica a expansão dos investimentos nas outras regiões, em igual proporção. Num quadro de escassez de recursos para investimento, como o que se vive presentemente, no Brasil, a tendência é o corte de gastos. No limite, isto pode significar redução nos investimentos em irrigação no Nordeste, como vem acontecendo. Segundo, adotar a decisão de reduzir o nível de investimentos em agricultura irrigada no Nordeste, por conta de uma possível limitação de recursos financeiros, oriundos do governo federal, significa, de saída, frustrar as expectativas dos pequenos agricultores e empresários dessa Região, quanto às possibilidades de desenvolvimento da agricultura irrigada.

A recuperação de custos constitui outro ponto importante da Resenha, sobre o qual vale refletir. A recuperação total dos custos dos investimentos em obras de captação, armazenamento e distribuição de água, proposta pela Resenha, ainda que sustentável do ponto de vista econômico, é extremamente limitante ao desenvolvimento da irrigação no Nordeste. A maioria dos países do mundo concede subsídios à agricultura. Os Estados Unidos e os países da União Européia continuam concedendo subsídios ao desenvolvimento da irrigação. Os subsídios oferecidos por esses países, na realidade, se justificam, pois têm em vista viabilizar a construção da infra estrutura hídrica requerida pela irrigação. Sem eles, muitos projetos importantes não teriam sido implantados. O exame do que aconteceu e continua acontecendo a respeito da construção dos projetos de irrigação implantados e/ou em implantação na Califórnia e no Arizona também reforça essa afirmativa.²⁶¹ Tenha se, porém, em mira, que os subsídios ali concedidos – como os de que se trata aqui – não são, necessariamente, subsídios diretos à produção.

Vale, pois, chamar atenção para a necessidade de se estabelecerem critérios diferenciados para a recuperação dos custos das obras de infra estrutura hidráulica, em particular as construídas no Nordeste. Por exemplo, os produtores que implantarem projetos de irrigação do tipo “D”, incluídos na categoria de empresários, e dispuserem de área irrigável de até 200 hectares, poderiam ficar obrigados a recuperar no máximo 80% dos custos das obras de infra estrutura hidráulica. Do contrário, pode se correr o risco de os empresários do Centro Sul não considerarem os investimentos privados em irrigação, no Nordeste, um negócio lucrativo. Quem perde? Primeiro, o Nordeste. Em segundo lugar, as demais regiões, que deixam de ampliar os seus negócios no espaço econômico dessa Região.

²⁶¹ Cf. Otamar de CARVALHO, Paulo POGGI & Carlos Alcebiades CAVALCANTI. A irrigação nos Estados da Califórnia, Arizona e Nevada. *Revista ITEM Irrigação e Tecnologia Moderna*. Op. cit.



4. Irrigação Privada e Novos Projetos Mistos de Irrigação Pública

O PROINE realizou um grande esforço no sentido de preparar um específico projeto de apoio à irrigação privada no Nordeste. Recebeu colaboração técnica e financeira do Banco Mundial e suporte técnico por parte dos Estados e de empresas de consultoria. Utilizou-se, além disso, dos estudos setoriais que fizera com o apoio do Banco Mundial, seguindo as recomendações da Resenha Setorial. Com esse repositório de informações, preparou uma proposta completa denominada **Projeto Subsetorial de Apoio à Irrigação Privada no Nordeste (PS-II)**. Antes, o PRONI preparara uma projeto de apoio à irrigação privada nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste – o PS-I %, que foi financiado pelo Banco.

O **PS-II** tem por objetivo o incremento da produção agrícola, com base no **desenvolvimento da irrigação privada**, na Região Nordeste, devendo para tanto contribuir para o atendimento da demanda por alimentos e para a geração de empregos estáveis. O PS-II deve atuar no sentido de apoiar ações subordinadas aos seguintes componentes:

- construção de infra estrutura elétrica, viária e hidráulica), para suporte à implantação e operação de 218.000ha irrigados, por produtores privados, em projetos dos tipos B e C;
- modernização e reabilitação de perímetros públicos, administrados pelo DNOCS, envolvendo áreas irrigadas de 6.982ha;
- apoio institucional, compreendendo a gerência de bacias hidrográficas, o treinamento de recursos humanos, a modernização institucional (pública e privada), a mobilização de produtores e o levantamento de recursos naturais para irrigação.
- As atividades do Projeto devem ser desenvolvidas em **áreas de concentração**, selecionadas anualmente pelos estados, DNOCS e CODEVASF, segundo critérios ainda estabelecidos pela SENIR.

A execução do PS-II, no que se refere a investimentos específicos em irrigação, envolve dispêndios estimados em US\$ 448,6 milhões, a preços de maio de 1989, dos quais US\$ 198,3 milhões provirão do Banco Mundial. A diferença correria à conta de recursos da União, dos estados e dos beneficiários. As contingências físicas e financeiras estão incluídas no total, mas não os investimentos a nível de propriedade.

Esse Projeto já foi submetido à Comissão de Financiamentos Externos-COFIEX, coordenada pela SEPLAN-PR. Não foi aprovado até agora, embora as negociações com o Banco Mundial tenham avançado bastante. A SEPLAN-PR e a COFIEX entendem que esse Projeto ainda não está maduro para ser aprovado, seja pelas dificuldades institucionais por que passam os órgãos públicos responsáveis pela irrigação no Nordeste, seja pelo grau de desenvolvimento das empresas privadas, que não é considerado adequado.



A não aprovação do PS-II, até agora, não significa que iniciativas de apoio à irrigação privada no Nordeste não virão a ser executadas, a médio prazo. Como o Projeto tem méritos técnicos, sua implementação tende a ser viabilizada à medida em que as condições técnicas e materiais de desenvolvimento da Região amadurecerem. Isto significa ter-se que realizar novos estudos sobre as oportunidades e as possibilidades de expansão da agricultura irrigada no Nordeste.

O **Projeto Nordeste 1** compreende ações relativas à implantação de projetos do tipo “D”. Estão incluídos no Projeto os *Projetos Barreiras Norte e Formoso H*, no Estado da Bahia, a cargo da CODEVASF; os *Projetos Baixo Acaraú e Tabuleiros de Russas*, no Estado do Ceará; e os *Projetos Platôs de Guadalupe e Tabuleiros Litorâneos*, no Estado do Piauí, a cargo do DNOCS.

Com a implantação desses seis projetos, objetiva-se fortalecer a criação de novos pólos de desenvolvimento agrícola e agroindustrial em suas áreas de influência, tomando por base estudos realizados pelo PRONI/PROINE e o BNB. As principais metas do Projeto Nordeste 1, relativa a esses seis projetos, incluem:

- a implantação de 53.900 ha de áreas irrigadas;
- criação de oportunidades de trabalho e melhoria das condições de vida de 5.221 famílias de irrigantes.

As áreas dos projetos serão irrigadas com base nos métodos de aspersão, gotejamento, pivô central, irrigação localizada e microaspersão.

A implementação do Projeto Nordeste I demandará recursos da ordem de US\$ 465,000,000.00, dos quais US\$ 210,000,000.00 (45% do total) devem provir do Banco Mundial. Os 55% restantes correrão à conta da União e dos beneficiários. O projeto já foi aprovado pela COFIEX. Os custos dos investimentos a serem realizados nos seis projetos serão totalmente recuperados.

E. RECURSOS MOBILIZADOS E PROBLEMAS ENFRENTADOS

Ao ser concebido, o PROINE previa a implantação de 1.054.000ha de áreas irrigadas, abrangendo as iniciativas federal, estaduais, empresariais e das comunidades beneficiadas. Para a concretização dessas metas, no período 1986-90, foram previstos recursos para investimento da ordem de US\$ 4,3 bilhões. (Vide tabela 7.3-A.) Desse total, 75,36% se destinavam à irrigação pública federal e 24,62% à irrigação privada. Os recursos destinados a estudos setoriais foram estimados em apenas US\$ 1,0 milhão, ou seja, 0,02% do total. Ainda em 1986, foi verificada a necessidade de ampliar as disponibilidades de recursos com essa finalidade. Com o Acordo de Empréstimo nº 2.680-BR (*Engineering Loan*), firmado com o Banco Mundial,

vários e importantes estudos foram realizados, sanando-se inúmeras deficiências do PROINE e várias demandas do PRONI.

Os recursos destinados a investimentos eram aplicados, do ponto de vista da gestão federal, por três unidades gestoras principais: a Secretaria Executiva do PRONI,²⁶² administrada diretamente pelo Ministro Extraordinário para Assuntos de Irrigação, o DNOCS, a CODEVASF e o DNOS.²⁶³ O PROINE deveria ter uma vigência de cinco anos. É preciso ficar claro que depois da *operação desmonte*, no segundo semestre de 1988, o PROINE e o PRONI perderam muito em importância e em capacidade de mobilização de novas capacidades técnicas e institucionais. E não houve reversão de tendência. A perda de potência foi crescente, não havendo melhora de desempenho, nos anos posteriores a 1988, durante a fase da Secretaria Executiva do PRONI, da Secretaria Nacional de Irrigação-SENIR e da atual Secretaria de Irrigação. Na realidade, as realizações, físicas, institucionais e técnicas, de peso, conseguidas pelo PROINE, tiveram lugar mesmo foi no período 1986-88. Nos anos de 1989 e 1990, os resultados chegaram a ser bem menos expressivo, embora os desembolsos financeiros tenham se mantido nos mesmos patamares. A tabela 7.4-A indica os valores relativos recursos orçados e aplicados pelo Núcleo Central do PROINE, pelo DNOCS e CODEVASF, no período 1986-90. A desarticulação do Estado brasileiro, no último ano do Governo Sarney e no primeiro ano do Governo Collor não poupou nenhum gerente, por melhor que fosse. Este é um dado do Brasil do período recente que não pode deixar de fazer parte de qualquer reflexão que se faça sobre a atuação do setor público brasileiro, a partir do início dos anos 60.

Os dados da tabela 7.4-A foram consolidados e sintetizados na tabela 7.5-A, juntando-se a eles os valores totais da tabela 7.3-A (recursos programados originalmente para o PROINE). Pelo que se pode ver na tabela 7.5-A, o PROINE recebeu 64,5% dos recursos programados originariamente. Essa relação mostra que, apesar da crise, os orçamentos destinados à irrigação, na vigência do PROINE, tiveram, em princípio, estiveram situados em patamar mais favorável do que o historicamente observado em programas do gênero, situados nos limites de 25 a 30%. A relação entre os recursos aplicados e os recursos programados ficou em 60,9%, constituindo uma espécie de recorde. Ao mesmo tempo, os órgãos federais diretamente responsáveis pelo Programa também trabalharam com eficiência. No período 1986-90, o Núcleo Central do PROINE, o DNOCS e a CODEVASF aplicaram 94,4% dos recursos de seus orçamentos.

²⁶² Aqui denominada de Núcleo Central do PROINE.

²⁶³ Em virtude de o DNOCS ter absorvido as funções do DNOS, os gastos realizados por aquele Departamento estão incluídos na rubrica DNOCS. É verdade que o Núcleo Central do PROINE, primeiro, e a SENIR depois, assumiram parte das funções do DNOS. A redução a essas três instâncias gestoras principais não trás qualquer problema para o exame dos recursos programados, orçados e aplicados pelo PROINE, no período 1986-90.



Os números apresentados precisam ser qualificados. Os recursos efetivamente aplicados por aquelas instituições corresponderam, na média a 61% dos recursos programados quando da elaboração do Programa, em 1985. Durante a programação anual, as diferenças se mostravam maiores, porque cada uma daquelas três unidades gestoras tinha que balisar os seus orçamentos pelos tetos previamente estabelecidos. Os valores dos orçamentos anuais, muitas vezes até, chegavam a se aproximar dos valores programados por cada uma das três unidades – Núcleo Central do PROINE, DNOCS e CODEVASF. Mas os aumentos se davam em rubricas ou projetos, na maior parte dos casos, diferentes das consideradas na programação inicial.

Na execução de um orçamento o que importa não é saber se o valor orçado, chegou a ser totalmente liberado ao final do exercício, mas a oportunidade com que as liberações são feitas. A execução de obras e serviços mediante contrato, como é quase a regra nas instituições de que se está a tratar, estão sujeitas a cronogramas que se não forem obedecidos implicam pagamentos de reajustes, cujos montantes podem inviabilizar a conclusão de uma determinada obra ou serviço. Além disso, a prática do contingenciamento orçamentário, instituída no final dos anos 80, complicaram ainda mais a execução orçamentária do PROINE, DNOCS e CODEVASF. As dificuldades enfrentadas por essas instituições não ficaram portanto restritas às reduções nos valores orçados. O retardamento nas liberações dos recursos descontingenciados talvez tenha apresentado maior efeito sobre a execução dos programas de investimento das instituições citadas.

Essas dificuldades, na realidade, tiveram início ainda em 1989. A atualização do orçamento naquele ano não foi efetuada de forma compatível com a elevação do nível geral de preços então observado. Naquele ano, o orçamento do PRONI/PROINE, CODEVASF e DNOCS foram reajustados em porcentagem ao redor de 100%, enquanto o aumento no nível geral de preços foi de 1.760%. Essa defasagem determinou um grande volume de reajustamentos contratuais, que serviram para onerar os orçamentos subseqüentes daquelas três unidades gestoras.

Em 1990, as restrições orçamentárias continuaram se manifestando, como resultado da política de acentuada contenção dos gastos públicos, posta em prática pela administração Collor. Também no decorrer daquele exercício, o orçamento do PRONI/PROINE, DNOCS e CODEVASF só vieram a ser reajustados no final do ano, assim mesmo parcialmente, comparado com o crescimento do nível geral de preços, vigente no ano. Esse descompasso impediu para que as três unidades apresentassem desempenhos mais favoráveis, compatível com as metas programadas.

Ressalte-se que esse quadro não melhorou, em nada, no exercício de 1991. Continuaram vigorando os condicionantes da política de austeridade que vinha sendo praticada pelo governo federal. Concomitante com a

publicação da sanção presidencial à Lei do Orçamento de 1991, foi decretada a indisponibilidade, quase que integral, dos valores dos orçamentos aprovados. No decorrer de 1991, o orçamento foi sendo descontingenciado, paulatinamente, sem contudo atingir níveis compatíveis com as exigências dos compromissos assumidos pela Empresa, para atender as metas programadas.

As melhoras observadas, a partir de 1990, foram pequenas, mas importante. E se referiram à mobilização de recursos para os investimentos privados. Desde o princípio, os investimentos diretamente realizados em projetos privados foram feitos com recursos dos produtores, obtidos por meio de linhas de crédito especial. Na realidade, a disposição dos produtores de investirem em irrigação constituiu uma das condições essenciais para a existência do Programa. As decisões a este respeito expressavam sua concordância em participar, no todo ou em parte, dos investimentos em irrigação **off farm**²⁶⁴ e de assumir integralmente os investimentos **on farm**,²⁶⁵ mediante a aplicação de recursos próprios ou do uso complementar de recursos de terceiros, provenientes do crédito rural.

Além dos recursos para crédito, os produtores continuaram dispendo da linha de apoio auxiliar do FINOR-Alimentos,²⁶⁶ vinculada ao Fundo de Investimentos do Nordeste-FINOR. A partir de 1990, quando o funcionamento da máquina pública já não era dos melhores, os agricultores e empresários passaram a contar com o apoio do Fundo Constitucional do Nordeste-FNE. Esses dois fundos desempenharam papel importante na expansão da irrigação privada, mormente a de médio e grande portes. A implantação de projetos de irrigação dos tipos “A”, “B” e “C” tem sido viabilizada por esses instrumentos.

O PROINE enfrentou outros problemas, ligados, direta e indiretamente, a questões de natureza institucional e administrativa. Esses problemas mostraram-se mais evidentes no âmbito da administração dos projetos de irrigação pública federal, conduzidos sob a responsabilidade do DNOCS e da CODEVASF.

Ao enfatizar a irrigação privada, os gestores do PROINE puseram em prática medidas concebidas segundo pressupostos que conferiam maior eficiência à gestão privada. Os projetos públicos, neste sentido, eram considerados ineficientes, paternalistas e, de certo modo, presas do

²⁶⁴ Corresponde à infra-estrutura externa às áreas irrigadas. Essas áreas, no caso dos projetos públicos (da CODEVASF ou do DNOCS), referem-se às áreas arrendadas e/ou vendidas aos empresários.

²⁶⁵ Trata-se dos gastos realizados no interior das parcelas irrigadas. No caso dos projetos públicos federais, principalmente os do tipo “E”, a CODEVASF e o DNOCS se encarregam também desses gastos.

²⁶⁶ O FINOR-Alimentos foi criado pelo Decreto nº 92.345, de 29.01.86. A aplicação dos recursos do FINOR-Alimentos em projetos de agricultura irrigada foi regulamentada pela SUDENE, por intermédio das Portarias de nºs 536/86 e 660/88. Veja-se, a respeito: i) ROCHA, Virgílio Marques de. Coord. **Manual de elaboração de projetos de irrigação e drenagem**; programa FINOR-Alimentos. Recife, SUDENE, s.d.; e ii) BRASIL. SUDENE. Ed. **Consolidação das normas sobre redução do imposto de renda, reinvestimento e FINOR**. 4. ed. rev. atualiz. Recife, 1993.



clientelismo; aquele clientelismo caracterizado como vigente em todo o Nordeste e generalizado a todos os negócios realizados na Região. Além disso, dizia-se, os projetos públicos eram implantados aos custos mais elevados do País, em matéria de irrigação. O paradigma para essas percepções eram os custos praticados nas Regiões Sudeste e Sul, segundo esquemas de irrigação privada. Com essa perspectiva, tudo o que vinha sendo feito pelo DNOCS e CODEVASF precisava ser modificado. Se os paradigmas estavam relacionados à gestão privada, era preciso **emancipar** os projetos públicos.

Foi então criado o programa de emancipação dos projetos públicos do Nordeste. Aquele programa tinha como objetivo “transferir, após um período de co-gestão, a inteira responsabilidade da administração aos próprios irrigantes, organizados em cooperativas.” Durante o período de co-gestão a CODEVASF e o DNOCS continuariam “alocando recursos técnicos e financeiros para execução das obras e prestação dos serviços previstos nos termos da delegação.” Em contrapartida, as cooperativas ou associações de irrigantes, ao assumirem a delegação, seriam livres “para manter ou não, no todo ou em parte, os funcionários até então alocados à administração, operação e manutenção do projeto.”²⁶⁷

Para que a emancipação de um projeto público de irrigação seja bem sucedida, é necessário que os usuários desse projeto dominem completamente as atividades envolvidas em todo o processo. As decisões ligadas à produção devem ser tomadas efetivamente pelos próprios usuários (colonos-irrigantes ou empresários), de forma individual em grupo (associações, cooperativas). Essas atividades constituem a base de sustentação do processo de emancipação. Mas a emancipação só chega a ser total “se as atividades voltadas para a administração, operação e manutenção da infra-estrutura [de irrigação] forem também conduzidas pelos usuários. Isto requer, além da autonomia para fixação de tarifas, [de água] a constituição pelos usuários de uma entidade responsável por essas tarefas.”²⁶⁸

O Distrito de Irrigação tem constituído o principal tipo de associação dos usuários de projetos de irrigação. Trata-se de uma organização na qual todos os usuários, além da obrigação de associar-se, têm “a função de gerir todas as tarefas relacionadas ao uso da água. A obrigatoriedade de participação no Distrito se faz necessária, visto que existem obras de uso comum [como são as de infra-estrutura – barragens, canais, estações de bombeamento, drenos etc.] que devem obedecer a uma única administração, para evitar a desordem e o caos.”²⁶⁹ No Brasil, os projetos públicos não podem

²⁶⁷ Cf. BRASIL. PRONI-Programa Nacional de Irrigação - **Relatório de realizações (1986-88)**. Brasília, 1989, pp. 19-20.

²⁶⁸ BORELLA, José Eduardo - “Considerações sobre a irrigação nacional à luz da legislação.” In: MILLAR, Agustín A. Editor. **O gerenciamento de recursos hídricos e o mercado de águas**. Brasília, Secretaria de Irrigação, 1994, pp. 24.

²⁶⁹ Idem, p. 25.

emancipar-se totalmente do setor público (a CODEVASF ou o DNOCS). Há procedimentos legais que impedem a alienação total da infra-estrutura de irrigação, ali construída pelo governo federal. Pode ocorrer, como tem havido, a cessão, mediante comodato. Mas o risco da depredação do patrimônio público, conforme ressaltado, é grande.

O processo de emancipação dos projetos públicos de irrigação no Nordeste foi executado, durante a execução do PROINE, a um custo muito alto para a sociedade. Os gestores de então, além de trabalharem em moldes tão ou mais paternalistas, do que os praticados pelo setor público, contribuíram pouco para a melhora de eficiência dos projetos. Permitiram que o patrimônio público, em alguns casos, fosse usado de forma inadequada e predatória. Máquinas e equipamentos foram sucateados e obras de infra-estrutura hídrica tiveram sua obsolescência alcançada muito antes do tempo.

Emílio Assirati aponta corretamente para esses problemas, quando chama atenção para a necessidade de se dar uma adequada utilização ao patrimônio construído pela CODEVASF e pelo DNOCS. “Há um grande patrimônio público de irrigação, criado no Semi-Árido. As tentativas de transferir aos agricultores a operação e manutenção dos projetos públicos (emancipação) estão sendo feitas com grandes subvenções às cooperativas. Sem a subvenção poucos projetos sobrevivem, e é correto subvencioná-los, para que não desapareçam.” Mas se deve promover a sua eficiência, para diminuir as subvenções, e também utilizá-los como bases físicas para pesquisa, difusão de tecnologia e outras funções, além da produtiva. É uma questão atual o modo de aproveitar o grande investimento já feito em irrigação, para que não fique ocioso e não seja desperdiçado e usado irracionalmente, inibindo a continuidade do esforço do governo na irrigação do Semi-Árido.”²⁷⁰

O processo de emancipação pode ter constituído uma medida acertada, do ponto de vista de gestão dos projetos públicos de irrigação. Mas sua execução foi inadequada e danosa ao patrimônio público. Por ter sido posta em prática, a ferro e fogo, contribuiu significativamente para deteriorar o desempenho do DNOCS e da CODEVASF. Estas duas instituições estão pagando hoje um alto preço pela forma como foi conduzido o processo de emancipação. Se já havia pouca simpatia pelo DNOCS e pela CODEVASF, por parte de determinados segmentos da sociedade e de alguns ministérios, o programa de emancipação contribuiu para aumentar a animosidade preexistente.

O segundo argumento utilizado em reforço à política liberalizante, praticada pelos gestores do PRONI/PROINE, CODEVASF e DNOCS, de

²⁷⁰ ASSIRATI, Emílio Borsari - “Uma avaliação das políticas recentes de desenvolvimento regional no Brasil: o caso da irrigação do Nordeste.” In: HOLANDA, Nilson & REIS, Zenon - **Uma avaliação das políticas de desenvolvimento regional no Brasil**; relatório-síntese de projeto de pesquisa patrocinado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A para avaliação das políticas e programas de desenvolvimento regional no Brasil. Brasília, BNB, set., 1990, p. 136. Xerox.



serem os custos de implantação de um hectare de terra irrigada no Nordeste os mais elevados do País, é **non sequitur**. Os custos das obras de captação, armazenamento e distribuição de água nos projetos públicos de irrigação no Nordeste são altos, efetivamente, porque são determinados pelas particulares condições do clima predominante na Região. Seu valor mais elevado decorre das características exigidas para a construção das obras de infra estrutura hidráulica. Essas obras precisam de grande porte para que as escassas águas provenientes das **chuvas irregulares e mal distribuídas** possam se tornar disponíveis não apenas para a irrigação como para o consumo humano. O custo do investimento de um hectare irrigado no Nordeste segue um padrão, semelhante ao observado nos Estados Unidos, na Espanha ou em Israel. Nos projetos de irrigação da Califórnia ou do Arizona, o valor médio do custo do investimento de um hectare irrigado gira em torno de US\$ 10,000. Os custos médios da irrigação, pública e privada, no Nordeste, em projetos de maior escala, variam de US\$ 7,000 a US\$ 11,000 ou US\$ 12,000 para a implantação da infra estrutura de um hectare de terra irrigada.²⁷¹

Os **custos da infra estrutura de irrigação** no Nordeste tornam se às vezes mais elevados por causa dos atrasos do governo no pagamento das obras executadas pelas empresas construtoras. Os custos finais podem ser menores, basta melhorar o nível dos trabalhos de planejamento, a nível de bacias, sub bacias ou projetos. Essa possibilidade tende a ficar remota, em virtude do sucateamento a que estão submetidas as instituições federais encarregadas dessas funções (SUDENE, DNOCS e CODEVASF). Os Estados, até agora, não conseguiram adquirir a necessária capacidade e competência para assumir parte desses encargos. Enquanto a crise por que passa o Estado brasileiro, mormente no Nordeste, não for adequadamente resolvida, essas ineficiências continuarão respondendo pelo baixo nível de produtividade dos projetos governamentais. Como os programas especiais examinados nos Capítulos V e VI, o PROINE não conseguiu superar os problemas de gestão enfrentados pelas instituições públicas.

Assim, reforçando uma ênfase já salientada, a irrigação de baixo custo no Nordeste está restrita a situações muito particulares de produtores que dispõem de poucos recursos, tanto físicos (solo e água) como financeiros. O problema não é o custo da implantação de um hectare irrigado. O que interessa saber no caso do Nordeste é se a irrigação sujeita a esse custo propicia retornos, não apenas econômicos, como sociais. A resposta a essa dúvida vem sendo dado, positivamente, em todas as áreas onde a irrigação já adquiriu densidade, seja em termos de amplitude das áreas agrícolas irrigadas, seja a respeito da dinamização das atividades não-agrícolas, como está ocorrendo nas áreas do Alto São Francisco, no norte de Minas Gerais; do Médio São Francisco, em torno de Barreiras e de Bom Jesus da Lapa; do Submédio

²⁷¹ Veja se, a respeito: i) AGUIRRE, Basília. Coord. **Projetos de irrigação: o custo da transformação social**. Op. cit., especialmente o Cap. 9. e ii) CARVALHO, Otamar de, PEREIRA, Paulo Poggi & CAVALCANTE, Carlos Alcebiades. A irrigação nos Estados da Califórnia, Arizona e Nevada. Op. cit.

São Francisco, no pólo Petrolina/Juazeiro; no Vale do Açu, em torno do Município de Assu, no Rio Grande do Norte; do Médio Jaguaribe, no Ceará; do sul do Piauí; e do sudoeste do Maranhão.

F. METAS E RESULTADOS ALCANÇADOS

As metas alcançadas refletem os desajustes do setor público, devendo muito aos recursos provenientes do crédito rural e dos fundos de investimento mencionados, mobilizados pelos agricultores. Sem a participação da iniciativa privada, os resultados alcançados teriam sido muito menos expressivos. O exame das informações relativas às metas de implantação de novas áreas irrigadas será feito em dois momentos, considerando, primeiro, o balanço das ações realizadas PROINE, constantes de Relatório produzido pelo PRONI. Os dados daquele balanço estão registrados na tabela 7.6-A, que contém informações sobre a situação das áreas irrigadas até 1985 e o crescimento observado no período 1986-88, em cada uma das regiões.

As áreas irrigadas no Nordeste, até 1985, correspondiam a 366.800ha. No período 1986-88, foram implantados mais 247.900ha, segundo as diferentes iniciativas de irrigação (pública federal, pública estadual, privada pontual, ou do PAPP, e privada propriamente. O crescimento observado naquele período foi de 67,6%. A situação em relação ao Brasil, que expressa as realizações conjuntas do PRONI e do PROINE, também foi positiva. No período 1986-88, foram implantados 787.900ha de novas áreas irrigadas, em todo o País. Esse resultado representou um crescimento de 40,2%, no período 1986-88.²⁷²

Os resultados da implantação de novas áreas irrigadas no período 1989-91 foram extremamente reduzidos. A atuação do governo e da iniciativa privada no Nordeste, nesses três anos, refletiu os descompassos da gestão financeira e administrativa vividos pelo País. Naqueles três anos, de acordo com as estimativas disponíveis, foram implantados 20.300ha de áreas irrigadas. Pode-se assim concluir que na vigência do PROINE foram implantados no Nordeste 268.200ha de áreas irrigadas. (Vide tabela 7.7-A.)²⁷³

Isto mostra que da meta de um 1.054.300ha de áreas irrigadas, previstas na programação inicial do PROINE, para o período 1986-90, foram implantados 25,4% daquele total. Esse resultado corresponde à implantação de uma média de 53.600ha por ano. Diante dos recursos mobilizados, que corresponderam a algo em torno de 60%, em média, o desempenho pode, à primeira vista, ser considerado pouco satisfatório. Esse quadro foi bem diferente no período 1986-88, quando o PROINE se caracterizava como um programa efetivamente

²⁷² A tabela 7.7-A oferece um quadro detalhado da evolução das áreas irrigadas no Brasil, por região, em anos posteriores a 1960, até 1991.

²⁷³ A confirmação dessas estimativas vai depender do Censo Agropecuário de 1990 (ou de 1991), como ocorreu com as estimativas sobre as áreas irrigadas até 1985, que o PRONI/PROINE realizou, quando produziu o balanço das ações no período 1986-88.



prioritário, no contexto das ações do governo federal no Nordeste. Naquele período, a média anual de hectares irrigados implantados foi de 82.600ha.

Além dos resultados físicos, expressos pelas novas áreas irrigadas, foram atendidos pelo PROINE 1.192.400 produtores rurais. O Programa contribuiu para a geração de aproximadamente 200.000 empregos diretos e mais de 1.100.000 empregos indiretos, além de ter propiciado a produção de praticamente 1,5 milhão de toneladas de grãos. (Vide tabela 7.10-A.)

Apesar dos percalços referidos às gestões financeira e administrativa, a partir de 1989, principalmente, o PROINE apresentou outros resultados de maior importância para o desenvolvimento das atividades agrícolas e não-agrícolas, derivadas da implantação e operação de projetos de irrigação. Dentre esses cabe destacar os relativos aos trabalhos de suporte tecnológico à irrigação; capacitação de recursos humanos; realização de estudos técnicos e sócio-econômicos de interesse da irrigação; e cooperação técnica e captação de recursos externos para a implantação de novos projetos.

Os trabalhos de **suporte tecnológico à irrigação** começaram por assentar melhor as bases conceituais na matéria. A maior ou menor eficiência do uso da água na irrigação, complementada por medidas de drenagem (controle e manejo do solo e da água), depende da disponibilidade e utilização de conhecimentos científicos e tecnológicos adequados. O estado da arte desses conhecimentos exige, por sua vez, competência e adequado desempenho das instituições de ensino e pesquisa.

Com a expansão das áreas irrigadas no Nordeste, aumentou a demanda por novas tecnologias, específicas de cultivos irrigados. O PROINE colaborou com a EMBRAPA na execução de mais de 70 projetos de pesquisa na área de irrigação, abrangendo linhas de pesquisa como as seguintes: obtenção de cultivares adaptados às condições específicas da irrigação no Nordeste; desenvolvimento e adequação de metodologias para manejo da irrigação, com vistas ao aumento da eficiência do uso da água; desenvolvimento e adequação de metodologias para conservação e manejo do solo e da água; estudos de níveis, fontes e manejos de nutrientes, corretivos e matéria orgânica e suas inter-relações com a água de irrigação; sistemas de produção em agricultura irrigada; e desenvolvimento de tecnologia e manejo na exploração de fruteiras (melão, melancia, abacaxi e citros) e hortaliças (tomate industrial, tomate de mesa, cebola, batata-inglesa, aspargo e folhosas).²⁷⁴

O PROINE realizou um grande esforço para a **capacitação de recursos humanos** nos diferentes domínios da irrigação, enfatizando as áreas de engenharia, agronomia e economia. As exigências técnicas da agricultura irrigada são bem maiores do que as requeridas pela agricultura de sequeiro, mesmo a moderna e de alta produtividade. Isto porque a agricultura irrigada

²⁷⁴ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA/PRONI. *Plano quinquenal de irrigação (1990 95)*. Op. cit., pp. 67-71.

requer competência técnica específica, assentada na existência de agricultores que conheçam o seu ofício e de um adequado contingente de profissionais de nível médio e superior, com experiência e sólida formação técnica. São os técnicos dedicados ao ensino, à pesquisa e à assistência técnica que garantem o êxito e a permanente evolução da base técnica e da produção, em condições de irrigação.

Com esse propósito, mobilizou várias universidades e centros de pesquisa, do Nordeste e de outras regiões do País. No período 1986-88, foram treinados mais de 20.000 profissionais de irrigação, entre produtores, técnicos (de nível médio e superior) e pesquisadores. O PROINE chegou a dar os primeiros passos para a criação de um **centro de excelência** para a capacitação teórico-prática, em técnicas avançadas, de técnicos e pesquisadores.²⁷⁵

No tocante aos **estudos técnicos e sócio-econômicos de interesse da irrigação**, o PROINE realizou notável esforço para criar um conhecimento mais amplo sobre os problemas e as possibilidades de desenvolvimento da agricultura irrigada na Região. Neste sentido, produziu vários estudos sócio-econômicos, de recursos naturais e de desenvolvimento institucional. Tais estudos tiveram em mira intensificar o aproveitamento dos recursos de solo e água mediante a irrigação. Ênfase particular foi dada às porções semi áridas do Nordeste, face às suas vantagens comparativas, em escala nacional e internacional, para a produção de frutos tropicais, industrializados ou **in natura**, e sementes de alto valor. Os estudos produzidos diretamente ou sob a coordenação do PROINE estão listados no Anexo 2.

Destaque-se, por fim, a importância dos esforços realizados em matéria de **cooperação técnica e de captação de recursos externos** destinados à implantação de novos projetos de irrigação no Nordeste foram muito positivos. Destaque-se, primeiro, a contribuição recebida de organizações externas, prestadoras de assistência técnica, como as seguintes: Bureau of Reclamation-BUREC, IICA, FAO e OEA. A captação de recursos externos, para novos projetos, foi viabilizada pelos contratos firmados com agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e o BID, e governos como os da Alemanha, Hungria e Japão.²⁷⁶ Graças a esses esforços, está sendo possível implantar os Projetos Barreiras Norte, Formoso "H", Baixo Acaraú e Tabuleiros de Russas, incluídos no Projeto Nordeste 1.

G. SUSTENTABILIDADE

É inadequado dizer se que a irrigação é a panacéia para os problemas do Nordeste, e em particular os de suas áreas sujeitas às secas. Mas é

²⁷⁵ Cf. PRONI-Programa Nacional de Irrigação - **Relatório de realizações (1986-88)**. Op. cit., pp. 34-7.

²⁷⁶ Veja-se, a respeito: SILVA, Paulo Natal e -"Cooperação externa: o problema da entrosagem das equipes da CODEVASF/antecessoras com as equipes das entidades externas." **ITEM-Irrigação e Tecnologia Moderna**. Brasília, (47):21-24, dez. 1991/dez.1992.



extremamente equivocada a afirmativa de que a irrigação não constitui ajuda indispensável à solução desses mesmos problemas. A irrigação não constitui apenas um instrumento para o desenvolvimento da agricultura. Essa generalização pode ser aceita quando referida ao quadro de uma agricultura já desenvolvida, como a do Sudeste e em particular a de São Paulo. O mesmo não ocorre quando se está diante de uma realidade como a do Nordeste. Por isso, há que se pensar a irrigação no Nordeste não como um simples instrumento para o desenvolvimento da agricultura. A agricultura irrigada pode ser pensada como um instrumento de desenvolvimento regional, capaz de garantir o desenvolvimento global, desde que se promova uma estreita articulação das atividades agrícolas, com base na irrigação, com as atividades urbano industriais.

A implementação do PROINE foi viabilizada graças ao apoio institucional e político que lhe foi conferido pelo Presidente José Sarney, à tenacidade com que Vicente Fialho exerceu as funções de Ministro Extraordinário para Assuntos de Irrigação e à colaboração da SUDENE, enquanto esteve sob o comando de José Reinaldo Carneiro Tavares. Graças a esse apoio, foi possível montar no âmbito da estrutura do PRONI uma equipe tecnicamente competente e dedicada às enormes tarefas colocadas pelo Programa. Além de profissionais brasileiros, o Programa contou com profissionais estrangeiros dotados de grande saber técnico e sólida experiência, como os integrantes do **Bureau of Reclamation**, dos Estados Unidos, da FAO e do Banco Mundial. Neste sentido, pode-se dizer que o PROINE conseguiu sustentabilidade técnica e gerencial, enquanto contou com sustentabilidade político-institucional.

Os projetos de irrigação incentivados pelo PROINE foram bem aceitos, especialmente pela iniciativa privada, porque sua execução tinha sustentação econômica. Os estudos disponíveis sobre a relação benefício/custo e a avaliação de projetos de irrigação indicam que tanto os projetos públicos como os privados são economicamente vantajosos.²⁷⁷ No caso particular dos projetos públicos, os índices observados podem ser melhorados se o uso do solo for intensificado e se os colonos e cooperativas de produtores melhorarem sua capacidade de gerenciamento.

Apesar das evidências positivas, o desenvolvimento da irrigação no Nordeste foi quase sempre visto pelos técnicos do antigo MINIPLAN e da atual SEPLAN-PR como iniciativa de escassas possibilidades de transformação da economia do Nordeste. Em 1974, o Programa de Irrigação, a cargo do DNOCS e CODEVASF, chegou a ser incluído no POLONORDESTE. Mas essa decisão se deu mais pelas possibilidades de a SEPLAN²⁷⁸ iniciar um programa “mostrando serviço” do que pelas

²⁷⁷ Veja-se, a respeito: i) AGUIRRE, Basília et alii. **Projetos de irrigação no Nordeste: o custo da transformação social**. Op. cit.; ii) BRASIL. PR/PRONI. **Resenha setorial da irrigação no Brasil**. Op. cit.; e iii) SOTO MORENO, Jorge. **Projeto de irrigação de massangano (Senador Nilo Coelho)**; relatório de avaliação **ex post**. Brasília, CODEVASF, 1989. Xerox.

²⁷⁸ A sigla da Secretaria de Planejamento da Presidência da República não levava as iniciais PR, da atual Secretaria.

prioridades conferidas à agricultura irrigada. O PROINE foi criado como um programa especial. Logo, porém, foi absorvido pelo Projeto Nordeste, dando ensejo à criação de uma nova tipologia de irrigação, expressa pela irrigação pública - federal e estadual -, pela irrigação privada e pela irrigação pontual. O PAPP, que tinha no semi-árido uma de suas principais áreas de atuação, conferiu pouca importância à irrigação, mesmo em suas reformulações. Na concepção atual, considerando as diretrizes do PAC e do FUMAC, o quadro também não mudou.

Antônio Rocha Magalhães, que conhece bem esses problemas, entende que a SEPLAN-PR nunca chegou a ter uma opinião completa sobre a irrigação no Nordeste. No interior daquela Secretaria chegou a haver, no final dos anos 60 e princípios dos 70, um grupo de profissionais favoráveis a esse tipo de iniciativa – o grupo que acompanhava os trabalhos do GEIDA. Mas a opinião dos técnicos dos grupos de acompanhamento dos programas especiais, cujas ações se voltava especialmente para o combate à pobreza, era desfavorável à irrigação. Os profissionais desses grupos especiais acreditavam que a solução da pobreza teria que ser buscada na linha do desenvolvimento rural integrado-DRI. No início nem se falava em terra, estrutura fundiária, reforma agrária. O POLONORDESTE, quando teve sua execução iniciada, não contava com um componente fundiário. Não havia uma cultura IPEA/SEPLAN a respeito desses assuntos. A preocupação dominante, no IPLAN/IPEA, no âmbito dos programas especiais, era mais específica com questões relacionadas à “indústria da seca” ou à apropriação dos investimentos destinados aos mais pobres pelas elites nordestinas. Essa preocupação se manifestava criticamente ao que era feito pelo DNOCS, com os *açudes em cooperação* privilegiando os grandes, e pela CODEVASF, com a institucionalização de esquemas de arrendamento empresarial de terras dos projetos públicos, estimulando a ociosidade de terras irrigáveis.²⁷⁹ Magalhães acredita que a tese de Anthony Hall²⁸⁰ contribuiu muito para que fosse criada essa reação contra a irrigação. O caso da reação inicial ao PROINE é semelhante à reação que está havendo hoje, em 1994, ao Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco. Não era uma reação à agricultura irrigada, mas sim como essa iria ser feita, queimando etapas, para que programa fosse bem sucedido.²⁸¹

A agricultura irrigada no Nordeste vem se mostrando uma atividade sustentável, tanto técnica como economicamente. Comparando-a com a que se pratica nos Estados Unidos, pode-se verificar a magnitude de suas possibilidades. Os indicadores relativos ao número de horas de sol por ano,

²⁷⁹ Esta percepção é reforçada por Emílio Assirati. Ele destaca que as áreas beneficiadas com infra-estrutura de irrigação, nos projetos de irrigação pública federal, não têm sido integralmente aproveitadas. Cf. ASSIRATI, Emílio Borsari - Op. cit., pp. 132-33.

²⁸⁰ Em sua tese (*Drought and irrigation in North-East Brazil*, London, Cambridge University Press, 1978), Hall assacava uma série de argumentos contrários à agricultura irrigada, sem o necessário suporte empírico. Boa parte do meio acadêmico no Nordeste chegou a ser fortemente influenciada pelas teses de A. Hall. Para uma crítica dessa tese, veja-se: CARVALHO, Otamar de - *A economia política do Nordeste*. Op. cit., especialmente o item 6.5 (Agricultura Irrigada e Emprego).

²⁸¹ Cf. entrevista realizada com Antônio Rocha Magalhães, em Brasília, nos dias 04.08.94 e 04.10.94.



custo da mão-de-obra, custo de implantação de um hectare de terra irrigada, rendimento físico da terra e disponibilidade de mercado mostram as potencialidades a este respeito, como se indica na tabela 7.11-A.

H. FATORES DETERMINANTES DO SUCESSO E INSUCESSO DO PROINE

As decisões de investimento dos agentes responsáveis pela implantação e operação de projetos (públicos e privados) de irrigação entraram em compasso de espera. No mínimo aqueles agentes ficaram submetidos a um quadro de grande incerteza. Nem mesmo a instituição, em 1989, do Fundo Constitucional do Nordeste-FNE foi capaz de reverter as tendências então observadas. O setor público e o setor privado encontram-se no aguardo de decisões sobre como intensificar a implantação de tais empreendimentos, envolvendo a participação dos Estados e das comunidades interessadas no fortalecimento da irrigação em áreas potencialmente ricas do Nordeste. As regras, do ponto de vista técnico, são razoavelmente conhecidas, pois constam do mais amplo esforço já realizado para orientar os rumos que podem ser dados ao desenvolvimento da irrigação no Nordeste. Esse esforço está consubstanciado na **Resenha Setorial de Irrigação**, na linha das especificações apresentadas na Seção D do presente Capítulo.

As dificuldades enfrentadas pelo subsetor de irrigação não anularam o brilho dos resultados alcançados pelo Programa de Irrigação do Nordeste. “O PRONI e o PROINE representaram um avanço do ponto de vista institucional-administrativo, porque introduziram novos conceitos sobre projetos de irrigação, realizaram um importante trabalho de levantamento e avaliação dos recursos naturais para irrigação e imprimiram aos órgãos de execução uma orientação unificada.”²⁸² O PROINE contribuiu também, decisivamente, para que os agricultores dedicados à irrigação gerissem os seus projetos em moldes mais profissionais. Vários irrigantes de ontem trabalham hoje como empresários, por entenderem que a agricultura irrigada, bem gerenciada, constitui um bom negócio nas áreas semi-áridas do Nordeste.

1. Fatores de Sucesso

Pode-se, sem lugar a dúvidas, dizer que o PROINE constituiu uma iniciativa de sucesso, melhor sucedido que o programa de irrigação que integrou o POLONORDESTE. Dentre os fatores que contribuíram para o sucesso do PROINE, podem ser destacados os seguintes:

- O Programa foi concebido no quadro de um forte esquema de apoio político-institucional. O PROINE está incluído na categoria de empreendimentos que tiveram “padrinhos” fortes. Neste sentido, seguiu o caminho de outras iniciativas e programas de

²⁸² ASSIRATI, Emílio Borsari - **Uma avaliação das políticas recentes de desenvolvimento regional no Brasil: o caso da irrigação do Nordeste**. Op. cit., p. 134.

desenvolvimento que só conseguiram ser bem sucedidos quando apoiados por um bom “padrinho”. Judith Tendler, na avaliação que faz sobre os programas de desenvolvimento rural implementados no Nordeste, com recursos do Banco Mundial, destaca que o apoio de Governadores ou Secretários de Estado tem sido fundamental para o sucesso de muitos projetos. Esse tipo de apoio tem funcionado como “marca registrada” para vários programas e projetos.²⁸³

- Diferentemente dos programas de desenvolvimento rural, mais preocupados com os problemas da pobreza, o PROINE contou com a imediata adesão e simpatia por parte dos empresários. A implementação do Programa exigia a construção de muitas obras, bem ao gosto das empreiteiras de todo o País.
- A criação de linhas específicas de crédito rural, em condições compatíveis com as possibilidades dos produtores. A adesão de pequenos e médios produtores ao PROINE foi facilitada pelo programa de crédito executado nos anos de 1986 e parte de 1987, durante a fase do Plano Cruzado.
- A utilização de recursos do FINOR-Alimentos e do FNE. As áreas de irrigação implantadas no período 1990-92 foram viabilizadas, em grande parte, com recursos do FNE.²⁸⁴
- Cooperação técnica e financeira externa. As contribuições de instituições como o BUREC, a FAO e o IICA, na área técnica, e o Banco Mundial, na área financeira, foram decisivas para a consecução dos resultados obtidos na implantação de áreas irrigadas e na melhora do conhecimento técnico e científico do pessoal das instituições federais e estaduais ligadas ao Programa.

2. Fatores de Insucesso

Sabe-se, desde o século passado, tomando-se por base os trabalhos dos cientistas e técnicos, nacionais e estrangeiros, que deram início ao estudo dos problemas derivados da ocorrência de secas, que a irrigação constituía uma das soluções mais efetivas para tais problemas. A irrigação tem avançado pouco, considerando-se o vulto das demandas e necessidades da população do semi-árido, que só não alcançou ainda maior tamanho, exatamente, por causa dos fatores expulsivos, potenciados pelas secas. As áreas irrigadas do Nordeste semi-árido podem e vão crescer mais, na proporção em que as possibilidades daí decorrentes constituírem uma exigência do desenvolvimento. Ou, como foi colocado por Emílio Assirati: “A irrigação no semi-árido alcançará desenvolvimento efetivo quando se configurarem as condições necessárias e favoráveis neste sentido”.²⁸⁵

²⁸³ TENDLER, Judith - *Dynamics of rural development in Northeast Brazil: new lessons from old projects*. Op. cit., pp. 27-30.

²⁸⁴ Cf. BNB. *A contribuição do FNE para geração de emprego e renda no Nordeste*. Fortaleza, jan. 1994, p. 9.

²⁸⁵ ASSIRATI, Emílio Borsari - *Uma avaliação das políticas recentes de desenvolvimento regional no Brasil: o caso da irrigação do Nordeste*. Op. cit., p. 138.





Neste sentido, os principais fatores de insucesso do PROINE estão, em grande medida, referidos:

- À reduzida consideração para com os aspectos relacionados à ampliação dos benefícios sociais que a irrigação poderia ter ensejado. Boa parcela de médios e grandes agricultores-irrigantes conseguiu beneficiar-se dos incentivos do PROINE. Mas a produção gerada por esses produtores ainda não foi suficiente para ampliar os *efeitos para frente* da irrigação, ou seja, para levar mais dinamismo às atividades urbano-industriais.
- A articulação entre programas de irrigação, no âmbito da irrigação pública ou privada, e programas de reforma agrária foi praticamente nula. Os estudos sobre o impacto da irrigação na estrutura fundiária do Nordeste,²⁸⁶ realizados com o objetivo de produzir novos elementos para melhor informar o planejamento e a execução dessas duas ordens de programas, foram totalmente desconsiderados. As preocupações a este respeito, constantes do documento básico do PROINE e cobradas pelo Banco Mundial, ainda em 1986/87, desapareceram depois de concluídos os estudos.
- A reestruturação administrativa posta em prática a partir dos estudos da **operação desmonte**. As recomendações desses estudos, realizados, em meados de 1988, sem maiores cuidados metodológicos, por profissionais de *outros ramos*, absolutamente incompetentes em matéria de Nordeste, de semi-árido, de secas e de irrigação, eram incompatíveis com a modificação da realidade a ser transformada. As propostas de natureza institucional, por exemplo, concebidas no quadro de uma desregulamentação crescente, sugeriam a criação de uma empresa de irrigação no Nordeste, depois de extintos o DNOCS, a CODEVASF e o DNOS, não consideravam o efetivo papel do Estado no Nordeste e tampouco a natureza das carências econômicas e sociais da Região. Eram vazias de conteúdo, no que se refere à articulação que deveria existir entre as iniciativas do governo federal e dos governos estaduais. E consideravam a participação dos beneficiários do Programa pela exclusiva via do discurso, deixando de lado a articulação entre relações de produção e desenvolvimento das forças produtivas.²⁸⁷
- A extinção do cargo de Ministro Extraordinário para Assuntos de Irrigação, consumada em janeiro de 1989. Formalmente, aquele cargo

²⁸⁶ Veja-se, a respeito: SILVA, José Graziano, Coord., Angela Kageyama et alii - **A irrigação e a problemática fundiária do Nordeste**. Campinas: Instituto de Economia; Brasília: PRONI, 1988.

²⁸⁷ Participei de uma reunião com a Subcomissão responsável pela “operação desmonte”, no âmbito das instituições responsáveis pela irrigação no País, juntamente com os Coordenadores Gerais do PRONI e do PROINE. A reunião fora convocada para que estes examinassem as propostas daquela Subcomissão. Ao recebermos o documento e indagarmos o prazo disponível, para exame do texto, fomos informados de que o prazo era aquele, ou seja, a opinião tinha que ser dada ali mesmo. Os representantes dos órgãos de irrigação não tinham sido chamados para emitir opinião, mas para legitimar uma decisão, que já havia sido tomada pelos membros daquela Subcomissão.

foi extinto pelo fato de o Ministro Vicente Fialho haver sido designado para ocupar o cargo de Ministro das Minas Energia. Com a supressão do cargo de **ministro sem pasta**, o PRONI passou a ser dirigido por um Secretário Executivo. O PRONI e, em consequência, o PROINE, passaram a deslizar mais rapidamente no *plano inclinado* da perda de importância a que a irrigação já vinha sendo submetida. Inclusive, o PROINE começara a perder espaço político antes mesmo daquela mudança. Em parte, porque o Coordenador Geral do Programa continuava dando a prioridade devida à implantação dos projetos públicos de irrigação, conduzidos pelo DNOCS e CODEVASF. E as determinações mais gerais eram para aumentar as prioridades à irrigação privada.²⁸⁸

- O PRONI e o PROINE, assim como o DNOCS e a CODEVASF, não conseguiram ver (ou se convencer) que seus processos de trabalho precisavam ser modificados, para que eles pudessem se adaptar às demandas da sociedade e das novas formas de gestão dos projetos de irrigação. A articulação realizada por esses órgãos com os governos estaduais e municipais continuou sendo feita na perspectiva de que apenas o governo federal tinha o que dar, cabendo às instituições dos Estados e Municípios o papel de simples executores de programas.
- O PRONI e o PROINE não fizeram praticamente nenhum esforço para discutir os trabalhos da Resenha Setorial de Irrigação com o DNOCS e a CODEVASF, com outros órgãos do governo federal (SUDENE, EMBRAPA, CNPq, CHESF, DNAEE) e muito menos com os governos estaduais e os governos municipais (com os quais executavam projetos específicos), as organizações de produtores, os sindicatos e os empresários em geral. Embora essa articulação ainda constitua uma tarefa a ser cumprida, muitas das importantes mensagens da Resenha podem perder validade, a médio prazo.
- O programa de emancipação dos projetos públicos colocou a irrigação numa trilha bem diferente da que foi seguida até o início de 1985. Implicando uma suposta maior prioridade aos aspectos da produção agrícola irrigada, os gastos com a emancipação contribuíram diminuir as prioridades relativas à implantação de novas obras de infra-estrutura de irrigação. No limite, o processo de emancipação freou a construção de novas obras, fazendo com os resultados do Programa fossem menos expressivos.
- Os retardos na liberação dos recursos financeiros, potenciados pelos efeitos da inflação, contribuindo para o aumento dos custos das obras de implantação dos projetos, reduziram o número de hectares implantados.

²⁸⁸ No que diz respeito ao desenvolvimento da irrigação, em uma particularíssima região como o Nordeste, alguns dos gestores do PRONI, com poder de decisão sobre o PROINE, realmente *hacían las cosas, pero no sabían porque lo hacían*.

I. PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

Os desencontros de opinião registrados anteriormente não constituem um problema em si. Crítico, porém, é a pressuposição presente naquelas idéias de que a sustentabilidade nas áreas semi-áridas do Nordeste pode ter lugar sem o concurso efetivo da agricultura irrigada, principalmente quando concebida e posta em prática na linha de uma adequada articulação entre atividades agrícolas e não-agrícolas e de integração entre programas de irrigação e programas de reforma agrária. A tendência ao deslocamento das populações do semi-árido para as cidades, reforçada pelas informações do Censo Demográfico de 1991, deve continuar. No semi-árido, ainda não foi possível encontrar substituto para as atividades agropecuárias assentadas no complexo pecuária-algodão-lavouras de subsistência, que tiveram sua desorganização acelerada com a seca de 1979-83 e a ocorrência do **bicudo**. Assim, a absorção produtiva da mão-de-obra ocupada nas atividades daquele complexo tende a ser encontrada nas atividades agrícolas e não-agrícolas dinamizadas pela irrigação. É o que vem sendo observado e começa a ser intensificado em áreas como o Baixo e o Médio Jaguaribe, no Ceará; Mossoró e Vale do Açu, no Rio Grande do Norte; Vale do Piranhas, na Paraíba; Submédio São Francisco, em terras de Pernambuco e Bahia; Médio São Francisco; e Norte de Minas Gerais.

A expansão da irrigação no Nordeste constitui o mote para a identificação de adequados “motores” para o desenvolvimento sustentável do Nordeste, segundo a estratégia do Projeto ÁRIDAS. É fundamental, entretanto, explorar as questões ligadas à sustentação ambiental, significando ter que compreender e formular estratégias que articulem os projetos de irrigação, de reforma agrária, de agroindústria e as múltiplas iniciativas envolvidas com o Projeto de Transposição de Águas do São Francisco, em fase de estudos.

Um segundo nível de linhas de ação deverá abranger as especificidades das iniciativas, públicas ou privadas. O futuro da irrigação vai depender muito do que puder ser feito pelos Estados e pela iniciativa privada. O que continua cabendo ao setor público federal, em matéria de implantação de novas obras de infra-estrutura de irrigação, a médio prazo, está relacionado à construção da infra-estrutura de irrigação de empreendimentos como os seguintes:

- Projeto Nordeste 1 (conclusão dos Projetos Barreiras Norte e *Formoso H*, no Estado da Bahia; Baixo Acaraú e Tabuleiros de Russas, no Estado do Ceará; e Platôs de Guadalupe e Tabuleiros Litorâneos, no Estado do Piauí.);
- Projeto Jaíba, em Minas Gerais (com mais 60.000ha irrigáveis);
- Projeto Salitre, na Bahia (com 32.000ha irrigáveis);
- Projeto Angical, na Bahia (20.000ha);
- Projeto Jaborandi, na Bahia (15.000ha);

- Projeto Cruz das Almas, na Bahia (12.000ha);
- Projeto Correntina, na Bahia (15.000ha);
- Projeto Iuiú, na Bahia (com 15.000ha);
- Projeto Pontal, em Pernambuco (com 11.000ha irrigáveis), já incluído na parte de estudos do Nordeste 1;
- Projeto Platô de Neópolis, em Sergipe (com 7.000ha).

Esses projetos públicos de irrigação vêm sendo estudados e trabalhados pelo governo federal. Sua implantação pode, entretanto, ser concluída com a colaboração dos Estados, de acordo com esquemas a serem definidos, na linha das recomendações da Resenha Setorial de Irrigação.

Há outras iniciativas de irrigação, para serem melhor estudadas e detalhadas, requerendo a participação direta do governo federal. Todas elas estão dependendo da implementação do Projeto de Transposição de Águas do São Francisco. Sua execução, quando este Projeto for iniciado, deverá contar com a colaboração dos Estados e a participação dos beneficiários.

Um terceiro nível de linhas de ação diz respeito à necessária reestruturação, primeiro, do Estado e, concomitantemente, das instituições federais dedicadas à irrigação. Trata-se, neste sentido, de preparar o DNOCS e a CODEVASF para pensarem melhor a irrigação, na perspectiva das articulações já mencionadas, e assim poderem **ensinar** o que já sabem e o que puderem aprender no processo aos Estados. O aproveitamento das áreas irrigadas e em processo de irrigação depende dos estudos, planejamento, acompanhamento e monitoramento dessas iniciativas, públicas ou privadas. E as atividades de estudos, planejamento, acompanhamento e monitoramento daquelas iniciativas dependem fundamentalmente das prioridades que o governo federal decidir conferir ao desenvolvimento da agricultura irrigada.

As preocupações da Resenha com os aspectos institucionais, no que em particular se refere à administração dos programas e projetos de irrigação, estavam estreitamente relacionadas a essas questões. Mantém-se, pois, válida a idéia de criar um **Conselho Nacional de Águas** e um **Comité de Recursos Hídricos do Nordeste**, conforme mencionado anteriormente neste Capítulo. A criação, de um **Escritório Técnico**, como reforço, **lato sensu**, aos trabalhos de planejamento nos domínios da irrigação, no âmbito da atual Secretaria de Irrigação, ou que outro nome venha a ter na administração do Presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, constitui medida de largo alcance técnico e político. Esse Escritório teria a seu cargo a realização das seguintes tarefas:

- atualização das estratégias, políticas e programas setoriais de irrigação;
- divulgação dos manuais técnicos de elaboração, execução e administração de projetos de irrigação, drenagem e controle



- ambiental, junto aos órgãos federais (CODEVASF e DNOCS), estaduais e municipais de irrigação;
- apoio técnico e operacional aos órgãos da Secretaria e ao (proposto) Conselho Nacional de Águas.

Um quarto nível de linhas de ação consistirá em saber estruturar as **parcerias** entre o setor público (federal, estadual e municipal) com a iniciativa privada, no que em particular se refere à solução dos problemas de comercialização de produtos oriundos de áreas irrigadas. O setor público não tem condições para montar e comandar as estruturas de armazenagem e comercialização exigidas pela produção em larga escala, proveniente da irrigação, em particular da produção de hortaliças e frutas tropicais. Quem vem solucionando essa questão são as empresas privadas, de médio e grande porte, trabalhando em parceria com os pequenos produtores-irrigantes. Aquelas empresas estão empregando esquemas de **terceirização**, ou seja, de pequena produção rural e urbana organizada, capazes de atender aos seus objetivos e aos dos seus parceiros.

Com esses esquemas, as questões de tecnologia e assistência técnica estão sendo atendidas pelas empresas que decidem o processo de terceirização, que são as maiores. São estas que conhecem as exigências de qualidade dos clientes finais, em matéria de forma, sabor e consistência dos produtos. Ao exercerem essas atividades, as grandes empresas, que conhecem os mercados interno e externo, estão fazendo, hoje, com vantagem, aquilo que era feito pelo setor público na fase pioneira. Na época em que a SUDENE, a SUVALE, depois CODEVASF, e o DNOCS tinham que fazer de um tudo, em matéria de irrigação.

Vai continuar sobrando espaço e muito o que fazer por parte do setor público, pelas instituições federais e estaduais. Esse muito por ser feito compreenderá atividades como as seguintes: estudos, planejamento, projetos, definição de prioridades, acompanhamento e avaliação, captação de recursos financeiros e promoção de novas oportunidades de investimento, expedição de normas técnicas, controle de qualidade, apoio institucional.

Em síntese, para que as decisões de investimento privado seja efetivas, o governo federal, em articulação com os governos estaduais e municipais, sempre que necessário, deve sinalizar a direção a ser dada à abertura de novos empreendimentos baseados na irrigação. Neste sentido, sugerimos dois tipos de critérios de prioridade: os globais e os setoriais/regionais.

Os **critérios globais de prioridade**, no quadro das indicações fornecidas pelos estudos da Resenha, compreendem a definição de normas e procedimentos sobre aspectos como os seguintes:

- aprovação de projetos públicos, privados e mistos de irrigação, em relação aos quais o governo estimaria contar com a participação da iniciativa privada;



- estabelecimento de linhas de crédito específicas,²⁸⁹ de estímulo ao desenvolvimento da agricultura irrigada, com a definição das regiões e sub regiões prioritárias;
- indicação das lavouras e das atividades pastoris nas quais deveriam concentrar se os investimentos; e
- estabelecimento de critérios econômicos e sociais para aprovação dos projetos de irrigação.

Os **critérios setoriais/regionais de prioridade** envolveriam definições relacionadas a aspectos como os seguintes:

- suporte efetivo ao desenvolvimento e difusão de tecnologias modernas para cultivos irrigados, enfatizando a solução de problemas de capacitação de recursos humanos e de eficiência do uso da água e de drenagem;
- fortalecimento das iniciativas relacionadas ao efetivo gerenciamento dos recursos hídricos;
- reforço e ampliação da capacidade de planejamento dos órgãos setoriais e regionais de irrigação, como a CODEVASF, DNOCS, SUDENE e BNB;
- criação de efetivas condições para a descentralização da execução dos projetos públicos de irrigação, em curso no Nordeste;
- retomada do processo de “emancipação” dos projetos públicos de irrigação, em condições que viabilizem sua exploração econômica e social e garantam a preservação dos investimentos governamentais já realizados; e
- estabelecimento de novos processos de articulação entre os setores público e privado e as organizações não governamentais.

Seria conveniente, para captar as particularidades da irrigação, que as linhas de prioridade pudessem ser organizadas de acordo com as seguintes categorias: engenharia de irrigação; agronomia da irrigação; economia da irrigação; desenvolvimento institucional; e meio ambiente.

VIII. INICIATIVAS DE NATUREZA INSTRUMENTAL

A implementação dos programas especiais tratados nos Capítulos V (relativos à fase do desenvolvimento rural integrado, como o POLONORDESTE, Projeto Sertanejo e PAPP), VI (o PROHIDRO, destinado a aumentar a oferta de água na Região e a fortalecer as possibilidades de desenvolvimento da agricultura irrigada) e VII (o PROINE, voltado com exclusividade para a irrigação) exigiu a execução de vários outros programas de apoio. Esses programas se caracterizaram, por isso, como iniciativas de

²⁸⁹ A exemplo das administradas pelo BNB, com recursos FNE, que apoiam tanto as atividades rurais como as urbano industriais.





natureza instrumental, destinadas a darem **sustentação** a programas e projetos voltados diretamente para o desenvolvimento de atividades agropecuárias.

As iniciativas instrumentais são estudadas de forma a complementar e, em alguns casos, aprofundar as evidências apresentadas em relação aos programas objeto de avaliação. A tarefa agora iniciada tem o objetivo de agregar novos determinantes do sucesso ou insucesso daqueles programas, procurando-se não confundir programas com instrumentos. São três os conjuntos de iniciativas, de particular interesse para o Nordeste, separadas ou concomitantemente colocadas em prática. No primeiro deles são examinados instrumentos como os seguintes: FINOR-Agropecuário, Fundo Constitucional do Nordeste-FNE, Crédito Rural e Assistência Técnica e Extensão Rural. No segundo conjunto são tratadas as iniciativas destinadas a promover a reforma agrária no Nordeste, intentadas em não raras ocasiões. E no terceiro discutem-se as ações de emergência, executadas durante os anos em que a variabilidade climática transforma o semi-árido nordestino em assunto de calamidade pública.

De todas as iniciativas estudadas poucas tiveram aplicação generalizada ao conjunto de programas especiais examinados nos Capítulos V a VII. Tal como foi efetivamente utilizado, apenas o crédito rural inclui-se nesta situação de abrangência total. As tentativas de reforma agrária poderiam também ser incluídas nesta situação. Na prática, porém, o quadro é bem diverso, as medidas neste sentido ficaram restritas aos programas da fase do DRI e aos da irrigação pública federal. Os serviços de assistência técnica e extensão rural foram prestados a todos os programas da fase DRI, assim como aos de irrigação, pública ou privada. O FNE, que entrou em vigência, basicamente em 1990, vem atendendo com mais especificidade a projetos do PAPP e da irrigação, tanto pública como privada. Sua articulação com os programas de reforma agrária praticamente inexistente. Articula-se, porém, com os de assistência técnica e extensão rural. O FINOR-Agropecuário tendeu a ser utilizado apenas em empreendimentos agrícolas e pecuários de grande porte e em projetos de irrigação de médio e grande porte. Os empreendimentos apoiados pelo FINOR-Agropecuário estiveram, além disso, isentos de ações ligadas à reforma agrária.

Os sucessos e insucessos dos programas especiais de desenvolvimento regional e rural examinados foram, em grande medida, determinados pela maior ou menor efetividade com que foram utilizados, combinadamente, um ou mais desses instrumentos. Os efeitos sociais negativos de projetos implantados com os recursos do FINOR-Agropecuária teriam sido bem menores se as instituições responsáveis por sua programação, administração e acompanhamento tivessem cumprido as exigências estabelecidas no Estatuto da Terra. Redução semelhante poderia ter sido obtida em relação



aos projetos de irrigação, notadamente os privados, explorados em média e grande escala.

A. FUNDO DE INVESTIMENTOS DO NORDESTE-FINOR (AGROPECUÁRIO)

Os incentivos fiscais do antigo “sistema 34/18”, depois transformados em Fundo de Investimentos do Nordeste-FINOR, constituíram o mais potente instrumento de promoção do desenvolvimento regional naquela Região. Esse instrumento, correspondentes à dedução de até 50% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas, de capital 100% nacional, não foi consubstanciado na lei institutiva da SUDENE – a Lei nº 3.692/59. Os incentivos fiscais foram criados pela Lei nº 3.995, de 14.12.61, que aprovou o I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste.²⁹⁰

Esses incentivos entraram em efetiva operação em 1963. Nesse ano, com a aprovação da Lei nº 4.239, de 27.06.63, relativa ao II Plano Diretor, as empresas estrangeiras, que se dispusessem a se instalar no Nordeste, passaram também a poder se beneficiar das faculdades concedidas pela isenção do imposto de renda. A lei do II Plano Diretor abriu uma outra porta. As empresas industriais e agrícolas estavam, a partir de então e pelo prazo de dez anos, isentas, inclusive, do pagamento do imposto de renda e adicionais não restituíveis.

A história dos incentivos fiscais do Nordeste indica que o sistema começou a enfrentar problemas quando a aplicação dos seus recursos passou a ser economicamente atrativa. A partir de então, a procura pelos recursos dos incentivos foi intensificada. Primeiro, foram os empresários interessados em investir no Nordeste. E depois outras regiões e setores da economia nacional.

As grandes mudanças por que passaram os “incentivos do sistema 34/18”²⁹¹ podem ser assim sintetizadas:²⁹²

- **Ano de 1963.** Pela Lei nº 4.216, de 06.05.63, os benefícios do sistema passaram a poder ser aplicados em empresas industriais, de capital 100% nacional, consideradas pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia-SPVEA de interesse para o **desenvolvimento da Amazônia;**

²⁹⁰ A criação dos incentivos fiscais deve-se a uma emenda ao Projeto de Lei no I Plano Diretor, apresentado pelo Deputado Federal, por Pernambuco, Gileno di Carli, inspirado nos mecanismos adotados, em relação ao Sul da Itália, pela Cassa per il Mezzogiorno. Veja-se, a respeito: CARVALHO, Otamar de - **Desenvolvimento regional, um problema político.** Op. cit., pp. 202-3.

²⁹¹ Os incentivos fiscais receberam essa denominação, em virtude do número dos artigos das Leis nºs 3.995/61 e 4.239/63, que aprovaram, respectivamente, o I e o II Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste.

²⁹² As informações sobre as mudanças por que passaram os “incentivos do sistema 34/18”, aqui apresentadas, baseiam-se em: CARVALHO, Otamar de - **Desenvolvimento regional, um problema político.** Op. cit., especialmente o Capítulo 9.



- **Ano de 1966.** Esse ano foi caracterizado pela subtração de parcelas mais ponderáveis dos incentivos fiscais, inicialmente destinados com exclusividade ao Nordeste:
 - i) pela Lei nº 5.106, de 02.09.66, os recursos dos incentivos fiscais, agora do Nordeste e do Norte, foram estendidos às **atividades de florestamento ou reflorestamento**. As pessoas jurídicas poderiam descontar até 50% do valor do imposto a pagar as importâncias comprovadamente aplicadas naquelas atividades;
 - ii) pela Lei nº 5.173, de 27.10.66, novos reforços foram concedidos à **Amazônia**, com a extinção da SPVEA e a criação das Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM. Na mesma época foi criado o Fundo de Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia-FIDAM. Pela Lei nº 5.173/66, as pessoas jurídicas registradas no País poderiam deduzir até 75% do valor das obrigações que adquirissem, emitidas pelo Banco da Amazônia S.A.-BASA, para ampliar os recursos do FIDAM;
 - iii) pelo Decreto-Lei nº 55, de 18.11.66, as atividades de **turismo**, em escala nacional, passaram a ser beneficiadas com recursos dos incentivos fiscais.
- **Ano de 1967.** Passaram a ser beneficiadas as atividades de captura, conservação, beneficiamento, transformação ou industrialização dos seres animais ou vegetais de *habitat* marinho, por haverem sido incluídos na categoria de **indústria da pesca**. Essa extensão foi viabilizada pelo Decreto-Lei nº 221, de 28.02.67.
- **Ano de 1969.** Houve duas alterações em 1969, assim especificadas:
 - i) Foram estendidos, primeiro, à **indústria aeronáutica**, cujos incentivos passaram a ser administrados pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.-EMBRAER. Essa modificação foi garantida pelo Decreto-Lei nº 770, de 19.08.69. A partir de suas disposições, as pessoas jurídicas poderiam deduzir até 1% (um por cento) do imposto de renda devido, desde que aplicassem diretamente, até o vencimento da cota única ou última cota do imposto, igual importância em ações novas da empresa; e
 - ii) Pelo Decreto-Lei nº 880, de 18.09.69, foi instituído o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo-FUNRES, com a finalidade de prestar assistência financeira, sob a forma de participação acionária e de operações de crédito, a empreendimentos industriais e agropecuários, localizados naquele Estado. Esses recursos passaram a ser administrados pelo Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo-GERES.
- **Ano de 1970.** Foi caracterizado por mais duas subtrações de recursos dos incentivos fiscais:
 - i) a primeira delas, embora os recursos deslocados tivessem aplicação nas Regiões Norte e Nordeste, foi institucionalizada pela criação do Programa de Integração Nacional-PIN, por intermédio do Decreto-

Lei nº 1.106, de 16.06.70. Esse decreto-lei estabelecia a aplicação de 30% do total dos recursos dos incentivos fiscais em obras de infra-estrutura localizadas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM, tendo em vista promover sua mais rápida integração à economia nacional. No caso do Nordeste, era concedida prioridade à execução da primeira fase do plano de irrigação do Nordeste, que fora elaborado pelo GEIDA;

- ii) a segunda alteração teve repercussões financeiras muito menores. Pelo Decreto-Lei nº 1.124, de 08.09.70, as pessoas jurídicas poderiam deduzir, do imposto de renda devido, as quantias doadas à Fundação MOBRAF-Movimento Brasileiro de Alfabetização.
- **Ano de 1971.** Nesse ano foi efetuada a segunda maior subtração dos recursos dos “incentivos do sistema 34/18”. Sob o argumento da necessidade de complementar as ações do PIN, foi instituído pelo Decreto-Lei nº 1.179, de 06.07.71, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste-PROTERRA. Com a criação desse programa, foram retirados mais 20% do total de todos os incentivos fiscais. Dessa forma, as aplicações de recursos deduzidos do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas ficaram reduzidas à metade, pois 50% (30% do PIN e 20% do PROTERRA) passaram a ser creditados anualmente como receita da União. Foram esses recursos que viabilizaram a criação dos chamados programas especiais de desenvolvimento regional, implementados a partir dos anos 70.
- **Ano de 1974.** As mudanças efetivadas nesse ano tiveram como objetivo imprimir melhoras no processo de captação e aplicação dos recursos dos antigos “incentivos do sistema 34/18”. Resultou de estudos que vinham sendo realizados desde 1969, por iniciativa tanto das agências encarregadas da administração dos recursos como de organizações ligadas ao setor privado. Um dos fatos gerados dessas mudanças estava ligado à gestão ineficiente dos recursos aplicados em projetos agrícolas e pecuários. Assim, pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12.12.74, foram criados três fundos de investimentos, assim especificados: Fundo de Investimentos do Nordeste-FINOR; Fundo de Investimentos da Amazônia-FINAM; e Fundo de Investimentos Setoriais-FISET, desdobrado em três fundos específicos: FISET-Reflorestamento, FISET-Turismo e FISET-Pesca.

As pessoas jurídicas passaram, a partir de 1975, a dispor da possibilidade de optar pela aplicação de até 50% do imposto devido, em cada um desses fundos, de acordo com os seguintes percentuais:

- i) até 50% no FINAM e no FINOR, em projetos considerados de interesse para o desenvolvimento econômico de suas regiões, inclusive os relacionados com projetos de turismo, pesca, florestamento e reflorestamento;





- ii) de 45 a 25%, em ordem decrescente, no Fiset-Reflorestamento;
- iii) até 33% no Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo, tratando-se de contribuintes localizados naquele Estado;
- iv) até 25% no Fiset-Pesca;
- v) até 12% no Fiset-Turismo;
- vi) até 1% em ações novas da EMBRAER; e
- vii) até 1% em projetos específicos da Fundação MOBRAL.

Os incentivos fiscais foram aplicados em projetos agropecuários tanto na fase do “sistema 34/18”, que compreendeu o período 1965-74, como depois, na fase do FINOR (posterior a 1974), quando foi instituído o FINOR-Agropecuário. As aplicações dos recursos do FINOR-Agropecuário tinham como objetivo estimular o desenvolvimento da agricultura praticada em maior escala no Nordeste. A aplicação dos incentivos fiscais em projetos agropecuários, só foi regulamentada pelo Conselho Deliberativo da SUDENE em 1965, diferentemente dos projetos industriais, que começaram a ser aprovados em 1962. Esse retardamento na aplicação de recursos dos incentivos em projetos agropecuários esteve subordinado a pelo menos três razões importantes.

A primeira razão teve a ver com os escassos conhecimentos disponíveis por parte dos profissionais da Região em matérias relacionadas às técnicas de elaboração, análise e acompanhamento da implantação de projetos desse setor. A segunda referia-se às altas taxas de comissão de corretagem pagas pelos empreendedores do setor agropecuário pela captação de recursos derivados da dedução do imposto de renda. Em terceiro lugar, as atividades agropecuárias da Região não estavam organizadas em moldes empresariais, como as atividades industriais. Em lugar de empresas agropecuárias, o que havia eram fazendas, onde o nível técnico era limitado, especialmente naquelas onde a pecuária constituía a atividade principal.²⁹³

Por conta dessas desvantagens, além de outras, bem específicas da natureza e do funcionamento das atividades agrícolas, em comparação com as industriais, houve não apenas uma relativa demora na mobilização de recursos do “sistema 34/18” como um crescimento relativamente lento da demanda por aqueles recursos, depois de regulamentada sua aplicação pela SUDENE.

Quando o FINOR foi criado, os fazendeiros e proprietários rurais já estavam mais esclarecidos sobre as possibilidades do sistema e tinham alcançado um patamar técnico mais elevado, em matéria de administração rural. A demanda por recursos dos incentivos, por parte do setor agropecuário, inclusive crescera bastante. Com o crescimento dessa demanda, aumentou a concorrência pelos recursos do sistema de incentivos fiscais. Os

²⁹³ Cf. MENDES, Celson - **A empresa agropecuária do Nordeste e a política de incentivos fiscais**. Recife, AGROPENE-Associação das Empresas Agropecuárias do Nordeste, 1983, p. 13.

empreendimentos dos projetos industriais ocupavam uma faixa maior do mercado, porque eram demandados por empresários que aplicavam recursos de incentivos, derivados mais de deduções próprias do que de terceiros. Ao contrário dos empresários do setor industrial, os empresários agropecuários dispunham, proporcionalmente, de menor volume de deduções próprias.

O custo de captação dos recursos dos incentivos foi eliminado depois da criação do FINOR. Com a instituição desse fundo, o “contribuinte do imposto que opta pela aplicação dos seus recursos no Nordeste perdeu o direito de escolher o projeto de sua preferência”, como antes. Com o funcionamento do fundo, o contribuinte passou a receber “um certificado de investimento, com o qual poderá comprar ações de empresas incentivadas, nos leilões especiais realizados nas Bolsas de Valores do País.”²⁹⁴ Os recursos desse fundo são liberados pelo BNB, mediante autorização da SUDENE. Depois de liberados eles passam a funcionar como “um aumento de capital das empresas participantes do FINOR, cuja contrapartida é a emissão de ações das empresas beneficiadas em favor do FINOR. As empresas que têm seus projetos aprovados pela SUDENE se candidatam a receber os incentivos previstos na legislação do FINOR,” os quais correspondem até o limite de 60% do investimento total a ser realizado pela empresa; os 40% restantes, correspondem ao valor da terra, bens existentes no imóvel, dinheiro e recursos de terceiros.”²⁹⁵

É importante ressaltar que embora, teoricamente, aquele custo tenha sido anulado, com a criação do FINOR, mesmo assim o mercado de incentivos continuou sujeito à cobrança de taxas. Com a volta da cobrança de taxas pela utilização de recursos do FINOR em projetos agropecuários, o sistema de incentivos tendeu a entrar em regime de suspeição, embora se soubesse que os problemas tinham origem nas dificuldades de captação por parte dos empreendedores agropecuários e na menor produtividade das atividades agropecuárias, ainda que estimuladas por esses incentivos. O FINOR-Agropecuário era também considerado um instrumento concentrador de renda, porque suas aplicações destinavam-se preferencialmente a grandes projetos de pecuária de corte. Por isso, um dos estudos realizados durante a fase de elaboração do Projeto Nordeste teve como objetivo analisar os principais resultados do FINOR-Agropecuário, no que se refere à transformação da estrutura produtiva e ao aumento do emprego.

No que se refere à transformação da estrutura produtiva, o estudo realizado por Gasques²⁹⁶ destaca que as aplicações dos incentivos fiscais na agropecuária do Nordeste, sob a égide dos “sistema 34/18” e do FINOR-Agropecuário, privilegiaram as atividades pecuárias, nas especializações de

²⁹⁴ Idem, p. 14.

²⁹⁵ GASQUES, José Garcia - **Relatório de avaliação do Fundo de Investimentos do Nordeste**. Brasília, jun., 1983, p. 1. Versão preliminar. (Documento elaborado para o Projeto Nordeste.) Xerox.

²⁹⁶ Idem, p. 4.



corte, leite e reprodução. Alguns projetos chegam a combinar essas atividades com alguma lavoura, especialmente a de arroz, como ocorre no Estado do Maranhão. Em Estados como o Ceará e a Paraíba, os incentivos foram mais aplicados em projetos de avicultura e suinocultura.

Até 1983, quando da realização do estudo de Gasques, haviam sido implantados 153 projetos agropecuários incentivados. Desses, havia 112 projetos (73,2% do total) de pecuária bovina para corte, como atividade principal. Dos 41 restantes, 27 projetos eram de pecuária de leite (17,7% do total) e 14 de aves e suínos (9,1%). Essa distribuição indica a prioridade conferida à pecuária de corte, por parte dos fazendeiros. A análise dos dados levantados mostra que essa prioridade, além de não constituir a melhor alternativa econômica, apresenta um elevado custo social. Isto porque a aplicação dos recursos alocados à pecuária de corte poderia ter sido feita em outros setores da economia regional, com retornos econômicos mais elevados e maiores benefícios sociais. Neste sentido, Gasques calculou as taxas de retorno ²⁹⁷ para alguns projetos, obtendo os seguintes resultados:

- gado de corte + gado para reprodução: 8,3%;
- gado para leite + gado para corte + gado para reprodução: 8,5%;
- gado de leite + gado de corte + gado para reprodução + lavouras: 13,8%. ²⁹⁸

A terceira alternativa é, naturalmente, a melhor, tanto do ponto de vista econômico como social, pois também contribuiu para o aumento da produção de alimentos de origem vegetal.

A avaliação de Gasques aponta ainda para uma outra importante questão, qual seja a de que grande parte dos beneficiários do FINOR-Agropecuário não terem a agricultura e/ou a pecuária como sua atividade principal. Esse fato sugere, em reforço a outras pesquisas, “o desvio de recursos do FINOR para outros setores da economia (...) e determina o tipo de atividade escolhida como opção de investimento na agricultura. Esses empresários tendem, em geral, a eleger a pecuária de corte como atividade principal, pois é aquela que aparentemente exige menos cuidados, menos capital de giro, os riscos são menores e é mais coerente com o absenteísmo desses empresários.” ²⁹⁹

Os atrasos na implantação dos projetos realmente ocorrem. Mas eles não se dão apenas como resultados da falta de recursos dos incentivos, como fazem crer as críticas mais correntes. Os atrasos, de fato, foram registrados a

²⁹⁷ Gasques explica que as taxas calculadas referem-se ao retorno do investimento total, o qual inclui: valores do FINOR + terras e bens + dinheiro dos acionistas + recursos de terceiros.

²⁹⁸ GASQUES, José Garcia - *Relatório de avaliação do Fundo de Investimentos do Nordeste*. Op. cit., p. 5.

²⁹⁹ Idem, p. 7.

partir de 1981, em grande parte como resultado do aumento da oferta de projetos aprovados. As evidências empíricas sugerem que o atraso na implantação também pode ser o resultado do “desvio de recursos para atividades mais rentáveis ou para o desperdício.”³⁰⁰

O impacto do FINOR-Agropecuário na transformação da agricultura do Nordeste é pequeno. Essa constatação foi obtida por Gasques ao verificar que a maioria dos projetos apresentados à SUDENE eram de proprietários cujas terras eram caracterizadas, segundo a classificação do INCRA, como **latifúndios por exploração**.

Depois de implantados, a maioria dos projetos continuava na situação de **latifúndio por exploração**. Muito poucos conseguiram passar para a situação de **empresas rurais**. A produtividade desses projetos era também muito baixa. Os projetos implantados, que continuaram se caracterizando como latifúndios por exploração, apresentavam um rendimento da pecuária da ordem de 0,27 cabeças por hectare.³⁰¹

Nas empresas rurais, o mesmo indicador era de 0,40 cabeças por hectare. Comparados aos padrões do Nordeste, onde o índice de rendimento mínimo para a pecuária varia de 0,25 a 0,50, constata-se que os rendimentos obtidos pelos projetos de pecuária de corte, implantados com incentivos do FINOR não conseguiram suplantar as médias da Região.³⁰²

A capacidade de geração de emprego dos empreendimentos implementados com recursos do FINOR-Agropecuário é baixa. As atividades incluídas no rol desses projetos envolvem cinco combinações: a) lavouras como atividade principal + bovinos; b) bovinos como atividade principal + suínos ou lavouras; c) bovinos de abate + bovinos para reprodução; d) gado de leite + bovinos para corte; e) bovinos + suínos + gado para leite. A combinação que oferece menos emprego é a referida na alínea c). Geram mais emprego temporário, as combinações que envolvem lavouras; e mais emprego permanente as que compreendem a pecuária leiteira, como a referida na alínea d). Os projetos com maior capacidade de absorção de emprego, de acordo com essas indicações, estavam implantados nos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco.³⁰³

Os problemas do FINOR-Agropecuário e dos incentivos fiscais (regionais e setoriais) em geral, que iam aos poucos sendo conhecidos pelo governo federal. Essas evidências passaram a constituir fatos que pressionavam o governo no sentido de promover uma avaliação mais efetiva sobre a organização e o funcionamento do sistema de incentivos fiscais. Entendia o

³⁰⁰ Idem, *ibidem*.

³⁰¹ Esse **índice de rendimento da pecuária**, construído por Gasques, corresponde à relação entre o número de cabeças do rebanho bovino e a área do projeto.

³⁰² GASQUES, José Garcia - Op. cit., pp. 25-9.

³⁰³ Idem, pp. 33-5.



governo federal, e dentro deste, a SEPLAN, ser necessário realizar a avaliação de sorte a evitar a polarização entre as posições fiscalista, defendida pela área fiscal-tributária do governo, e defensiva, expressa pelos organismos de desenvolvimento regional e setorial. A avaliação dos incentivos ser realizada com o propósito “de aumentar a eficácia de suas aplicações ou melhorar a qualidade da despesa pública envolvida, (...)”.³⁰⁴ Em 1986, por inspiração da SEPLAN, foi instituída a Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais-COMIF,³⁰⁵ pelo Decreto nº 91.158, de 18.03.85, para avaliar e propor medidas de aperfeiçoamento para os incentivos fiscais, regionais e setoriais, no Brasil.

No que interessa às reflexões aqui feitas sobre os incentivos agropecuários, convém destacar que um dos trabalhos importantes da COMIF consistiu exatamente em atualizar o relatório de avaliação parcial relativo ao FINOR-Agropecuário, elaborado por Gasques. O Relatório da COMIF reforçou as evidências apresentadas no estudo anteriormente produzido por Gasques. Mostra, por exemplo, que 89% dos investimentos totais aprovados pelo FINOR-Agropecuário, até 1985, se destinavam a projetos pecuários e 11% a projetos agrícolas. Reforça ainda que, em lugar de contribuir para a modernização da agropecuária, com base na criação e fortalecimento de empresas capitalistas, o FINOR-Agropecuário “limitou-se a incentivar a modernização do latifúndio, orientando-se, basicamente, para as grandes propriedades, com superfície superior a 4.500ha.”³⁰⁶

Em relação ao FINOR-Agropecuário, a COMIF apresentou importantes recomendações, propondo medidas de aperfeiçoamento como as seguintes:³⁰⁷

- aprimorar as aplicações do FINOR-Agropecuário, de modo a adequar esse Fundo como instrumento de governo para o meio rural, privilegiando atividades que garantam o aumento da produção e da produção e maximizem a criação de ocupações produtivas; compatibilizar suas atividades com as ações de programas como o PAPP, PNRA e PROINE; definir com clareza o papel do Fundo na estratégia de desenvolvimento rural para o Nordeste;³⁰⁸ estabelecer formas organizacionais dos projetos, inclusive associativas, que possibilitem melhor distribuição da renda gerada; e estimular a integração da agroindústria, especialmente em articulação com os projetos de irrigação;
- aperfeiçoar o “processo de seleção, acompanhamento e fiscalização dos projetos, adotando-se sistema de análise e avaliação econômica

³⁰⁴ BEZERRA, Agostinho Fernandes - “Os incentivos fiscais regionais: FINOR e FINAM.” **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, BNB, 21(1):9-66, jan./mar., 1990, pp. 15-8.

³⁰⁵ A COMIF, presidida pelo Ministro-Chefe da SEPLAN, era integrada pelos Secretários Gerais dos Ministérios do Interior, da Agricultura e da Indústria e do Comércio-MIC, além do Secretário da Receita Federal e do Secretário Especial de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda.

³⁰⁶ BRASIL. COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS-COMIF - **Relatório de avaliação dos incentivos fiscais regidos pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974**. Brasília, IPEA, 1986, p. 31. Xerox.

³⁰⁷ Idem, pp. 151-52.

³⁰⁸ A estratégia vigente naquele momento era a do Projeto Nordeste.

- e social para fundamentar a aprovação, bem como procedimentos de acompanhamento e avaliação **ex-post**;"
- cumprir os cronogramas de liberação estabelecidos nos projetos aprovados, não aprovando projetos além das possibilidades do orçamento;
 - “promover a alocação de recursos sob a forma de empréstimo, cobrando-se juros baixos e diferenciados por subatividades mais ou menos prioritárias, eventualmente, assegurando-se prazo de reembolso compatível com os retornos dos projetos (5 a 15 anos);³⁰⁹
 - “exigir, em todos os casos de projetos agropecuários: i) comprovação da situação fundiária; ii) cumprimento da legislação trabalhista; e iii) cumprimento das normas da SUDENE”;
 - “submeter os projetos a auditoria externa, definida de forma aleatória ou sempre que se verifique alguma irregularidade, ou se constate o não atingimento das metas previstas;”
 - não examinar cartas-consulta e nem aprovar projetos de pessoas físicas ou jurídicas que detenham, direta ou indiretamente, o controle acionário de outros agropecuários, em fase de implantação, beneficiados pelo FINOR, em apoio à Portaria nº 482/85, do Superintendente da SUDENE; e
 - “definir limites máximos de área compatível com a capacidade gerencial, a disponibilidade de recursos e com a estratégia de desenvolvimento rural do Nordeste, que privilegia a produção através de pequenos produtores e a Reforma Agrária.”

A partir do Relatório da COMIF foi realizada uma reforma de razoável alcance, tanto econômico, como gerencial e social. Essa reforma, iniciada em 1986, atingiu praticamente os três subsistemas relativos à organização e funcionamento da sistemática de incentivos fiscais: i) subsistema de dedução fiscal do incentivo ou de captação de recursos; ii) subsistema de intermediação de recursos (e de administração da carteira de valores dos fundos); e iii) subsistema de aplicação dos recursos (e de acompanhamento da execução e fiscalização dos projetos). Embora tenha mantido a estrutura básica do sistema de fundos, especialmente o esquema de opções, na forma prevista no Decreto-Lei nº 1.376.74, a reforma procurou “atacar de frente, prioritariamente, as chamadas distorções do Artigo 18 (sistemática dos `projetos próprios’) que se constituíam basicamente na aceitação (ou na impossibilidade de coibição), por parte das agências, de projetos organizados mediante coligações de fachada, formalizadas apenas como troca-de-papéis entre agentes do setor privado para consagrar negociações financeiras de mercado em que as opções de pseudo-sócios-coligados eram captadas pelos líderes dos `projetos próprios’ de forma onerosa.” Esta orientação significou, na prática, o posicionamento do governo federal “contra o pagamento de

³⁰⁹ O Relatório da COMIF destacava que só deveriam ser aprovados projetos que apresentassem retornos positivos. Isto porque o objetivo do FINOR consistia em promover atividades autosustentáveis, não deficitárias.



comissões, ágios ou taxas de corretagem em valores normalmente superiores ao das cotações de mercado alcançadas pelos aviltados Certificados de Investimento (CI) emitidos pelos fundos.”³¹⁰

Nessa linha, a Comissão propôs 10 medidas para melhorar a eficácia do sistema de incentivos fiscais (regionais e setoriais). Essas medidas passaram, de certo modo, a evitar o agravamento das distorções decorrentes da aplicação do chamado Artigo 18. Os efeitos dessas distorções prejudicavam sobremaneira o Nordeste. Os políticos e empresários da Região se sentiam impotentes diante da ameaça de perdas ainda maiores no volume de recursos do FINOR, “nomeadamente dos que se destinavam a `projetos de terceiros””, que estavam sendo desviados para os fundos concorrentes (FINAM e Fiset), “mediante o expediente das `falsas coligações”, cuja alocação é de competência exclusiva da agência administradora e favorece, predominantemente, o empresariado de origem local.”³¹¹

A reforma posta em prática como resultado dos trabalhos da COMIF não acabou com os problemas identificados por aquela Comissão. Em 1992, o assunto é novamente objeto de estudos. Daquela feita, o Poder Legislativo chamou a si a tarefa de instituir uma Comissão Mista do Congresso Nacional para reavaliar os incentivos fiscais regionais. A Comissão foi criada a partir do Requerimento nº 445, de 1991. Os objetivos específicos da Comissão consistiam em “verificar os efeitos econômicos e sociais proporcionados pela alocação de recursos às regiões beneficiadas, a sua validade como mecanismo de captação de poupanças das regiões mais ricas e como instrumento de alavancagem de investimentos privados, e os seus aspectos operacionais e administrativos.”³¹²

Os recursos do FINOR em geral e do FINOR-Agropecuário, em particular, estão sendo aplicados, presentemente, de acordo com a nova sistemática do FINOR-DEBÊNTURES, regulada pela Lei nº 8.167, de 16.01.91, pelo Decreto nº 101, de 17.04.91 e pela Portaria nº 728, do Superintendente da SUDENE, de 30.09.91. O art. 5º da lei citada estabelece que “Os Fundos de investimentos aplicarão os seus recursos a partir do orçamento de 1991, sob a forma de subscrição de debêntures, conversíveis ou não em ações de emissão das empresas beneficiárias, observando-se que a conversão somente ocorrerá: I-após o projeto ter iniciado a sua fase de operação atestada pela Superintendência do Desenvolvimento Regional respectiva; II-em ações preferenciais sem direito a voto, observada a legislação das sociedades por ações.”

³¹⁰ BEZERRA, Agostinho Fernandes - **Os incentivos fiscais regionais: FINOR e FINAM**. Op. cit., p. 30.

³¹¹ Idem, ibidem.

³¹² Essa Comissão foi presidida pelo Senador Mansueto de Lavor (PMDB-Pernambuco), tendo como relator o Deputado Federal José Múcio Monteiro (PFL-Pernambuco). Cf. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília, Ano XLVIII, nº 004, de 17.02.93, p. 85.

A SUDENE baixou, recentemente, a Portaria nº 852, de 28.09.94, na qual dispõe sobre os prazos de indicação e de aplicações de recursos na forma do Art. 9º da lei anteriormente citada. Com essa portaria, a SUDENE pretendeu, dentre outros efeitos, diminuir as dificuldades orçamentárias do FINOR. Ficou estabelecido nessa portaria que os recursos que não puderem ser absorvidos “por falta de habilitação das respectivas empresas beneficiárias serão cancelados para fins de aplicação na forma do Art. 9º da Lei nº 8.167.91.” Com esse dispositivo, a SUDENE busca disciplinar melhor a utilização de recursos em projetos agropecuários.

Presentemente, tramita no Senado Federal, Projeto de Lei (referência PLS Nº 17/93) que altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais. O PLS 17/93 trata de proposição resultante do Relatório da Comissão Mista “destinada a reavaliar os Fundos de Investimentos do Nordeste (FINOR), da Amazônia (FINAM) e de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES)”, produzido pela Comissão criada pelo Requerimento nº 445/91. A partir desse Projeto de Lei, está sendo preparada minuta de parecer, a ser utilizado, depois de sua votação, no encaminhamento das medidas propostas por aquela Comissão. O PLS nº 17/93 propõe a continuidade daqueles Fundos e centra as modificações nos mecanismos de correção dos depósitos, ação dos Bancos Operadores e conversão de debêntures em ações. Em seu art. 1º o PLS estende os benefícios de dedução do Imposto de Renda aos Adicionais Não-Restituíveis das Pessoas Jurídicas. O art. 14 amplia os setores beneficiados com a dedução do Imposto de Renda, de forma a atender a projetos de implantação e ampliação de hotéis de turismo no Nordeste. Nesse caso específico a proposição parece direcionar-se para o restabelecimento dos incentivos ao setor de turismo, vinculados à EMBRATUR.³¹³

B. CRÉDITO RURAL

O crédito rural constitui uma poderosa ferramenta de apoio à produção, principalmente a agropecuária. O papel do crédito é ainda mais relevante, quando concedido segundo esquemas facilitados, ou seja, subsidiados. O crédito rural oferecido aos agricultores e fazendeiros, nessas condições, tende a ter papel ainda relevante, no que se refere aos objetivos da política de modernização rural. A aplicação desse instrumento também explica a ocorrência de distorções estruturais no processo de desenvolvimento recente da agricultura brasileira.

Os estudos realizados sobre crédito rural, no período 1970-80, indicam que sua aplicação se deu de forma a contribuir para aumentar a concentração de capital e da propriedade fundiária, em favor das grandes propriedades. Os resultados dos estudos então realizados também mostram que sua

³¹³ As informações sobre o PLS nº 17/93 foram obtidas junto à Assessoria Legislativa do Senado Federal.



distribuição foi mais favorável às culturas destinadas ao mercado externo do que aos cultivos alimentares básicos. Revelam ainda que a implementação dos programas especiais de desenvolvimento regional, como o POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo e outros, implementados a partir de 1975, concebidos como instrumentos de apoio às atividades dos pequenos e médios produtores, foi, em parte, responsável por certa redução das disparidades na distribuição de crédito aos pequenos produtores.³¹⁴

As linhas de crédito disponíveis, passíveis de utilização pelos pequenos agricultores têm sido administradas segundo procedimentos, regulamentos e disposições dos manuais de crédito rural que contribuem para reduzir o acesso daqueles produtores a esse instrumento. Na realidade, como instrumento de política agrícola, o crédito rural foi eficiente na viabilização de metas de produção e ineficaz na consecução de uma maior equidade distributiva. Entre 1956 e 1976, “os pequenos produtores tiveram sua participação reduzida de 34% para 11% no montante do crédito destinado à agricultura, enquanto os grandes produtores elevaram sua participação de 20% para 53%, (...). Essa situação continua, em sentido geral, prevalecendo no presente. Quanto ao crédito rural subsidiado, se ele “já era escasso para o pequeno produtor, descapitalizado e muitas vezes com pouca terra, a retirada do subsídio da forma como foi implementada, sem respeitar a pequena propriedade, e a redução dos recursos aplicados na agricultura, tem prejudicado ainda mais os pequenos agricultores.”³¹⁵

Apesar de todas essas dificuldades, há estudos indicando que a concentração do crédito chegou a diminuir, tomando se por base sua distribuição por regiões e produtos. Esses fatos têm sido interpretados como resultado da dispersão do processo de modernização da agricultura no País.³¹⁶ O assunto merece uma qualificação. Não será a simples eliminação dos subsídios, iniciada de forma mais efetiva a partir de 1989, ou a adoção de outros incentivos de crédito para os pequenos produtores e regiões mais atrasadas, que farão com que esses produtores e regiões se transformem em maiores tomadores de crédito rural. A questão é mais profunda, circunscrevendo se ao quadro mais geral da formulação da política de modernização da agricultura brasileira. De forma mais específica, entende se aqui que são os objetivos dessa política que precisam ser reformulados, para que o desenvolvimento da agricultura possa ser considerado de acordo com suas particularidades.

Sobre o assunto, a CFP indica que “... as políticas comerciais e macroeconômicas podem reduzir (e até aniquilar) a eficácia de políticas

³¹⁴ PASSOS, Ana Tereza Bittencourt e KHAN, Ahmad Saeed. Política agrícola e desigualdades econômicas e sociais do setor agrícola brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. São Paulo, SOBER, (26):01, jan./mar. 1988.

³¹⁵ SANTOS, José Raimundo Machado dos & RAMOS, Flávio. Coord. - **Crédito rural, uma proposta de simplificação**. Brasília, Programa Nacional de Desburocratização, [1986], p. 7.

³¹⁶ HOFFMAN, Rodolfo & KAGEYAMA, Angela. Crédito rural no Brasil: concentração regional e por cultura. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. São Paulo, SOBER, (25):01, jan./mar. 1987.



setoriais, dispendiosas e difíceis de serem administradas, tais como a política de crédito, de seguro de crédito (PROAGRO), de pesquisa tecnológica, etc. Até mesmo novas políticas, como a política de irrigação, por exemplo, podem se instalar em um contexto já de rentabilidade muito reduzida, sugerindo que o retorno a estes investimentos seja muito menor do que seria em um contexto de uma política mais racional e eficiente economicamente.”³¹⁷

Como salientado no Capítulo VI, a utilização do crédito rural pelos beneficiários dos programas especiais de desenvolvimento rural, era muito pouco adequada, pois o crédito só chegava aos grandes produtores. Destacou-se também que esse quadro é recorrente no Nordeste. Uma das raízes desse problema está no fato de os bancos (oficiais ou não) preferirem trabalhar com os grandes produtores, porque as operações, nesses casos, além de darem mais prestígio e menos trabalho, têm o retorno dos recursos garantidos. Durante, a vigência daqueles programas, a SUDENE chegou a preparar 17 propostas de crédito rural, produzidas em condições de melhor atender os pequenos produtores. Mas não conseguiu ver nenhuma delas viabilizada.

Produtores mais capitalizados, mas também incluídos na categoria de pequenos, como os colonos-irrigantes dos projetos públicos de irrigação, também estão sujeitos à rigidez das normas de crédito utilizadas. Estudos realizados pela CODEVASF para os perímetros de irrigação incluídos no Projeto São Francisco III, referidas aos anos agrícolas de 1986/87 a 1988/89, indicam que o crédito de custeio somente financiou um percentual da área plantada. Os estudos mostram, ainda, que o valor dos créditos por hectare não cobrem, sequer, os custos por hectare, correspondentes à média dos perímetros, salvo raras exceções. Nos três anos de observações, a demanda por crédito foi superior à oferta. Os problemas não se resumiram apenas ao volume de crédito. Também houve problemas quanto à oportunidade de sua liberação.³¹⁸

O crédito rural torna-se sempre mais efetivo, quando sua aplicação é feita em articulação com as políticas de pesquisa e assistência técnica. A **pesquisa agrícola** é importante porque dela depende a produção das tecnologias necessárias à modernização da agricultura em geral e da agricultura irrigada em particular.

Essas informações estão baseadas em evidências colhidas junto a instituições e técnicos responsáveis pela elaboração de projetos de financiamento de pequenos, médios e grandes projetos agrícolas. São verdadeiras, portanto. Assim mesmo, precisam ser qualificadas, tomando-se

³¹⁷ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. CFP - “Os efeitos das políticas macroeconômicas sobre a agricultura.” **Coleção Análise e Pesquisa**. Brasília, Vol. 37, 1989.

³¹⁸ Veja-se, a respeito: i) SOTO MORENO, Jorge & QUAGLIA, Álvaro Milton. **Relatório de monitoria do projeto de irrigação do Alto e Médio São Francisco**. Brasília, CODEVASF, mai., 1989. Xerox; e ii) . **Situação inicial do projeto de irrigação do Alto e Médio São Francisco**. Brasília, CODEVASF, jul., 1988. Xerox.





por base as normas seguidas pelos bancos. A este respeito, serão seguidas as normas utilizadas pelo BNB, tendo em vista sua particularidade de agente creditício especializado em Nordeste.³¹⁹

A concessão de empréstimos rurais pelo BNB, de acordo com o Manual de Crédito Rural, está subordinada a uma série de requisitos básicos. Em primeiro lugar, vem o cadastro bancário, do qual constam informações sobre o conceito, patrimônio, renda e atividades desenvolvidas pelo proponente, que pode ser um agricultor ou uma empresa. Como em todo cadastro, para efeito de empréstimo bancário ou de uma compra a prazo, é necessário conhecer a situação do avalista ou fiador e, se necessário, do procurador.

Como o que interessa não é apenas emprestar, mas reaver os recursos emprestados, o banco exige que as atividades a serem desenvolvidas com os recursos do empréstimo sejam acompanhadas tecnicamente por profissional especializado. Daí exigir também um cadastro especial desse profissional.

Um terceiro nível de exigência se refere à idoneidade das pessoas cadastradas. Para isso, o banco precisa investigar a vida de seus mutuários e respectivos garantidores. Todas essas informações são apresentadas em formulários padronizados, disponíveis nas agências do BNB. Os formulários para o crédito rural ao produtor são distintos dos utilizados para o crédito indireto, via cooperativa e/ou associação de produtores.

Cumpridas essas exigências, a formalização jurídica do financiamento é feita por meio de Cédulas de Crédito Rural, assim classificadas:

- Cédula Rural Pignoratícia, usada em financiamentos concedidos com garantia real (penhor);
- Cédula Rural Hipotecária, utilizada em financiamentos concedidos com garantia real (hipoteca);
- Cédula Rural Pignoratícia e Hipotecária, empregada em financiamentos com garantia real (penhor e hipoteca); e
- Nota de Crédito Rural, para os financiamentos concedidos sem garantia real.

Além das cédulas rurais, o financiamento rural pode ser formalizado, em casos especiais, por contratos, públicos ou particulares.

O BNB exige o atendimento, pelos mutuários, de outras condições básicas, assim expressas: i) garantias reais (hipoteca, se representadas por bens imóveis, ou penhor, se representadas por bens imóveis e semoventes) e fidejussórias (quando representadas por aval ou fiança); ii) encargos

³¹⁹ Estamos seguindo as condições básicas para a concessão de empréstimos rurais, utilizadas pelo BNB, constantes do Manual de Crédito Rural.

financeiros representados por juros, atualização monetária, adicional do PROAGRO, sanções pecuniárias e demais despesas vinculadas ao crédito e exigíveis do mutuário; iii) desembolso do crédito, de uma só vez ou em parcelas, de acordo com o cronograma de aplicação dos recursos (orçamento); iv) reembolso do crédito, de uma só vez ou em parcelas, de acordo com a capacidade de pagamento do beneficiário, constante do projeto; e v) fiscalização pelo BNB dos recursos liberados, a fim de garantir o cumprimento das etapas programadas para execução do financiamento e evitar a aplicação de recursos em finalidades não previstas no instrumento de crédito.

C. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

A exploração das atividades agrícolas e pecuárias do Nordeste tem se caracterizado por seus baixos níveis de produtividade. Foi assim na Zona Litoral e Mata, com o cacau e a cana-de-açúcar; no Agreste, com as lavouras alimentares de feijão, milho e mandioca; na Zona Semi-Árida, com o complexo pecuária-algodão-lavouras alimentares; e na Zona da Pré-Amazônia Maranhense, com a coleta do babaçu, o plantio do arroz e da mandioca. A pecuária bovina em todas essas zonas também não tem fugido desse padrão, que vigorou até os anos 50.

Até então, os produtores, fossem eles grandes, médios ou pequenos proprietários de terra, praticavam a agricultura pelo sentimento, de acordo com o que haviam aprendido com seus antepassados. O que de novo ia sendo introduzido, em matéria de inovações tecnológicas, era veiculado pelos Postos Agrícolas do Ministério da Agricultura ou pelos Postos do Serviço Agroindustrial do DNOCS. As Secretarias Estaduais de Agricultura testavam inovações no interior de algumas poucas e grandes Fazendas Experimentais. Além disso, a preocupação com a pecuária era dominante. A assistência aos agricultores e fazendeiros era realizada na linha do fomento, ou seja, mediante a venda de mudas e sementes de algumas lavouras permanentes ou semi-permanentes (como o algodoeiro arbóreo) e de animais – reprodutores e matrizes de bovinos e equinos, e raramente de ovinos e caprinos.

Os agrônomos e veterinários daqueles Postos e Fazendas Experimentais se ligavam mais diretamente aos grandes proprietários, que eram os únicos a disporem de um acesso mais fácil àquelas inovações. Os pequenos proprietários só eram atendidos quando apadrinhados por um grande fazendeiro, normalmente um chefe político, com influência em um ou mais municípios. Os produtores sem terra cultivavam seus pequenos roçados no interior das grandes fazendas. E plantavam o que fosse decidido pelo dono da terra. Os trabalhadores rurais eram, em sua maioria, trabalhadores de condição, ou seja, parceiros, meeiros e agregados em geral. Esses não tinham o menor contato com os técnicos.

O conceito de extensão rural, como um programa de educação de adultos e orientado para o homem, foi introduzido no Brasil em meados dos



anos 40. Em 1945, foi instalada, em Minas Gerais, a Associação de Crédito e Assistência Rural-ACAR, a partir de um projeto piloto de assistência técnica aos agricultores, que havia sido instalado no Município de Santa Rita do Passa Quatro, no Estado de São Paulo, um pouco antes.³²⁰

Na segunda metade dos anos 50, foi instituído um serviço semelhante no Nordeste, com a criação da Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural-ANCAR, em 1954. Essa entidade foi, posteriormente, desmembrada, criando-se uma entidade semelhante em cada Estado da Região. Em 1956, foi instituída Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural-ABCAR, à qual também foram vinculadas as Associações de Crédito e Assistência Rural-ACAR, instaladas, a partir da experiência desenvolvida em Minas Gerais, em cada um dos Estados das Regiões Sul e Sudeste. Essas organizações foram criadas com o apoio do governo americano, por intermédio da *American International Association-AIA*.

A assistência técnica e extensão rural com que contaram os agricultores brasileiros, a partir de 1954, teve por base o trabalho realizado pela ABCAR e suas filiadas – a ANCAR, no Nordeste, e as ACAR nos Estados das regiões mais desenvolvidas do País. À semelhança da ABCAR, a ANCAR coordenou a implantação e a execução dos serviços pelas prestados pelas filiadas que foram sendo criadas em cada um dos Estados do Nordeste. Vieram primeiro a ANCAR-Ceará e a ANCAR-Pernambuco. Depois foram instaladas as filiadas do Piauí, Paraíba, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe e Bahia.

Essas instituições eram privadas, mas reconhecidas como serviços de utilidade pública. Seus fundos financeiros provinham do Sistema ABCAR, dos Estados onde atuavam e de pequenas contribuições dos municípios onde se instalavam. As Prefeituras arcavam com os custos das instalações dos Escritórios Locais, incluindo prédio, móveis e máquina de escrever.

A ANCAR estadual trabalhava a partir de *Escritórios Locais*, coordenados pro *Escritórios Regionais*. O número de Escritórios Locais dependia das condições produtivas dos municípios e da capacidade do Subsistema ANCAR e do Sistema ABCAR de bancarem, com os parceiros do Estados e dos Municípios, os custos de funcionamento dos Escritórios Locais. Em cada um desses Escritórios trabalhavam um engenheiro agrônomo e uma economista doméstica. O primeiro prestava assistência técnica aos agricultores e a segunda assistia a família, particularmente a dona de casa, em atividades do lar.

Os extensionistas rurais, como eram chamados os técnicos que integravam as equipes de cada Escritório, trabalhavam em estreito contato

³²⁰ Cf. SCHUH, G. Edward & ALVES, Eliseu Roberto - *O desenvolvimento da agricultura no Brasil*. Rio de Janeiro, APEC, 1971, p. 204.

com os agricultores e suas famílias. Apoiavam trabalhos comunitários, estimulando o desenvolvimento de lideranças locais.

Os extensionistas tinham como princípio básico de trabalho promover o homem do campo, ajudando-o a produzir melhor. O envolvimento político era mínimo, para não dizer nulo. O Serviço de Extensão Rural colocava em prática o princípio de que um extensionista, para não se envolver com a política local, jamais poderia trabalhar no seu município de origem.

O Sistema ABCAR funcionou até 1974, quando foi criada a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural-EMBRATER, pela Lei nº 6.126, de 06.11.74. Instituída a EMBRATER, como empresa pública, as instituições estaduais vinculadas ao Sistema ABCAR também foram transformadas em empresas – as Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural-EMATERs.

O papel dos governos estaduais na prestação dos serviços de assistência técnica e extensão rural-ATER mudou fundamentalmente em um ponto. Na fase anterior à criação da EMBRATER, a escolha dos dirigentes das ANCARs estaduais era competência delas próprias, com a audiência da ABCAR. Depois da EMBRATER, com a instituição do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural-SIBRATER, a escolha dos dirigentes das EMATERs passou a depender muito mais dos governos estaduais. O Presidente e o Diretor Administrativo, de cada empresa estadual, passaram a ser escolhidos pelos Governadores. Apenas o Diretor Técnico era indicado pela Direção da EMBRATER. Essa norma alterou substancialmente o sistema de gerenciamento das atividades a nível estadual e em relação a cada município. Os princípios do apostolado, que caracterizava o trabalho dos extensionistas das filiais do Sistema ABCAR, foram aos poucos sendo modificados. Foi quebrado, inclusive, o princípio básico que impedia a um extensionista de trabalhar em seu município de origem.

As decisões sobre o processo de trabalho nas EMATERs passaram a ser mais de caráter político do que técnico. Os extensionistas que dispusessem de “padrinhos” começaram a conseguir transferência dos Escritórios Municipais do interior para escritórios melhor localizados, para os Escritórios Regionais e, inclusive, para a sede das empresas, nas capitais do Nordeste.

Com redemocratização por que passou o País, a partir de 1978, teve início, em contrapartida, um processo de politização dos trabalhos das EMATERs. Os Escritórios Municipais começaram a dar atenção política às reivindicações dos sindicatos dos trabalhadores rurais, que também passaram a conhecer práticas de negociação mais democráticas.

Os serviços prestados pelos extensionistas rurais, na fase da ABCAR e da EMBRATER, era gratuito. Os Escritórios Locais, após a instituição da EMBRATER, passaram a cobrar uma taxa de serviço pelos projetos de





financiamento elaborados. Essas taxas eram incluídas nos custos dos projetos. A cobrança dessas taxas foi sempre muito criticada. Entendia-se que a cobrança por aqueles serviços contribuía para que os extensionistas dessem menos atenção aos agricultores que recebiam a assistência técnica desvinculada do crédito rural. Por isso, se admitia, os pequenos produtores que não utilizassem crédito rural, fosse porque usavam recursos próprios, fosse porque não tinham acesso ao crédito, pelas razões já referidas, ficavam à margem do progresso técnico. Daí os baixos níveis de produtividade constatados em suas atividades.

Essas dificuldades foram constatadas durante a fase de implementação dos programas especiais de desenvolvimento rural. Foram realizados seminários, encontros e reuniões diversas a esse respeito, em busca soluções que viabilizassem a veiculação das inovações técnicas junto aos pequenos produtores. Os responsáveis pelos serviços de assistência técnica e extensão rural não se preocupavam muito em identificar as razões que determinavam a adoção de inovações tecnológicas, de forma mais generalizada, por parte dos empresários.

Os pequenos agricultores continuavam sem o apoio técnico necessário. As exceções correspondiam às áreas em que se realizavam iniciativas apoiadas por organizações sociais, que se mantinham em contato mais direto com os beneficiários, como as vinculadas à Igreja Católica e às ONGs, que começaram a se constituir no Nordeste, por volta do final dos anos 70. Não por coincidência, essa foi a época em que começou a se processar o *desmonte* da máquina governamental. A extinção da EMBRATER, em 1989, ainda no Governo Sarney, constituiu o primeiro sinal da direção que seria tomada pela *operação desmonte*. O ápice do processo ocorreria em 1990. Desfeita a extinção, ainda em 1989, mas retomada, em caráter definitivo, em 1990, no início do Governo Collor, entrou em colapso total o sistema brasileiro de assistência técnica e extensão rural.

As EMATERs se mantiveram, depois de 1990.³²¹ Mas aquelas organizações já tinham sido submetidas a um processo de descrédito junto aos agricultores e à opinião, de reversão praticamente impossível. Os agricultores que dependiam do serviço das EMATERs ficaram desassistidos, especialmente os pequenos, pois os grandes, os empresários, podiam pagar pelos serviços de profissionais autônomos. O pagamento pelos serviços de assistência técnica e extensão rural constitui uma das variáveis-chave que explicam porque um agricultor busca apoio técnico. O pequeno agricultor deixa, em princípio, de procurar o extensionista porque não tem uma idéia precisa do benefício que pode auferir com a informação técnica oferecida por aquele profissional. O agricultor “bem sucedido”, como se diz enfaticamente na Índia,

³²¹ As informações aqui apresentadas sobre as EMATERs estão baseadas em entrevistas realizadas com profissionais da área, destacando-se as obtidas com Nazareno Damasceno Cavalcante, Presidente da EMATER-Ceará, durante entrevista realizada, em Fortaleza-Ceará, no dia 15.07.94.



e o empresário procuram o técnico porque sabem que podem melhorar seus rendimentos com a adoção de novas técnicas.

As ONGs prestadoras de assistência técnica aos pequenos agricultores, no início de suas atividades entendiam que as EMATERs eram desnecessárias. O descrédito a que foram sendo submetidas aquelas empresas e o seu sucateamento posterior contribuíram para que as ONGs considerassem os serviços estaduais de extensão rural ineficazes e, portanto, desnecessários.

Com a extinção da EMBRATER, a EMBRAPA assumiu a coordenação do SIBRATER, em obediência às determinações do Decreto nº 99.916, de 17.10.90. Para cumprir o novo mandato legal, a EMBRAPA criou uma Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural-SER. Em seguida, com a participação de diferentes setores da EMBRAPA, de suas unidades descentralizadas, das EMATERs e das Empresas Estaduais de Pesquisa Agropecuária, da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural-ASBRAER, dos Secretários de Agricultura dos Estados, de representantes de associações de produtores e de empregados das EMATERs, preparou o Plano de Ação Estratégica de Assistência Técnica e Extensão Rural (1991-95).³²²

O Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, por seu turno, criou no âmbito de sua administração direta, a Coordenadoria de Assistência Técnica e Extensão Rural-CATER. Essa Coordenadoria exerce hoje as funções de coordenação realizadas até 1990 pela EMBRATER e, de 1990 a novembro de 1993, pela EMBRAPA, no campo da assistência técnica e extensão rural.

A CATER foi criada em novembro de 1993, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural do MINAGRI. A nova estrutura dessa Coordenadoria encontra-se em andamento. No corpo da estrutura da CATER está prevista a criação de um Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural, que funcionará no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Rural do MINAGRI.

Enquanto não for criado aquele Departamento, prevalecerá a estrutura do montada pela EMBRAPA para a execução do Plano de Ação Estratégica de Assistência Técnica e Extensão Rural-PAE. Atualmente, a CATER está vinculada a um Departamento de Infra-Estrutura Rural da SDR, dirigido por um Diretor.

O PAE foi realizado pela EMBRAPA, com o apoio financeiro do PNUD. Os técnicos que trabalham na implementação daquele plano são consultores, e não funcionários públicos. O plano tem dois suportes. O primeiro cuida da modernização institucional, para a transferência de tecnologia, através de

³²² EMBRAPA. Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (Brasília, DF). **Plano de ação estratégica de assistência técnica e extensão rural (1991-95)**. Brasília, 1991. (EMBRAPA-SER. Documentos, 1.)





planos anuais de trabalho das EMATERs e outras instituições estaduais (chamadas Entidades Estaduais de ATER). Os recursos foram colocados à disposição dessas entidades, no contexto do Projeto BID I, que começou a ser executado, em 1990, depois da extinção da EMBRATER. O outro braço é constituído por programas e projetos estratégicos executados pela CATER. Isso significa que essa Coordenação está financiando programas e projetos de cooperação técnica nos Estados, executados pela própria CATER, mediante contrato com uma instituição local. O trabalho é feito na base da parceria, com suporte de capacitação e de informática e instrumentos de multimídia, com “ilhas de edição”.³²³

O PAE está assentado na execução dos projetos estratégicos:

- Programa de cooperação técnico-financeira para a execução e o aperfeiçoamento da assistência técnica e extensão rural;
- Programas e projetos estratégicos de coordenação;
- Programas de estudos e desenvolvimento de processos operacionais para sistemas integrados e descentralizados de transferência de tecnologia; e
- Programa de apoio à formulação, implementação e acompanhamento da política agrícola.

Esses projetos estão sendo executados mediante a utilização de serviços de consultoria, contratados com recursos do Projeto BID.

A coordenação dos serviços ATER no Nordeste está sendo realizado pela Unidade Regional de Capacitação e de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste (URCA-NE), que funciona no âmbito do CPATSA. Essa unidade foi instalada no Centro em janeiro de 1993. Dela participam 14 técnicos residentes, integrantes dos quadros de ATER, com exceção do Estado da Bahia, bem como cinco pesquisadores do Centro, que são membros permanentes da Unidade. Um deles é o coordenador da URCA.

A URCA-NE conta ainda com uma a colaboração de uma equipe de consultoria permanente, que lhe é prestada por profissionais do *Centre International de Coopération en Recherche Agronomique pour le Développement-CIRAD* (Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agropecuária para o Desenvolvimento), da França. Essa equipe começou seu trabalho com a realização de um treinamento dos membros da URCA-NE. Esse treinamento versou sobre a fundamentação do Plano de Ação Estratégica, que está baseado nas seguintes premissas:³²⁴

³²³ As informações sobre a Secretaria de Desenvolvimento Rural e a Coordenação de Assistência Técnica e Extensão Rural-CATER foram fornecidas ao autor, em entrevista realizada, em Brasília, no dia 16.09.94, com Ezenildo Xavier, consultor do PNUD junto à CATER.

³²⁴ EMBRAPA. Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (Brasília, DF). **Plano de ação estratégica de assistência técnica e extensão rural (1991-95)**. Op. cit., pp. 21-2.

- a informação técnico-científica como síntese da articulação do Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária-SCPA com o SIBRATER, visualizando a geração, a transferência e a difusão de tecnologia agropecuária de acordo com as demandas dos produtores e de forma articulada com os demais instrumentos de política agrícola;
- a organização como processo indispensável de auto-sustentação do crescimento econômico, social e político dos pequenos e médios produtores e como mecanismo de ampliação da abrangência e qualidade dos serviços públicos de extensão rural;
- a regionalização/municipalização da agricultura como estratégia de valorização e respeito às peculiaridades, potencialidades, interesses e decisões locais, de aumento da efetividade das políticas públicas e de tratamento mais justo a desigualdades regionais e sociais;
- a modernização institucional como processo eficiente para a descentralização administrativa, a desconcentração das decisões e de poder, o fortalecimento e a adequação de políticas públicas, a redução de barreiras burocráticas e de custos operacionais e a promoção de maior eficácia nas ações de ATER.

O trabalho até hoje realizado pela equipe da URCA-NE compreende os seguintes produtos: identificação das demandas individuais e institucionais na área de capacitação; elaboração de um diagnóstico sobre a situação atual da ATER no Nordeste; fundamentação da missão, das funções e de um plano de atividade para a URCA-NE, a partir do referencial teórico aportado pelo Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agropecuária para o Desenvolvimento-CIRAD; elaboração do Plano Anual de Trabalho de 1993; e legitimação pelo Conselho Técnico e Administrativo-CTA da Unidade.

A URCA-NE tem como **missão** aprimorar o processo de planejamento das ATERs e da Pesquisa, através da geração, estudo, tratamento e transferência das informações, visando o desenvolvimento rural.³²⁵ A URCA-NE trabalha com base nas seguintes linhas de ação:

- análise de experiências locais, mediante o Estudo e Análise de Itinerários de Desenvolvimento (ID);
- criação de um sistema de informações para analisar a evolução das situações, as grandes tendências e dinâmicas regionais, por meio do que chamam Núcleo Regional de Observação do Desenvolvimento Rural (NO); e
- reflexão crítica sobre o papel e as práticas dos técnicos, as funções e as estruturas e funcionamento das instituições, ou seja, pela Análise Institucional (AI).

³²⁵ Cf. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA-MAARA. Secretaria de Desenvolvimento Rural-SDR. Coordenadoria de Assistência Técnica e Extensão Rural-CATER - **Contribuição ao desenvolvimento regional: um desafio para a URCA-Nordeste**. Petrolina, EMBRAPA/CPATSA, abr. 1994. Xerox. O autor apoiou-se ainda nas informações fornecidas pelo técnico Paulo Gama, da URCA-NE, durante entrevista realizada, em Brasília, no dia 27.07.94.



A URCA-NE trabalha diretamente com as EMATERs. A Unidade não tem qualquer vinculação com o CPATSA. Esse Centro constitui apenas o **locus** de funcionamento da URCA-NE. Serve também para fornecer as informações da pesquisa. Mas é um local privilegiado.

Com a vinculação à SDR/CATER, a URCA passou a sofrer uma certa asfixia financeira. Para evitá-la, foi preciso fazer novos convênios. Antes, a URCA estava subordinada à EMBRAPA, quando essa Empresa gerenciava os trabalhos de ATER. Hoje é preciso paciência e muito esforço para conseguir os meios, particularmente agora, quando o setor público está submetido a uma forte crise, tanto financeira como institucional. Para garantir recursos, a URCA procura identificar bons projetos, junto aos Estados ou à própria EMBRAPA.

A URCA-NE também tem trabalhado com algumas ONGs, mas suas ligações são indiretas. Mais recentemente, elas passaram a se processar de forma mais direta, articulando a implementação de projetos de pesquisa do CPATSA com as ONGs. Algumas dessas organizações estão participando do Programa Racionalização da Agricultura de Subsistência e Baixa Renda, conduzido pela URCA-NE. A Unidade ainda não está se articulando com as empresas de assistência técnica privada. Mantém, porém, articulação estreita com os técnicos do Projeto de Irrigação Senador Nilo Coelho, localizado em terras dos Municípios de Petrolina e Juazeiro.

Na execução de suas atividades, a URCA-NE tem procurado se articular com a ASBRAER, pois os contatos com essa associação são politicamente importantes. O relacionamento com as EMATERs tem sido complicado. Essas empresas vivem uma crise de missão, por não saberem, muito bem, como definir uma nova missão. Neste sentido, o pessoal da URCA-NE acredita que as EMATERs precisam definir bem a natureza da ATER a ser prestada, assim como a clientela. Os clientes podem necessitar de serviços de natureza técnica, social ou organizacional. Até agora, a URCA-NE vem oferecendo às EMATERs produtos metodológicos, de capacitação.

A URCA-NE ainda não preparou um Plano de Assistência Técnica, específico para o Nordeste. A prática institucional nesse campo hoje é muito complicada. Pedro Gama, técnico da URCA-NE, acredita que para mudar, será preciso voltar um pouco no tempo e retomar a prática da independência política, da impossibilidade de um extensionista nascido num determinado município não poder trabalhar como extensionista nesse mesmo município. A URCA-NE deve pensar a ATER na linha da assistência técnica privada, como de certa forma está sendo pensado para o PAPP. O problema é a densidade econômica do projeto ao qual se vinculará o profissional.

O trabalho da URCA-NE realizado até hoje corresponde a um esforço de capacitação. Trabalha com 14 extensionistas. A idéia agora é trabalhar com outros, a quem será passada a experiência dos anteriores. Mas os

trabalhos de ATER estará começando agora. O curso foi de um ano, prorrogado por mais seis meses. A URCA-NE é uma espécie de centro de treinamento em ATER. Funciona de forma semelhante ao Centro de Treinamento em Pré-Serviço-CETREINO, que funcionou no Nordeste na época da ANCAR. Mas tem maior abrangência e está adaptado aos novos tempos. O Projeto URCA foi desenhado pela EMBRAPA, depois que a Empresa assumiu as funções do SIBRATER. A idéia, em 1990, consistia em criar uma URCA em cada região do País. Mas o Projeto URCA terminou se restringindo ao Nordeste.

O Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agropecuária para o Desenvolvimento-CIRAD, da França, está trabalhando no Nordeste, junto ao CPATSA, desde 1978. Naquela época trabalhava-se com os modelos dos Sistemas Integrados de Produção-SIPs. Esses sistemas correspondiam a um conjunto de alternativas técnicas, levadas aos produtores. O problema era que as possibilidades dos produtores eram, quase sempre, menores do que as exigidas pelos SIPs.

Admite-se que esses elementos podem constituir um sólido ponto de partida para pensar a reorganização da assistência técnica e extensão rural no Nordeste. Aproveitando sugestões produzidas com a participação do IICA, convém, por fim, destacar que as atividades de assistência técnica deverão ser programadas e executadas juntamente com os grupos de beneficiários, utilizando-se metodologias apropriadas, adequadas ao ambiente real do projeto a ser assistido e ao estágio técnico e cultural dos agricultores beneficiados.³²⁶

D. FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE-FNE

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste-FNE, criado pela Carta Magna de 1988, tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, consoante as diretrizes do Plano Regional de Desenvolvimento, elaborado sob a coordenação da SUDENE. O FNE é gerido, também por determinação constitucional, pelo BNB. Na aplicação dos recursos do Fundo, regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27.09.89, o BNB a critérios estabelecidos por uma série de diretrizes legais, dentre os quais se destacam os seguintes:

- aplicação exclusiva no setor privado da Região;
- destinação de, pelo menos, metade dos recursos à Zona Semi-Árida do Nordeste;

³²⁶ SEPLAN-CE. DEPEs. Unidade Técnica do PAPP - **Proposta de prestação de serviços de assistência técnica nos projetos comunitários do PAPP**. Fortaleza, SEPLAN-CE, jul. 1994, p. 2. Xerox. (Versão para Discussão.) (Esse texto foi elaborado pelo Grupo de Trabalho constituído pelos técnicos Jackson Carlos Dias e Epifânio Menezes de Oliveira, com apoio do consultor do IICA, Rodolfo Teruel.





- tratamento preferencial aos pequenos produtores rurais, micro e pequenas empresas, suas associações e cooperativas;
- conjugação do crédito com assistência técnica aos setores tecnologicamente carentes;
- preservação do meio ambiente;
- apoio à criação de novos centros, atividades e pólos dinâmicos, principalmente em áreas interioranas; e
- proibição de aplicação dos recursos a fundo perdido.³²⁷

A partir dessas prioridades, o BNB tem operacionalizado os programas do Fundo de acordo com princípios éticos que garantam, em primeiro lugar, a democratização do acesso aos financiamentos. Em decorrência, a seleção e o atendimento dos clientes são pautados por critérios impessoais. A importância desse procedimento é potenciada pela ampla divulgação feita pelo Banco a respeito das oportunidades de investimento e financiamento. Para viabilizar os empreendimentos submetidos ao BNB, têm sido adotadas metodologias e técnicas modernas de análise e avaliação de investimentos. A fiscalização e o acompanhamento dos projetos e atividades financiados são realizados com o rigor exigido, aplicando-se as penas da lei aos responsáveis por desvios de crédito.

A programação do FNE é feita de acordo com pressupostos que garantam eficiência econômica e sentido social aos empreendimentos aprovados. O recebimento, exame e aceitação de projetos estão pautados por orientações que:

- além de conferirem prioridade aos setores e segmentos estratégicos, buscam potencializar a ação do crédito, concentrando espacialmente os recursos a serem aplicados;
- estimulem formas inovadoras e criativas de atuação para os setores produtivos, máxime no semi-árido;
- caracterizem o FNE como instrumento de alavancagem de recursos alternativos e, portanto, capaz de contribuir para melhorar o balanço oferta-demanda de recursos para investimento;
- possibilitem ao BNB exercer uma ação proativa e diferenciada de outras instituições de crédito.³²⁸

A partir dessas orientações, a aplicação dos recursos do Fundo vem sendo feita de acordo com estratégias diferenciadas, setorial e espacialmente. A estratégia básica que norteia o desenvolvimento de programas e projetos para o setor rural consiste em viabilizar economicamente o semi-árido; ampliar a produção de alimentos; estimular o associativismo rural; promover o progresso tecnológico; e superar os estrangulamentos no processo de comercialização. Com essa estratégia, o Banco tem destinado os recursos

³²⁷ Cf. BNB - FNE, informações básicas, 1993. Fortaleza, BNB/GAPRE, [1994], p. 6.

³²⁸ Idem, p. 7.

do Fundo prioritariamente a operações de investimento fixo e semi-fixo. O BNB entende que as necessidades de crédito de custeio devem ser atendidas com outras fontes. Em situações extraordinárias, de indisponibilidade de recursos para custeio, o Banco poderá autorizar a utilização de recursos do FNE com essa finalidade.

Dada a importância concedida ao desenvolvimento do semi-árido nordestino, estabelecida inclusive no texto constitucional, o BNB considera, a este respeito, como estratégicas as atividades relacionadas à irrigação, agroindústria, exploração pecuária, mineração e difusão tecnológica. Por isso mesmo, os empreendimentos localizados no semi-árido, além de receberem, proporcionalmente, maior aporte de recursos do FNE, contam com maior redução dos encargos financeiros.

Os pequenos produtores, as micro e pequenas empresas, suas associações e cooperativas estão incluídos no rol de clientes do FNE que recebem tratamento prioritário. O Banco assim procede para que esses agentes, cujas atividades têm, historicamente, contribuído decisivamente para o aumento da oferta de emprego na Região, possam ter maior acesso aos recursos financeiros propiciados pelo FNE. O tratamento privilegiado concedido a esses clientes é caracterizado pelo acesso a todos os programas do Fundo; redução dos encargos financeiros dos financiamentos; simplificação dos processos de avaliação e dispensa de garantia nas operações de crédito rural, até os limites definidos pelo Banco; prioridade na análise de suas propostas; colaboração na elaboração de projetos, mediante convênios do Banco com órgãos de assistência técnica; e implementação de estratégia de apoio ao associativismo.

O FNE está organizado em vários Programas, que buscam a um só tempo, cobrir a demanda de crédito e atingir os objetivos para os quais foi criado. Neste sentido, concentra seu apoio às atividades produtivas do campo, embora mantenha alguns programas de apoio a atividades não diretamente relacionadas à agropecuária. Os programas do FNE para os setores rural e agroindustrial estão assim especificados:

- 1) PROPEC-Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Pecuária Regional;
- 2) PROAGRI-Programa de Modernização da Agricultura Não-Irrigada;
- 3) PROIR-Programa de Apoio à Agricultura Irrigada;
- 4) AGRIN-Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria Alimentar;
- 5) DITEC-Programa de Difusão Tecnológica Rural, abrangendo os seguintes subprogramas:
 - a) PRODESA-Subprograma de Apoio Creditício à Reorientação da Pequena e Média Unidade Produtiva Rural do Semi-Árido Nordeste;
 - b) PRODIR-Subprograma de Distritos Privados de Irrigação; e
 - c) PROINTEC-Subprograma de Apoio a Inovações Tecnológicas.



O FNE constitui hoje uma das principais fontes de financiamento do desenvolvimento do Nordeste, ao lado do FINOR.³²⁹ O orçamento do FNE vem crescendo, desde a sua instituição. Seus orçamentos de aplicações anuais, de 1989 para cá, foram as seguintes (em US\$ 1,000):

- 1989: 140,967.9;
- 1990: 374,407.2;
- 1991: 352,104.5;
- 1992: 325,705.7;
- 1993: 396,396.0;
- 1994: 500,000.0 (na base da proposta apresentada ao Conselho Deliberativo da SUDENE).³³⁰

A programação anual do FNE é elaborada pelo BNB e aprovada pelo Conselho Deliberativo da SUDENE, consoante o que estabelece o inciso I do Art. 14 da Lei nº 7.827, de 27.09.89. A Proposta de Aplicações para o ano de 1994 teve, praticamente, a mesma estrutura programática utilizada em 1993. Distinguiu-se daquela por haver incluído dois novos programas: o Programa de Apoio ao Turismo Regional, que fora objeto de recomendação da Resolução nº 10.830, de 11.12.92, aprovada pelo Conselho Deliberativo da SUDENE; e o Programa Especial de Fomento à Geração de Emprego e Renda.

O orçamento do Fundo para 1994, conforme especificado acima, foi estimado em valores equivalentes a US\$ 500,0 milhões. A distribuição desses recursos, de caráter indicativo, por setores foi a seguinte:

- i) setor rural: 50%, sendo 15% para o PROPEC, 10% para o PROAGRI, 12% para o PROIR, 3% para o DITEC e 10% para o Programa da Terra;
- ii) setor agroindustrial (AGRIN): 15%;
- iii) setor industrial: 35%.³³¹

Os limites de financiamento do FNE para os setores rural e agroindustrial, por programas, estão especificados na tabela 8.1-A. Os percentuais ali registrados indicam a prioridade com que, de fato, são tratados os mini-produtores, as micro e pequenas empresas que atuam no semi-árido.

Com a participação crescente dos beneficiários de programas de desenvolvimento rural no processo de planejamento dessas iniciativas, o BNB vem procurando adequar a gestão do FNE aos novos tempos. Para isso, o Banco se reestruturou, descentralizando as atividades de análise de projetos.

³²⁹ Os orçamentos anuais do FINOR vêm se situando nos limites dos trezentos milhões de dólares anuais. Esse foi o valor do orçamento de 1993, do qual só haviam sido liberados até março de 1994 cerca de US\$ 120 milhões.

³³⁰ Cf. entrevista do Presidente do BNB, ao jornal *O Povo*, de Fortaleza-CE, publicada por esse jornal em 28.01.94, p. 4D.

³³¹ BNB - **Fundo constitucional de financiamento do Nordeste-FNE**; proposta de aplicação - exercício de 1994. (Fundamentos, 1.) Fortaleza, out., 1993, p. 26. Xerox.

Pela Resolução nº RD/4949, de 30.06.93, a Diretoria do Banco instituiu Comitês de Avaliação de Crédito na Direção Geral (COMAC) e nas Agências (COMAG), flexibilizando o processo decisório em matéria de operações de crédito e concessão de limites. Cada Estado passou, além disso, a contar com uma central de análise de projetos.

O BNB adotou uma outra providência de grande importância para o processo de gestão do FNE, criando um Fórum Consultivo Empresarial do FNE. O Fórum tem o objetivo de proporcionar intercâmbio de informações e troca de experiências entre o BNB e as classes empresariais do Nordeste. Esses agentes procuram obter o contínuo aperfeiçoamento da programação do Fundo, adequando-a às prioridades empresariais e promovendo a melhora dos procedimentos operacionais do Fundo. O Fórum tem caráter consultivo e de assessoramento.

O Fórum Empresarial do FNE, de acordo com o seu regulamento, tem como membros efetivos: i) um representante dos setores produtivos atendidos pelo FNE (indústria e agricultura) de cada Estado do Nordeste e da Área Mineira do Polígono das secas, indicado pela Federação respectiva; ii) um representante do BNB (o titular da Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento Institucional-SUPLA), que coordena os trabalhos do Fórum. O ETENE funciona como Secretaria Executiva do colegiado.

O Fórum reúne-se, ordinariamente, a cada três meses, por convocação do seu Coordenador. As reuniões ordinárias realizam-se, preferencialmente, na sede do Banco, em Fortaleza. As despesas necessárias ao deslocamento dos membros do Fórum correm à conta das entidades nele representadas. O Fórum Empresarial pode também reunir-se extraordinariamente, por convocação de seu Coordenador ou de, pelo menos, três de seus componentes.

As sugestões produzidas pelo Fórum são encaminhadas aos órgãos competentes do Banco, para análise e eventual implementação, respeitando-se sempre as atribuições do BNB e do Conselho Deliberativo da SUDENE. A Secretaria Executiva do Fórum se encarrega da preparação de relatórios sobre o desempenho do FNE, no trimestre anterior a cada reunião, e sobre os resultados das providências decorrentes das sugestões do Colegiado.

Nas reuniões do Fórum têm sido tratados assuntos como os seguintes: revisão dos critérios de **rebate**, incluindo outros, como os de seletividade dos projetos, índices inflacionários, interesse dos Estados e da Região; revisão dos critérios de definição de porte dos projetos, levando em conta as peculiaridades regionais e estaduais; suspensão de novos investimentos do FNE, fora do semi-árido, em virtude da escassez de recursos do Fundo; participação financeira dos governos municipais e estaduais na execução do Programa de Geração de Emprego e Renda, em limite não inferior a 50% do valor global dos dispêndios, nas atividades de interesse daquelas





administrações; e criação de linhas de crédito de custeio para a aquisição de ração, vacinas, medicamentos, limpeza de pastagem para os produtores, já atendidos pelo FNE, que estejam com suas terras submetidas aos rigores da seca, dentre outras.³³²

Dentre as medidas adotadas pelo BNB, na linha de uma maior democratização dos recursos do FNE, destaca-se a possibilidade de atendimento a iniciativas não-governamentais (INGs) com recursos do Fundo. Para uma melhor gestão dessas iniciativas, o Banco prevê a criação de comitês municipais, que devem decidir sobre quem deve ser beneficiado. Há importantes experiências de desenvolvimento, especialmente, a nível local, que podem ser apoiadas com bons resultados. O Banco entende que os beneficiários, nesses casos, devem receber o subsídio máximo concedido pelo FNE.

A assinatura de **protocolos de intenções** entre o Banco, órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) e órgãos da classe trabalhadora, com o objetivo de estabelecer esquemas de cooperação para o desenvolvimento de determinadas lavouras, constitui uma outra providência importante do BNB, posta em prática, no sentido de melhorar a gestão dos recursos do FNE. O Banco já firmou protocolos sobre os seguintes produtos: caju, algodão, sorgo, e mandioca.

Tendo iniciado suas atividades em 1990, o Banco já produziu, com recursos do FNE, importantes resultados em benefício do desenvolvimento do Nordeste. Os projetos financiados ainda não atingiram a maturidade necessária para permitir uma avaliação mais completa de sua atuação, de acordo com as linhas de crédito expressas pelos programas acima mencionados.

Em colaboração com o IICA, o Banco realizou uma **Avaliação dos Efeitos e Impactos Econômicos e Sociais do FNE-Rural**. Publicada em outubro de 1993, a pesquisa centrou sua atenção na análise do desempenho do PROPEC, PROIR e PROAGRI, programas que, juntos, representaram cerca de 95% do valor das aplicações do FNE.³³³

As Taxas Internas de Retorno-TIR desses programas são altas. A do PROAGRI, de mais rápida maturação, foi de 32,03%, enquanto a do PROPEC foi de apenas 4,48%, para a média dos projetos avaliados. Vale ressaltar que os pequenos agricultores registram TIR negativa, na hipótese de não serem considerados os benefícios sociais, indicando a necessidade de mais fortes subsídios para essa categoria de produtor.

³³² Essas informações constam dos resumos das reuniões do Fórum Consultivo Empresarial do FNE, obtidas junto ao ETENE, em Fortaleza.

³³³ Cf. FURCHE, Carlos, FRANÇA, Mavignier Cavalcante, OLIVEIRA, Alfredo Porto de & SANTANA, Sílvio da Rocha. **Avaliação dos efeitos e impactos econômicos e sociais do FNE-rural**. Fortaleza: BNB, Brasília: IICA, out., 1993. Xerox.

Por haver iniciado as atividades do Fundo em 1990, no começo do período mais recente de escassez de chuvas, o BNB/IICA atribuíram à seca o principal fator explicativo para a obtenção dos retornos reduzidos mencionados. Significa dizer que continua grande a fragilidade dos mini, pequenos e médios produtores face à seca, uma vez que a dificuldade climática respondeu por 55%, 45,9%, e 38,5%, respectivamente, das razões para a queda da produção esperada por essas categorias. Na categoria de grandes produtores, aquele percentual ficou em torno de 18%, pouco acima dos fatores ligados a problemas de mercado (16%).

No que toca à geração de empregos, conforme era esperado, o melhor desempenho foi obtido pela categoria dos grandes produtores, que respondem por pouco mais da metade dos empregos diretos e indiretos criados a partir da execução dos projetos financiados. Pondere-se, no entanto, que 66% desses empregos são de caráter temporário, e que o incremento da oferta de colocações temporárias aumentou, em termos relativos, com a entrada em operação dos projetos do FNE.

A pesquisa BNB/IICA ouviu também os próprios beneficiários desse Programa, quanto ao nível de satisfação e coerência da prática com os objetivos do FNE. Neste sentido, ressalta que o objetivo “resistir aos efeitos da seca” foi considerado o de menor importância para os beneficiários, de um modo geral, embora o fator tenha tido maior referência entre os pequenos e médios produtores da Zona Semi-Árida.

O desempenho do FNE, particularmente durante o exercício de 1993, do ponto de vista dos recursos aplicados, por programa, em cada um dos estados da Região, indica que o PROPEC respondeu por 40,8% dos recursos aplicados no setor rural. A ele se seguiu o PROIR-Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Irrigação do Nordeste, com 26,1% desses recursos. Os Estados da Ceará, Bahia e Rio Grande do Norte concentraram 57,3% das aplicações, valendo ressaltar que, nos dois últimos, o PROPEC concentrou maior volume de recursos.

E. REFORMA AGRÁRIA

A concentração da propriedade e do uso da terra no Nordeste ainda constitui um dos traços marcantes da realidade fundiária na Região. Essa marca é facilmente constatável, quer a questão seja analisada de acordo com os dados dos Censos Agropecuários, oriundos do IBGE, quer se utilize os dados dos cadastros dos imóveis rurais, produzidos pelo INCRA. Continuam crescendo as áreas dos médios, dos grandes e dos muito grandes estabelecimentos agropecuários, ao mesmo tempo que diminui o número dessas três categorias de estabelecimentos. Os pequenos estabelecimentos, ao contrário, têm apresentado pequeno crescimento de suas áreas e um grande aumento do seu número.





O número de estabelecimentos com menos de 100ha de área é superior a 90% do total de estabelecimentos, seja em relação ao Nordeste como um todo, seja em relação ao semi-árido ou ainda em relação ao “resto do Nordeste”, integrado pelas Zonas da Mata, Agreste, Meio Norte, Manchas Férteis e Cerrado. E aqui se encontra uma notável particularidade da Zona Semi-Árida, que é a de ter uma estrutura fundiária em nada menos concentrada do que a vigente nas demais zonas do Nordeste.

Além das limitações físicas, o semi-árido pode ser particularizado pelo conjunto de fatores que caracterizam a estrutura agrária, aqui entendida, **lato sensu**, como englobando a estrutura fundiária, as relações de produção e a base técnica produtiva.³³⁴ Em 1980, a Zona Semi-Árida possuía mais de 60% da área total e da área explorada do Nordeste, 67% da área irrigada e mais de 50% dos indicadores de tecnificação,³³⁵ mas gerava “uma proporção bem menor de valor adicionado (produto ou renda) agrícola.”

A questão agrária continua se constituindo em um dos elementos centrais da problemática do Nordeste. A solução dos conflitos daí decorrentes têm, pois, a ver com a reforma agrária, assunto que tem animado a classe trabalhadora e inúmeros discursos progressistas, além de continuar respondendo pelo desassossego de muitos grandes proprietários de terra do Nordeste e demais regiões do País. Foi assim até princípios dos anos 60. Mudou daí em diante, no período do governo militar, apesar da edição do Estatuto da Terra. Nos anos 70, timidamente, as discussões foram sendo retomadas, até se chegar aos meados dos anos 80, depois da **Campanha pelas Diretas**. No primeiro ano do Governo Sarney, o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário-MIRAD e do INCRA produziram uma consistente Proposta para a Elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República-PNRA.

Essa proposta foi discutida no 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, realizado, no dia 27.05.85, em Brasília. Discussão importante, mas inusitada. O País não estava acostumado a ver e participar de eventos dessa natureza. A respeito, vale a pena transcrever algumas passagens do que José Graziano da Silva escreveu sobre o assunto.³³⁶

“... estávamos todos desacostumados de ver os governantes se exporem a público debatendo suas idéias. É que os 21 anos de autoritarismo nos acostumaram a ver as decisões partirem de cima para baixo depois de elaboradas, por vezes furtivamente, em gabinetes fechados. Melhor dizendo, fechados aos trabalhadores, porque os empresários, os latifundiários sempre transitaram nos altos escalões da República.

³³⁴ Cf. SILVA, José Graziano da, Coord., Angela Kageyama et alii - **A irrigação e a problemática fundiária do Nordeste**. Op. cit., p. 7 (nota 1).

³³⁵ Número de tratores e uso de defensivos. A participação da Zona Semi-Árida no consumo de fertilizantes no Nordeste era de apenas 39%.

³³⁶ SILVA, José Graziano da - **Para entender o plano nacional de reforma agrária**. São Paulo, Brasiliense, 1985, pp. 10-12.

Talvez esse tenha sido o grande susto dos latifundiários: ver o governo expor publicamente sua proposta de reforma agrária num Congresso de Trabalhadores! Eles queriam ser ouvido **antes**, para conchavar, mudar o que não lhes interessava ...

É verdade que os latifundiários autênticos seriam contra qualquer proposta de reforma agrária, um tema maldito por princípio. Mas também é verdade que vários outros setores, ditos liberais, do próprio governo – em especial alguns ‘assessores do Palácio’ e membros do Congresso – ficaram indignados com a forma do lançamento da proposta de plano. O que a grande imprensa conservadora chama hoje de ‘erro tático no lançamento quase hollywoodiano do Plano’ foi o fato de a proposta do MIRAD/INCRA ter sido apresentada no 4º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais. Ou seja, alguns não admitem mesmo que haja reforma agrária alguma; mas outros, que até a tolerariam desde que ‘moderada e com base na lei’, tampouco admitem que os trabalhadores rurais dela participem como protagonistas. Temem perder o controle, temem que os trabalhadores, organizados, se dêem conta da sua força. E daí, tchau Nova República; **bye-bye** Frente Liberal. Por isso, o bloco coeso que se formou contra a proposta do MIRAD/INCRA: para breçar a crescente participação que os trabalhadores rurais vinham tendo na cena política brasileira. Mais ou menos como naquela ocasião em que se decidiu parar a Campanha das Diretas que ganhava as ruas e aconchavar **as coisas** no Colégio Eleitoral ...

Não se deve pensar, todavia, que a apresentação da proposta do MIRAD/INCRA foi ‘um ato falho’, um ‘gesto mal educado’ ou mesmo ‘uma concessão do governo’. O debate público da proposta de reforma agrária é antes de tudo uma **conquista** da longa luta de toda a sociedade brasileira, muito antes mesmo da Campanha pelas Diretas, pela participação nas principais decisões do governo.

Há, porém, dois setores radicais que não vêm com satisfação esse debate público de uma reivindicação tão importante dos trabalhadores rurais brasileiros. De um lado, aqueles que por princípio são contra a reforma agrária e, por isso, não se conformam sequer em vê-la debatida, gostariam que esse tema maldito fosse esquecido, abandonado, negado, como se não existisse. De outro lado – e não menos radical %, aqueles que se opõem a qualquer proposta do governo também por princípio, que não sabem ocupar outro espaço que o da negação e rejeitam o debate do que é possível em nome de um ideal, o qual – por causa dessa postura imobilista – acaba se transformando numa utopia.

O debate da proposta de reforma agrária que hoje ganha o espaço da grande imprensa, das salas de aula, dos bares, dos sindicatos, até das ruas está apenas no começo. (...) O debate é apenas o primeiro passo de um longo caminho para colocar o trabalhador rural trabalhando na terra.”



O debate continuou, servindo de suporte à concretização das etapas fundamentais ao desencadeamento de um processo de reforma agrária.³³⁷ Mas seus resultados práticos foram extraordinariamente minimizados, ao longo do Governo Sarney e no liberalizante, antiestado, de Fernando Collor de Mello, que lhe seguiu. O que melhorou foi a organização social dos trabalhadores rurais, que vão conseguindo, aos poucos, manter algumas instituições públicas a seu favor.

Esse quadro ficaria mais claro se complementado com descrições sobre as diferentes tentativas de promoção da reforma agrária no Nordeste. Por mais atraente que esse percurso nos seja, não vamos segui-lo. Reforçamos a importância da questão fundiária para a compreensão e solução dos problemas do Nordeste, especialmente os de natureza social. E reconhecemos que a execução de projetos de reforma agrária constitui medida importante, mas de sucesso relativo, seja pelos empecilhos existentes a respeito, seja pela escassa articulação das iniciativas nesse domínio com outros programas de desenvolvimento, postos em prática na Região. Restringiremos nossos comentários ao Programa Emergencial de Reforma Agrária, preparado pelo INCRA, em 1993.

Esse Programa, elaborado na linha dos direcionamentos do PNRA, contém diretrizes e metas gerais para os anos de 1993 e 1994.³³⁸ Trata-se de documento inovador, embora de caráter emergencial. Por ele, entende-se que a reforma agrária constitui matéria de urgente e fundamental interesse para o desenvolvimento do País. O Programa justifica a importância de disseminar assentamentos rurais, em função do reconhecimento de sua validade já comprovada. “Segundo estudo da FAO, sobre assentamentos rurais em 21 estados brasileiros, a renda média nacional nos projetos alcança 3,7 salários mínimos mensais por família. Mesmo no Nordeste, onde foi encontrado o menor rendimento, este chega a 2,33 salários mínimos por família/mês, patamar bastante superior aos melhores esforços de remuneração aos trabalhadores nas frentes produtivas emergenciais na região da seca.”³³⁹

Entre as metas dos 273 projetos de reforma agrária e 11 projetos de colonização previstos pelo INCRA, para execução, no Nordeste, em 1993, destacava-se o assentamento de 48.789 famílias na Região. O Nordeste é a segunda macrorregião do País em número de assentamentos planejados e a primeira em número de projetos. O PNRA também enfatizava a necessidade de promover a reforma agrária no Nordeste, como contribuição indispensável à convivência do homem com a seca.

³³⁷ O professor José Graziano entende que esse processo envolve cinco etapas, assim especificadas, resumidamente: i) discussão da proposta; ii) elaboração do plano; iii) definição das áreas prioritárias, para efeito de desapropriação por interesse social; iv) elaboração dos projetos de assentamento, a nível local; e v) operacionalização do plano, mediante a implementação dos projetos de assentamento. Cf. SILVA, José Graziano da - Op. cit., pp. 12-3.

³³⁸ INCRA. **Programa emergencial de reforma agrária**. Brasília, INCRA, 1993.

³³⁹ Idem, p. 1.

O Programa Emergencial previa o assentamento de 7.950 famílias nordestinas em 265.300 ha, o que representa uma média de 33 hectares/família. O documento ora comentado, por se tratar, talvez, de um conjunto de linhas gerais de programação, não contempla os critérios não-jurídicos para desapropriação das terras, nem o tamanho das glebas resultantes, para efeito de assentamento, que devem variar de região para região.

No caso específico do semi-árido nordestino, há que se adequar a distribuição de terra à disponibilidade de água e as características do solo, que irão influenciar no estabelecimento do módulo rural mais rentável, capaz de suprir o sustento das famílias assentadas, gerando, inclusive, excedentes comercializáveis. Sem tais preocupações, acrescidas da necessária integração com outros programas importantes, como o de irrigação e o de assistência técnica, a reforma agrária no Nordeste tenderá ao fracasso, reforçando os argumentos conservadores que têm dificultado sua execução.

Apesar dos resultados não serem tão animadores, quanto seria desejável, a reforma agrária não perdeu atualidade, particularmente em relação ao Nordeste, onde sua realização é fundamental para a solução de muitos problemas da Região. De concreto e prático, será indispensável deixar-se de considerá-la uma bandeira para transformá-la em projeto concreto. A respeito, é crucial levar na devida conta a natureza do Estado, no Brasil e no Nordeste,³⁴⁰ para identificar as possibilidades de utilização prática de alguns mecanismos de **reformismo rural**, de interesse do capitalismo moderno, que, para manter sua hegemonia, chega a defender a execução de medidas conseqüentes de reestruturação agrária.

As mudanças concretizáveis a este respeito seguem a linha do que se pode chamar de **modernização reformista**, no corpo da qual a reforma agrária pode representar uma condição necessária para o desenvolvimento. Necessária, mas insuficiente. Sem que a indústria avance, não haverá desenvolvimento, nem transformação. E aqui se tem um novo problema. O processo de industrialização em curso no Nordeste tem se caracterizado pelo que se pode denominar de “mau desenvolvimento”, para usar a expressão de René Dumont.³⁴¹

Apesar disso, o desenvolvimento do Nordeste não terá lugar sem o avanço da indústria. Para avançar, é fundamental que o seu direcionamento considere na devida medida o aproveitamento de matérias-primas produzidas

³⁴⁰ Inclusive, com as reformulações por que deve passar o Estado.

³⁴¹ DUMONT, René & MOTTIN, Marie France - **Le mal-développement en Amérique Latine**; Mexique, Colombie, Brésil. Paris, Éditions du Seuil, 1981. Para esses autores, o “mau desenvolvimento”, nesses países, tem sido expresso pelo crescimento acelerado das forças produtivas, em certos setores, como a indústria e a agricultura; pelo intenso crescimento urbano, em especial nas chamadas regiões metropolitanas, mais poluídas e estranguladas do que suas homólogas nos países desenvolvidos; pela depredação dos recursos naturais não renováveis; e pela superexploração da força de trabalho. No limite, o “mau desenvolvimento” significa fazer com que contingentes cada vez mais expressivos de população se veja privados dos benefícios gerados por esse tipo de “desenvolvimento”.

pela emergência de novas atividades agrícolas, como as derivadas do desenvolvimento da irrigação.

Essa percepção, já suscitada no presente trabalho, leva implícita a necessidade de articular os programas de irrigação no Nordeste com os de reforma agrária, especialmente nas áreas semi áridas da Região, onde a agricultura de sequeiro constitui um permanente risco. Essa articulação pode garantir a eficácia da reforma agrária, viabilizando, como tem salientado Leonardo Guimarães Neto, seu tríplice sentido: **econômico** (geração de mais emprego, mais renda e mais produção), **social** (alterando a distribuição de renda em favor dos assalariados e dos pequenos irrigantes) e **político** (contribuindo para mudar a estrutura oligárquica de manutenção do poder).³⁴²

Por fim, não podemos nos furtar às evidências de que “o desenvolvimento da irrigação no Nordeste enfeixa o mais potente conjunto de instrumentos para eliminar a influência do “**relógio da natureza**” sobre as atividades agrícolas e pecuárias da Região. A questão é saber tirar partido das múltiplas possibilidades engendradas pela articulação entre atividades agrícolas e atividades urbano industriais, em áreas cuja economia esteja sendo impulsionada pela agricultura irrigada.”³⁴³

F. AÇÕES DE EMERGÊNCIA DE SECA³⁴⁴

O governo tem tratado os chamados problemas das secas mediante execução de medidas emergenciais e preventivas. De uma forma ou de outra, essas medidas têm estado relacionadas às estratégias de governo para o Nordeste.³⁴⁵ Durante o Império, D. Pedro II criou, em 1857, a Comissão Científica de Exploração, com objetivos, dentre outros, de estudar o problema das secas do Nordeste. Depois de avaliar as condições locais referentes à seca de 1877-79, a Comissão fez recomendações sobre a construção de estradas e a melhoria dos portos. A idéia da construção do Canal São Francisco-Jaguaribe, destinado a transportar águas do rio São Francisco para o semi-árido cearense, também fez parte das propostas da Comissão. Dentre as medidas executadas, durante as emergências de seca, destacam-se as obras de açudagem, perfuração de poços e de construção de estradas. Estas últimas, em particular, foram extremamente úteis, contribuindo para diminuir a morte de muitos nordestinos, que por ela trafegaram em direção a outras áreas do Nordeste ou a outras regiões do País.

³⁴² Ouvi Leonardo Guimarães Neto fazer essa formulação, em 1986, durante discussão técnica promovida pela Coordenação de Planejamento Regional do IPLAN/IPEA, da qual eu era titular, a respeito da elaboração do capítulo regional do **I PND da Nova República (1986 88)**.

³⁴³ CARVALHO, Otamar de - “Uma nova dinâmica econômica para o Nordeste.” Op. cit., p. 213.

³⁴⁴ A elaboração do texto desta Seção beneficiou-se grandemente nos Capítulos VI e VII da pesquisa sobre a seca de 1993, preparada pelo IICA para a SEPLAN-PR, já citada.

³⁴⁵ O tratamento dado a esta seção segue, em grandes linhas, os desenvolvimentos realizados a respeito, dentre outros, pelos seguintes autores: i) MAGALHÃES, Antonio Rocha & REBOUÇAS, Osmundo E. **The impact of climatic variations on agriculture**. In: Assessments in Semi-Arid Regions. (Section 1, Introduction: Drought as a Policy and Planning Issue in Northeast Brazil. [S.I.], Kluwer Academic Publishers; International Institute for Applied Systems Analysis-IIASA; United Nations Environment Programme-UNEP, pp. 277-303; e ii) CARVALHO, Otamar de. **A economia política do Nordeste**. Op. cit., especialmente o Capítulo 4.

A **fase hidráulica** das políticas governamentais ensejou a criação, em 1909, da IOCS, transformada, em 1919, na IFOCS, que deu lugar, em 1946, ao DNOCS. Os empreendimentos realizados nessa fase foram concebidos segundo compreensão que atribuía à acumulação de água em açudes a ferramenta mais importante para o combate às secas.

A partir dos anos 40, o problema passou a ser melhor compreendido. Pesquisadores como Guimarães Duque, cuja contribuição já foi destacada nos Capítulos III e IV, anteriores, recomendou a adaptação da agropecuária local às condições da semi-aridez, incentivando o cultivo de lavouras xerófilas e a criação de animais mais adaptados aos sertões. Também chamou atenção para o grande potencial da irrigação, alertando para a necessidade de investir em educação e geração de novas tecnologias.³⁴⁶

Medidas de alcance global foram colocadas em prática, ainda nos anos 40, com a criação, em 1945, da CHESF. Esta órgão propiciou notável impulso ao desenvolvimento da Região, produzindo a energia elétrica necessária à industrialização.³⁴⁷ Em 1946, foi instituída a Comissão do Vale do São Francisco-CVSF, com a missão de impulsionar o desenvolvimento do mais importante vale da Região. Em 1952, foi criado o BNB, como instituição que iria apoiar o desenvolvimento da Região estimulando a ação da iniciativa privada.

No final dos anos 50, foi criada a SUDENE, que concebia a solução para o problema das secas no quadro de uma estratégia global de desenvolvimento, respeitadas as especificidades regionais. A capacidade de formular políticas mais efetivas de promoção do desenvolvimento do Nordeste, que conferiu excelência ao trabalho da SUDENE, passou a enfrentar limitações, a partir de meados dos anos 60. Dessa época em diante, as decisões em matéria de políticas públicas para o Nordeste passaram, praticamente, a ser adotadas por Brasília. A eliminação do **fundo de secas** e a redução das transferências de recursos para os estados e municípios constituem fortes indicadores dessa mudança.³⁴⁸

Os anos 70 começaram com a instituição do PIN e do PROTERRA. Bancados com 50% dos recursos destinados ao “sistema 34/18”, esses programas reduziram as disponibilidades de recursos destinados à indústria regional. O PIN estava mais diretamente voltado para o apoio à irrigação e o PROTERRA para o deslocamento da população nordestina em direção à Amazônia. Em 1974, foi criado o POLONORDESTE, inaugurando a fase dos programas especiais de desenvolvimento regional, já tratados nos Capítulos V a VII. Veio depois, em 1976, o Projeto Sertanejo. Além de alimentarem os

³⁴⁶ DUQUE, J. Guimarães - **Solo e água no polígono das secas**. Op. cit., especialmente a Quarta Parte.

³⁴⁷ Veja-se, a respeito, ALMEIDA, Rômulo B. Coord. - **Planejamento do combate às secas**. Rio de Janeiro, Banco do Nordeste do Brasil/Comissão Incorporadora, 1953. Mimeog.

³⁴⁸ O **fundo das secas** era constituído com recursos correspondentes a 2% da renda tributária da União, de acordo com as disposições do art. 198, da Constituição de 1946. Esse dispositivo foi, em parte, incorporado ao art. 29 da Lei nº 3.692, de 15.12.59, que criou a SUDENE. Os recursos oriundos desse dispositivo eram depositados no BNB, constituindo uma de suas principais fontes de receitas estáveis.





programas especiais referidos, os recursos do PIN e do PROTERRA serviram também para alimentar a execução dos programas de emergência que atenderam as populações afetadas pelas secas de 1976 e de 1979-83. Executados com esses recursos, os programas de emergência de seca contribuíram para desorganizar a implementação das novas iniciativas.

A despeito das dimensões dos programas especiais de desenvolvimento regional em curso no Nordeste, no final dos anos 70, a grande seca de 1979-83, expôs novamente a **vulnerabilidade** do elo mais fraco da economia nordestina – a agricultura de subsistência praticada no semi-árido. Naquele período, verificou-se queda expressiva no PIB agropecuário, obrigando o governo federal a recorrer às medidas de emergência, para garantir uma renda mínima aos flagelados, evitar focos de convulsão social e impedir a redução extraordinária do nível das atividades comerciais. Nessa linha, foram criadas as **Frentes de Trabalho** (no interior das propriedades agrícolas) e as **Frentes de Serviço** (para execução de obras públicas de infra-estrutura hídrica ou rodoviária), com as quais o governo garantiu uma remuneração mínima às pessoas atendidas (trabalhadores sem-terra, assalariados desempregados e pequenos proprietários, inclusive). Nessas frentes foram alistados homens, mulheres e crianças.³⁴⁹

No Nordeste, os agentes sociais têm atuado, de uma maneira geral, de forma passiva, em relação às providências requeridas para a solução dos problemas exacerbados durante os anos de seca. O comum é esperar que o governo tome a iniciativa de solucionar os problemas enfrentados pela população. Em torno dessa posição estão unidas e reforçadas resistências culturais, bem como interesses que primam por retardar a implementação de soluções mais definitivas para o problema das secas, que pertencem ao domínio do desenvolvimento.

Nos anos 80, as estratégias de desenvolvimento do Nordeste e, no seu bojo, as concepções relativas à convivência com as secas foram fortemente reformuladas. Avaliados, os programas especiais foram fundidos em um único programa – o Projeto Nordeste. A implementação desse Projeto foi iniciada segundo o convencimento de que as mudanças sociais e econômicas ocorridas no Nordeste nos anos 60 e 70 tinham sido insuficientes para erradicar a pobreza e, ao mesmo tempo, ampliar, suficientemente, o mercado regional. Dentre os seis programas integrantes do Projeto Nordeste, já referidos no Capítulo V, o PAPP foi um dos mais importantes, ao lado do PROINE.

Daqueles programas, apenas os dois mencionados encontram-se em execução. O PAPP e o PROINE foram razoavelmente eficientes até 1987. Com a seca parcial de 1987, esses dois programas tiveram o fluxo de recursos

³⁴⁹ As Frentes de Trabalho vigoraram nos dois primeiros anos dessa seca (1979 e 1980), atendendo a um contingente de 1,2 milhão de trabalhadores. Nos anos seguintes, até 1983, o mais severo do período seco, predominaram as Frentes de Serviço, quando o governo federal e os governos estaduais assistiram a 4,4 milhões de pessoas.

financeiros que os alimentava consideravelmente reduzidos. Houve preponderância de decisões mais políticas do que técnicas; a **operação desmonte** contribuiu ainda mais para reduzir a eficiência institucional dessas iniciativas.

Os programas de emergência de seca também não foram poupados. Por isso, os Estados tiveram que assumir a condução das iniciativas de emergência de seca. Neste sentido, a partir de 1987, tomando por base a experiência do Estado do Ceará, as prefeituras e as comunidades locais passaram a ser mobilizadas na execução de programas integrados por ações de natureza mais permanente no combate aos efeitos das secas. Esses programas procuravam subordinar as obras imediatas ou de emergência à visão de longo prazo e aos objetivos permanentes do Projeto Nordeste. O Programa de Frentes Produtivas de Trabalho-PFPT, executado durante a seca de 1993, foi concebido de acordo com essa visão.

Os assim chamados programas de combate aos efeitos das secas têm se caracterizado pelas seguintes deficiências:

- descontinuidade;
- execução de projetos que conferem escassa prioridade a iniciativas de natureza preventiva;
- reduzida (ou nenhuma) ênfase a providências de preservação do meio ambiente; e
- deficiente compatibilização das medidas emergenciais com as medidas preventivas.

As áreas mais afetadas pelas secas no Nordeste são aquelas diretamente influenciadas pela Zona de Convergência Intertropical- ZCIT, em seus regimes de chuvas, quer se trate de secas anuais ou plurianuais. As secas totais no Nordeste, como as de 1951, 1958 e 1970 e a de 1979-83, ocorrem quando a ação da ZCIT é combinada com os fatores que determinam o regime pluviométrico na Zona da Mata e no nordeste meridional. Estas áreas têm uma semelhança física.

Na área onde as secas incidem com maior freqüência, os solos são mais pobres do que os das demais zonas geoeconômicas da Região. Ali a precipitação pluviométrica situa-se nos limites de 400 a 700 ou 800mm de chuvas anuais. No interior das áreas afetadas pelas secas há uma área, correspondente ao “norte do Nordeste”, denominada de “miolão semi-árido”,³⁵⁰ onde a freqüência de incidência das secas varia de 81 e 100%. Significa dizer que de todas as secas ocorridas no Nordeste até hoje 81 a 100% delas afetaram severamente essa área. A variabilidade climática no “norte do Nordeste” é, portanto, extremamente acentuada.

³⁵⁰ Cf. CARVALHO, Otamar de. **A economia política do Nordeste**. Op. cit., especialmente os Capítulos 2 e 3. Trata-se do coração do semi-árido, espaço em forma de “ferradura”, onde a ausência de chuvas, isto é, a ocorrência de secas são determinadas pelo deslocamento rumo ao Norte da Zona de Convergência Intertropical – ZCIT.





As principais atividades econômicas no semi-árido, até o final dos anos 70, estiveram referidas às integrantes do complexo pecuária-algodão-lavouras alimentares. A seca de 1979-83 e a entrada do bicudo (**Anthonomus grandis**, Boheman) contribuíram decisivamente para a desorganização dessas atividades e para a conseqüente perda de uma das principais fontes de renda e emprego com que contavam os pequenos proprietários e trabalhadores sem terra.

O aumento da demanda por emprego, junto às instituições responsáveis pela execução dos programas de emergência, resulta em grande medida da desestruturação do citado complexo. As atividades da agricultura moderna, em expansão no interior do “miolão semi-árido”, ainda não atingiram a densidade e a extensão necessárias, para atender às demandas de trabalhadores liberados da atividade do complexo pecuária-algodão-lavouras alimentares. A pecuária bovina, restrita por questões de natureza técnica a propriedades com 200 ou, preferencialmente, mais de 500ha, continua pouco tecnificada e sujeita aos riscos climáticos.

O crescimento da população das pequenas e médias cidades do interior semi-árido vem sendo fortemente influenciado pela escassa disponibilidade de oportunidades de emprego, tornadas mais amplas com a crise da economia algodoeira, que também afetou as usinas de beneficiamento de algodão e a própria indústria têxtil locais. Desestruturado o complexo pecuária-algodão-lavouras alimentares, ainda não foi criada nenhuma alternativa compatível, ou seja, a introdução de uma ou mais culturas no semi-árido, em condições tecnológicas semelhantes ou aproximadas, que propiciasse aos pequenos produtores a renda antes oferecida pelo algodoeiro. Assim, a continuação do cultivo do algodoeiro arbóreo, em bases econômicas, requer a produção de novas informações tecnológicas. O Centro Nacional de Pesquisa do Algodão-CNPA, da EMBRAPA, dispõe de um bom acervo a esse respeito, mas não pôde ainda oferecer aos produtores, via serviços de extensão rural, **pacotes tecnológicos** que garantam a possibilidade de convivência com o bicudo. As opções disponíveis, que já vêm sendo utilizadas referem-se:

- ao algodoeiro herbáceo, cultivado, em regime de agricultura de sequeiro, segundo tecnologias modernas, nas áreas mais férteis do semi-árido;
- ao algodoeiro herbáceo, cultivado em regime de agricultura irrigada; e
- à fruticultura, conduzida em regime de agricultura irrigada em áreas de projetos públicos e privados de irrigação.³⁵¹

³⁵¹ Veja-se, sobre o assunto: i) EMBRAPA. Centro Nacional de Pesquisa do Algodão. **Cultura do algodoeiro em áreas infestadas pelo bicudo** (*Anthonomus grandis*, Boheman). Campina Grande, 1985. (Circular Técnica, 11); ii) GUIMARÃES, Pedro Maia et alii. **Prejuízos causados pelo bicudo do algodoeiro no município de Queimadas, na Paraíba**. In: Relatório Técnico Anual do Centro Nacional de Pesquisa do Algodão 1983/84, pp. 72 73; iii) MOREIRA, José de Alencar Nunes. **Algodoeiro mocó: uma lavoura ameaçada de extinção**. Campina Grande, Centro Nacional de Pesquisa do algodão, 1989. (EMBRAPA CNPA. Documentos, 36.); iv) LÓCIO, Airson. (Entrevista). In: **Nordeste Econômico**, Recife, (17):30 32, jan., 1986; e v) Programa prevê recuperação do algodão em 5 anos. **O Povo**, Fortaleza, 03.05.91, Caderno D, p. 1.

As populações das cidades encravadas no semi-árido perderam boa parte de suas fontes de renda, derivadas dos resultados das atividades do complexo pecuária-algodão-lavouras de subsistência. De 1993 em diante, elas passaram a viver, quase que integralmente, das **aposentadorias do INSS**, pagas a velhos trabalhadores rurais. O dia de maior movimento comercial nessas cidades passou a ser o do pagamento desses aposentados. Uma sociedade baseada nesse tipo de economia não pode sustentar seus membros. Por isso, cresce a pobreza e aumenta a marginalidade. Nesse ambiente a cidadania tem muito pouco espaço.

As medidas de emergência postas em prática no curso da seca de 1993 diferiram um pouco das executadas em secas anteriores, mas essas providências não foram suficientes para minimizar os seus efeitos, particularmente em relação aos contingentes mais pobres da população rural.

Examinando primeiramente os efeitos econômicos resultantes da ocorrência daquela seca, sob a ótica global, nota-se que o Produto Interno Bruto da Região, nos últimos anos, não reduziu sua magnitude. Mas é notável a perda relativa de importância do setor agrícola, particularmente nas áreas mais afetadas pela seca, como se vê na Tabela 5.1-A. Esse quadro é ainda mais grave nas áreas onde ainda predomina a produção agrícola de subsistência. É forçoso reconhecer que a manutenção do crescimento do PIB, mesmo em presença de uma prolongada estiagem, também aponta para a concentração espacial na geração de riqueza na Região. Neste sentido, a variabilidade climática serve também para indicar que a perspectiva de desenvolvimento sustentável no semi-árido nordestino tende a constituir um objetivo de difícil alcance, mesmo que sua economia esteja integrada setorial e espacialmente às áreas mais dinâmicas do Nordeste.

Das conseqüências da seca de 1993, a água foi, de todas, o elemento mais crítico. Os dados da pesquisa de campo indicaram que, embora a maior parte dos entrevistados se utilizasse de água proveniente da rede pública, o abastecimento era racionado. Daqueles, 42% registraram que a água para consumo humano era a mais difícil de ser obtida. De uma maneira geral, a pesquisa confirmou as hipóteses de que o abastecimento de água nas áreas rurais, sem acesso a redes públicas, chega a ser mais dramático do que nas cidades. Este ponto foi agravado pela circunstância de as fontes hídricas terem atingido seu grau de exaustão durante o segundo semestre de 1993. A situação de falta de água foi bem mais patente nas atividades econômicas. As ações empreendidas para diminuir a gravidade dessa situação são em geral creditadas ao governo federal. Iniciativas particulares referem-se apenas à construção de açudes. A população afirmava que as melhores orientações recebidas eram fornecidas pelas instituições federais e estaduais, inclusive no que se refere à conservação dos mananciais existentes. O mesmo acontecia em relação à produção de novas formas de abastecimento de água.





Os saques a feiras e armazéns são motivados pela fome extrema e pela carência dos trabalhadores rurais, que a caridade pública e as cestas básicas, eventualmente distribuídas pelo governo, não logram minorar. Neste sentido, é exemplar o fato ocorrido em Afogados da Ingazeira, em Pernambuco. Ali foi saqueado um armazém do governo, no qual estavam armazenadas sementes selecionadas, para serem distribuídas com os produtores daquele estado. A população saqueou o armazém e consumiu as sementes, não obstante as recomendações imediatamente veiculadas pela Prefeitura, por meio de alto-falantes, quanto aos perigos de envenenamento pelos agrotóxicos contidos nas sementes.

As condições de vida da população nas áreas mais afetadas pela seca de 1993, conforme seria de esperar, foram particularmente pioradas, mormente no que se refere à alimentação e à saúde. A disponibilidade de alimentos foi sensivelmente reduzida. As famílias entrevistadas reconheciam que a situação em 1993 estava, de fato, muito ruim. Foi a pior dos últimos anos. A dependência dessa população aos produtos locais, e mais particularmente das culturas de subsistência, foi fortemente evidenciada. A quebra das safras, muito acima do esperado, e a alta nos preços dos alimentos a ela relacionados, comprometeram praticamente toda a renda familiar com gastos em alimentação.

A exemplo do que historicamente tem ocorrido nas secas nordestinas, a alternativa à migração colocou-se para mais de 70% dos entrevistados. A constatação de que parte da população rural abandonou suas casas, foi confirmada por 36% dos informantes. Em Afogados da Ingazeira, no Estado de Pernambuco, cerca de 50% dos domicílios rurais estavam desocupados. Houve municípios em que a Prefeitura incentivou a migração, oferecendo passagens de ônibus com destino às capitais da Região e até para São Paulo.³⁵² Observou-se, ainda, que os que permanecem o fazem por “não saberem ou não terem para onde ir”.

Os efeitos da seca de 1993, já reconhecida como uma das maiores deste século, desorganizaram sobremaneira a economia do Nordeste, particularmente na sua porção semi-árida. A geração de empregos nas áreas mais afetadas foi praticamente nula. Esses elementos atestam a fragilidade da economia local, face à adversidade climática, e permitem antever o longo caminho a ser trilhado, em direção ao aumento de sua resistência.

A desorganização social em 1993 foi igualmente grave, refletindo a vulnerabilidade da economia local e a exacerbação do quadro de miséria e fome na Região. Seguramente, o Nordeste é a região que concentra os mais altos índices de pobreza no País. As secas provocam impactos institucionais e políticos de grande magnitude. Os impactos institucionais se referem às

³⁵² Esses fatos foram observados em quase todos os 22 municípios pesquisados e em muitas outras localidades do Nordeste.



mudanças, em sentido positivo ou negativo, por que passam as instituições públicas (federais e estaduais), não-governamentais e privadas, que executam programas, assistenciais ou de desenvolvimento, destinados a propiciar uma convivência mais efetiva da economia e da sociedade com as secas. Os impactos políticos, por seu turno, dizem respeito às formas e procedimentos adotados pelos diferentes grupos sociais no processo (decisório) de enfrentamento das questões colocadas pela ocorrência de secas.

Até meados dos anos 50, pelo menos, a assistência aos “flagelados das secas” era propiciada, quase que exclusivamente, pelo governo federal. Até 1919, esteve a cargo da IOCS, passando, a partir daquele ano até 1946, para a órbita da IFOCS. De 1946 em diante, com a transformação da IFOCS em DNOCS, coube ao Departamento de Seca gerir esse tipo de ação. Mas o DNOCS, assim como as instituições que o antecederam, também executava ações no interesse do desenvolvimento da Região. Cerca de 50% de toda a infra-estrutura rodoviária do Nordeste, até os anos 50, foi implantada pelo DNOCS. A infra-estrutura hídrica existente no semi-árido nordestino constitui outro importante resultado da atuação desse Departamento. A CVSF, criada no mesmo ano de instituição do DNOCS também assistia os “flagelados das secas”. Na mesma linha do DNOCS, construiu estradas, aeroportos, postos de saúde, sistemas de abastecimento de água e outras obras no Vale do São Francisco.

Até então, a atuação dos Estados esteve circunscrita a questões de saúde (propiciando atendimento médico aos mais carentes, que migravam para as capitais, ou aplicando vacinas contra epidemias – de varíola, catapora etc.), a assuntos de justiça e de distribuição de alimentos e roupas, obtidos mediante campanhas de doação.

Com a instituição da SUDENE, em dezembro de 1959, a assistência aos “flagelados das secas” ganhou uma nova instância de ajuda. De acordo com sua lei de criação, a elaboração dos **programas de emergência** passou a constituir matéria da alçada da Superintendência. A SUDENE passou também a se responsabilizar pela coordenação executiva de todos os programas de emergência. Seu primeiro teste nessa área realizou-se em 1966, quando da ocorrência de uma seca parcial na Região. O teste definitivo veio com a seca de 1970, quando a SUDENE administrou **frentes de serviço** integradas por 500.000 trabalhadores. Os Grupamentos de Engenharia do Exército também participavam da execução desses programas, construindo estradas e, em alguns casos, açudes.

A partir da seca de 1970, os Estados começaram a participar da execução direta e indireta (mediante convênio com a SUDENE) dos programas de emergência de seca, implementados segundo a linha das **frentes de serviço** tradicionais. Essa participação foi ampliada no curso da seca de 1979-83, quando as frentes de serviço passaram a receber a denominação





de **frentes de trabalho**. De acordo com essa nova conceituação, os trabalhadores alistados passaram a trabalhar no interior das fazendas às quais eles estivessem ligados, em atividades de construção de obras de infraestrutura hídrica (açudes, aguadas, poços, cisternas etc.) e de melhoramento (desmatamento de terras, construção e conserto de cercas etc.). A ação da SUDENE, na administração dessas frentes de trabalho, ficou restrita às atividades de coordenação, que eram compartilhadas com o Ministério do Interior.

Com a entrada mais direta dos Estados no circuito da execução desse tipo de programa de emergência, o DNOCS e a CODEVASF (que substituíra a SUVALE, em 1974), praticamente, deixaram de participar de sua implementação, no curso dos anos 70. A retirada do DNOCS e da CODEVASF desse circuito constituiu uma forma de controlar os interesses políticos ligados ao fenômeno da “indústria da seca”, ao qual o DNOCS esteve mais diretamente vinculado. Essa mudança representava, de certo modo, uma **vitória** da SUDENE, que pautava sua atuação, no contexto desses programas, por critérios mais técnicos do que políticos. Assim, a execução dos programas de emergência, em caráter de quase total exclusividade pelos Estados, na década de 70, representou uma forma de conciliar os interesses políticos locais. Neste sentido, a mudança das frentes de serviço para as frentes de trabalho constituiu uma **derrota** para a SUDENE.

Ao longo de todos esses períodos, a atuação das organizações não-governamentais-ONGs, bem como a dos sindicatos de trabalhadores rurais, foi muito reduzida. Também não podia ser de outra forma. Vivia-se sob o regime de um Estado autoritário, responsável por tudo e, ao mesmo tempo, contrário a toda manifestação de caráter democrático. Esse quadro foi alterado com a redemocratização do Estado e da sociedade, consolidada a partir de 1985.

Nesse contexto, durante a seca parcial de 1987, a participação das ONGs, dos sindicatos de trabalhadores rurais e da Igreja pôde ser ampliada, viabilizando a contribuição mais direta dos “flagelados” na concepção e execução de programas executados em seu benefício. Na linha das possibilidades abertas pela redemocratização, o governo do Estado do Ceará passou a atender a população afetada pela seca de 1987 de acordo com orientação que atribuía grande parcela de responsabilidade aos municípios e às comunidades locais. Foi essa orientação que presidiu a criação das **frentes produtivas de trabalho**, com base nas quais foi instituído o Programa de Frentes Produtivas de Trabalho-PFPT, implementado em 1993.

O impacto das mudanças no plano institucional tem decorrido de alterações nas prioridades de atendimento das famílias afetadas pela seca. Em 1993, essas prioridades foram definidas pelas próprias comunidades, a partir de Comissões Municipais, integradas por representantes dos diversos segmentos da sociedade (governos municipais e estaduais e membros de

entidades civis). Essas comissões exerceram ainda funções de seleção, inscrição e pagamento dos trabalhadores atendidos pelas **frentes produtivas de trabalho**, bem como de acompanhamento e fiscalização das ações programadas.

As Comissões Municipais não encontraram, em muitos municípios, as condições de autonomia necessárias ao pleno funcionamento das ações por elas postas em prática. A adoção de manobras políticas para a composição das comissões municipais constituíram prática freqüente, por parte das lideranças municipais mais conservadoras, no sentido de manipular, em benefício próprio, as ações desenvolvidas pelo PFPT. Não foram raros os casos de comissões municipais constituídas apenas formalmente, delegando aos poderes públicos municipais a responsabilidade de todas as ações desse programa. Houve situações mais extremas, de acordo com as quais os representantes das populações afetadas pela seca não puderam ter acesso aos recursos das frentes produtivas, simplesmente porque os prefeitos, numa atitude de típico abuso da autoridade, se negavam a prestar contas às comissões das atividades realizadas no quadro do PFPT.

Mas também houve situações, segundo as quais as Comissões Municipais puderam cumprir com critério as ações a seu cargo. Esse resultado foi respaldado por um fator novo nas relações que começaram a ser desenvolvidas nas áreas de seca, expresso pela consciência da cidadania, aos poucos adquirida pelos sertanejos pobres. Essa consciência, assumida pelo cidadão, de forma isolada ou agrupado em entidades organizadas, demonstrou claramente a força da ação coletiva na defesa dos interesses comunitários, que iam além dos limites de atuação das Comissões Municipais.

O PFPT não teve uma execução mais eficaz, em grande medida, por conta das crises institucional, fiscal e financeira por que vem passando o Estado no Brasil.

Embora tenha introduzido inovações, o PFPT executou atividades características das ações governamentais de “combate” às secas no Nordeste. Os programas de emergência, baseados em frentes de serviço, desenvolviam trabalhos no interior das propriedades rurais, como forma de manter o emprego da população, garantindo-lhe uma certa remuneração, e minimizar a situação de desemprego total, que constitui o móvel principal da migração nas épocas de seca.

As maiores críticas a essa forma de ação emergencial estiveram sempre relacionadas a distorções advindas do caráter assistencial das frentes de serviço, e do tipo de atividade desenvolvida pelos alistados. À medida em que as obras eram realizadas dentro das fazendas, seus benefícios favoreciam preferencialmente os proprietários, que assim recebiam benfeitorias custeadas pelo governo. Além disso, conforme o tamanho e a capacidade de





trabalho da mão-de-obra, as maiores propriedades acabavam por usufruir mais do trabalho dos flagelados.

A estrutura centralizada de administração desses programas, distante dos interesses da própria comunidade, tem viabilizado uma forte ingerência política em sua execução, desde a seleção dos beneficiários, até o uso dos recursos alocados e o local de execução das obras.

A partir da continuada constatação de tais distorções, e seguindo a linha de experiências inovadoras, concebidas e postas em prática durante a “seca verde” de 1987, particularmente nos Estados do Ceará e Rio Grande do Norte, o esquema de execução dos programas de emergência foi alterado. As pressões exercidas pelas ONGs e outros segmentos da sociedade civil contribuíram também para a introdução de mudanças na sistemática desses programas, que culminaram com a concepção incorporada ao PFPT, tal como desenvolvido em 1993.³⁵³

O foco principal das mudanças centralizou-se em dois eixos principais: o caráter das atividades a serem desenvolvidas e a forma de administração do Programa. No primeiro caso, as instituições governamentais procuraram direcionar os trabalhos realizados para a execução de obras públicas, mais permanentes, de uso comunitário. Na segunda vertente das mudanças, foi atribuída às comunidades uma atuação mais destacada no Programa, mediante a criação dos já mencionados Conselhos Municipais. Dessa forma, passou-se a promover, a um só tempo, a organização e a participação das comunidades no Programa, ampliando a capacidade de fiscalização dos recursos aplicados.

A expansão no número de municípios atingidos pela seca de 1993 confirma as observações anteriores, quanto à sua gravidade e extensão. Em complementação a essas informações, apresenta-se na tabela 8.2-A o número de municípios em estado crítico (ou em situação de emergência) e o número de pessoas alistadas, por Estados do Nordeste, em 1993.

Expandiu-se significativamente o número de pessoas alistadas a cada mês de continuidade da estiagem, e o acréscimo de 71% do número de alistados até o final de 1993, indica que os efeitos da seca atingiu parcelas ainda maiores da população rural nordestina. Destaque-se, a respeito, o hiato constante, e por vezes crescente, entre a demanda por vagas nas **frentes produtivas de trabalho** e a disponibilidade de recursos para manutenção e ampliação do Programa.

³⁵³ Uma análise mais detalhada sobre a experiência dos Programas de Emergência executados no Nordeste, por ocasião da seca de 1987, pode ser encontrada em: MAGALHÃES, Antonio Rocha. Org. **Respostas governamentais às secas: a experiência de 1987 no Nordeste**. Fortaleza, Imprensa Oficial do Ceará, 1991.



A execução do PFPT mobilizou recursos do governo federal no montante de US\$ 540,6 milhões, dos quais foram liberados US\$ 532,5 milhões em 1993 e US\$ 8,1 milhões em 1994. (Tabela 8.3-A.)³⁵⁴ Esses recursos foram alocados aos diversos Estados sob a orientação da SUDENE.

Além dos recursos mobilizados pelo governo federal, o Programa contou com recursos dos Estados. De acordo com os Decretos que embasaram a execução do PFPT, os Estados deveriam aportar uma contrapartida de recursos financeiros da ordem de 30% dos totais dos gastos federais, para financiamento do material necessário ao trabalho dos alistados, ao pagamento de carros-pipa (utilizados na distribuição de água) e ao pagamento, parcial, da mão-de-obra atendida pelo Programa. Mas os valores aplicados pelos Estados, em média, não ultrapassaram 10% dos valores alocados pelo governo federal.

A maior parte dos alistados entrevistados integrou o PFPT a partir de março de 1993. Setenta e cinco por cento deles cumpriam uma jornada de trabalho de 2 a 3 dias por semana. A diminuição da jornada de trabalho, dedicada às atividades do Programa, foi decidida com o propósito de permitir que os trabalhadores alistados se dedicassem, nos dias restantes, a tarefas de preparação de suas terras de plantio, quando da normalização das chuvas, bem como a eventuais atividades vinculadas aos setores não-agrícolas da economia municipal.

A intensidade da seca de 1993 demonstrou que os alistados encontravam-se em sua maioria desempregados, não existindo outras atividades econômicas alternativas disponíveis, pelo menos nos municípios atingidos pela seca. A única fonte de renda desse contingente populacional ficou assim restrita ao meio salário mínimo mensal pago pelo PFPT.

As alternativas sobre que obras devem ser executadas durante a execução dos programas de emergência de seca são bastante reduzidas. Não há mesmo como evitar a construção de obras para armazenamento de água. Um item da pesquisa sobre a seca de 1993, referente aos tipos de trabalho executados no âmbito do PFPT, demonstrou ter havido uma concentração quase absoluta na restauração e construção de infra-estrutura hídrica, principalmente açudes, poços e pequenas barragens. Esse tipo de atividade era freqüentemente listado, nas programações dos Estados, entre as metas do PFPT. A produção de telhas e tijolos, “pedra de mão” e brita também estiveram entre as atividades mais comumente desenvolvidas pelas Frentes de Trabalho. Em Estados como a Bahia e o Piauí também foi dada prioridade à construção e recuperação de estradas vicinais.

³⁵⁴ No curso de 1993, os governadores do Nordeste, em várias ocasiões, demandaram providências do governo federal quanto à necessidade de atualização monetária dos valores liberados em cruzeiros reais, para que os estados pudessem receber os montantes programados a preços reais.



A execução do PFPT configurou a manutenção dos mesmos tipos de atividades características dos programas de emergência executados em secas passadas. Por conseguinte, permanecem atuais as referências negativas à construção de obras dessa natureza, muito embora essas tarefas tenham sido realizadas a partir de decisões da própria comunidade. Não obstante os esforços realizados e os progressos havidos quanto à ocupação dos alistados em obras públicas, o PFPT continuou abrigando a construção de açudes particulares.

Todos os entrevistados se manifestaram especificamente sobre o PFPT. A análise consolidada das informações a esse respeito indica que a tradição e muitos vícios históricos, no trato emergencial das populações afetadas pela seca, ainda permeiam a execução desse tipo de iniciativa governamental. A própria expectativa dos beneficiários, mercê da sua situação de miséria e reduzida conscientização política, tende a avaliar o Programa em sua vertente eminentemente assistencial.

Daí advém, provavelmente, a definitiva preponderância das críticas referidas à baixa remuneração, número limitado de vagas, atraso nos pagamentos e a escassa distribuição de alimentos durante a seca de 1993. Complementarmente, ganharam corpo idéias referidas a mudanças na forma de administração do Programa. As críticas sobre esse aspecto são mínimas, **vis-a-vis** as menções positivas.

Pode-se dizer, à guisa de conclusão, que a ainda incipiente participação dos diferentes grupos da sociedade, principalmente dos alistados, deverá crescer, como resultado da confiança creditada à forma segundo a qual o PFPT foi executado. Os depoimentos colhidos sobre o tratamento concedido aos beneficiários e o direcionamento dado às obras conduzidas pelo setor público reforçam a idéia de que algo mudou no PFPT. E, mais do que isto, a comunidade tem consciência dessa mudança.

IX. CONCLUSÕES

1. O Nordeste está bem integrado à economia nacional, no que sua economia tem de importante, como acontece com os subsetores mais dinâmicos da indústria moldada pelos incentivos fiscais. Trata-se de uma integração pontual, portanto. Tende também a se integrar em alguns subsetores da agricultura, como ocorre com os vinculados à agricultura irrigada, ligada à agroindústria e ao comércio inter-regional ou internacional. Esse processo também está sendo observado em áreas dinamizadas pela produção de soja, articulada à moderna agroindústria centro-sulina. Os agricultores, empresários e comerciantes ligados a esses subsetores estão bem. Com a relatividade que caracteriza todas as atividades humanas, admite-



- se que os trabalhadores vinculados a esses mesmos subsectores também estão vivendo bem. Suas famílias têm suas necessidades básicas atendidas, sendo até possível o acesso ao lazer e certas manifestações culturais. Pode-se mesmo assumir que os membros dessas duas classes sociais conhecem ou ouviram falar da importância de preservar o meio ambiente. Sabem alguma coisa sobre sustentabilidade, organização participativa, desenvolvimento regional, desenvolvimento local, liderança política ou mobilização social.
2. Há, porém, uma outra ponderável parcela de produtores de posses reduzidas (pequenos empresários, pequenos comerciantes) que desconhecem ou sabem muito pouco sobre os resultados da ação dos governos no Nordeste. São agentes da produção e distribuição de mercadorias que vivem ou sobrevivem a muito custo; que não tiveram coragem de largar os seus possuídos ou não vislumbraram maiores chances de fazê-lo, dado seu forte apego ao chão seco do sertão do Nordeste, difícil de explicar. Ligados a esses “pequenos produtores”, pouco organizados, há uma massa crescente de pequenos agricultores não organizados. Esses agricultores, proprietários de pequenos e até médios pedaços de terra, pouco fértil, pedregosa, sem mata ou de mata rala e seca, encravados em áreas onde a água, às vezes durante uma metade do ano, chega a ser uma dádiva dos céus, pois na outra a dádiva passa a ser dos homens, dos que tendo poder oferecem a água que lhes chega em carros-pipa. A esses pequenos produtores estão simbioticamente ligados outros trabalhadores, que vivendo da terra, são ainda mais despossuídos de bens; pois de seu têm apenas a força braçal – os trabalhadores sem terra – assalariados, parceiros ou moradores. Juntos, eles fazem parte de uma população, cujas necessidades básicas jamais chegaram a ser atendidas.
 3. Os interesses dos membros desses dois conjuntos de produtores, tão distintos em suas possibilidades e limitações, são conflitantes. Uns têm quase tudo. Outros nada possuem, pagando o preço de nunca terem encontrado uma vereda de salvação. Embora sejam, em alguns momentos de suas vidas, chamados a participar de processos de mudança, perdem essas oportunidades, porque não sabem escolher. Mas não sabem discernir porque nunca tiveram acesso a tais possibilidades.
 4. Escassas, para não dizer ausentes, foram as preocupações em todos os programas de governo, praticados na presente centúria, no tocante à preservação do meio ambiente. O que se fez, neste sentido, esteve quase sempre subordinado a ações individuais de técnicos devotados, como os da antiga IOCS e IFOCS, até se chegar ao DNOCS, que colocavam o interesse público acima do interesse pessoal. Procurando fazer uma agricultura mais moderna do que a



praticada ao estilo dos nossos índios, os naturalistas, técnicos e cientistas que chegaram ao Nordeste – com as Comissões Especiais trazidas pela Inspetoria ou que adentraram o Rio São Francisco, antes mesmo de instituída a Comissão do Vale do São Francisco %, estudaram as relações do homem com o meio, estabelecendo padrões ainda hoje modernos de convivência com a semi-aridez. A leitura dos clássicos na matéria, dentre os quais se destacou Gilberto Freyre, deve fazer parte de qualquer programa de estudos sobre sustentação e sustentabilidade no Nordeste, semi-árido ou não.

5. As percepções sobre o desenvolvimento sustentado, tratadas no GTDN, têm muitas lições a oferecer. A proposta do GTDN foi importante por colocar o semi-árido no contexto de uma concepção regional de desenvolvimento. A seca constituía um problema duplamente importante: além de ser um fenômeno climático, era responsável pela ocorrência de uma crise de produção periódica, que embora atingisse a economia nordestina, afetava preferencialmente a agricultura de subsistência, o elo mais fraco da cadeia produtiva regional.
 - a. Para que o desenvolvimento fosse “sustentado” - inclusive no que diz respeito ao semi-árido - a questão se resumia, em grande parte, à elevação da produtividade da agricultura, para dar suporte ao crescimento industrial. Entendia-se que a capacidade de sobrevivência da pequena produção de alimentos sertaneja era restrita.
 - b. O resgate do conceito de “sustentabilidade”, na linha tratada pelo GTDN, implica considerar a integração ao mercado da unidade produtiva típica da região. Neste caso, a **sustentabilidade** é entendida como a gradativa redução da **vulnerabilidade** da economia do semi-árido às periódicas crises de produção resultantes da **variabilidade** das condições climáticas.
 - c. Hoje, mais do que nos anos 50, a integração do Nordeste à economia nacional é uma questão política, além de técnica e econômica. Do ponto de vista da base técnica, é necessário garantir o fluxo de insumos e mercadorias através de redes nacionais de circulação. Do ponto de vista econômico, cabe regular os mecanismos que regem a concorrência entre capitais que operam no mercado doméstico. Do ponto de vista político, a questão está em vencer as barreiras políticas que garantem condições quase-monopólicas de operação em parcelas ponderáveis da economia nacional. Essas posições quase monopólicas provêm do controle sobre a propriedade da terra, sobre os circuitos mercantis e sobre os mecanismos que definem a política econômica no mercado nacional.
 - d. A SUDENE, apesar de todas as críticas que possam ser dirigidas à sua atuação, e as empresas estatais que se dirigiram para a Região Nordeste – a exemplo da PETROBRÁS – conseguiram quebrar esse

monopólio mercantil, impondo as regras de concorrência que vigoravam no mercado doméstico brasileiro, referidas ao oligopólio financeiro. Essas regras foram assumidas pelo empresariado do Nordeste. Sobreviveram à concorrência das indústrias estabelecidas em outras regiões, transformando-se em formas contemporâneas de empresas capitalistas, que projetavam sua atuação no mercado doméstico. Básico para que isto ocorresse foi o estabelecimento de relações de complementaridade entre a “nova” indústria regional e a economia do Centro-Sul. No mesmo sentido, foi fundamental o papel desempenhado pelo Estado na regulação autoritária,³⁵⁵ das “livres forças do mercado”.

6. Os programas executados no Nordeste, ainda na fase da **SUDENE originária** – a SUDENE administrada por Celso Furtado, cuja atuação vigora até as mudanças impostas pela Revolução de 1964, foram concebidos na linha do chamado desenvolvimento sustentado. No período posterior, as mudanças foram de tal ordem que um determinado ministro chegou a veicular a idéia de que as indústrias poluentes eram bem-vindas ao Nordeste. As decisões de investimento passaram ao controle total de Brasília, embora fosse mantido o discurso relativo à eliminação dos efeitos das secas, até porque este era o argumento que fortalecia as concepções relativas à integração do mercado nordestino ao mercado nacional. Na segunda metade dos anos 60, a SUDENE foi submetida a um processo de exorcização dos fantasmas que a “atormentavam”, ligados ao seu passado de instituição tida e havida como de esquerda.
7. A instituição do PIN em 1970 conferiu um certo ânimo à Superintendência e aos seus quadros. A instituição pôde dedicar tempo e competência técnica para ampliar as bases da reorganização da economia do semi-árido, aproveitando as áreas irrigáveis, sem descurar dos programas de fortalecimento das atividades de sequeiro, intentados em princípio dos anos 60. Nessas tarefas, a SUDENE coordenou um bem articulado esforço de coordenação de estudos e planejamento de projetos de irrigação com o DNOCS e a SUVALE.
8. Um pouco antes da criação dos programas especiais de desenvolvimento regional, a SUDENE foi instada a participar de uma nova experiência, concebida em Brasília. No bojo do planejamento centralizado, o MINTER, por conta das atribuições que lhe haviam sido conferidas pelo Decreto-Lei nº 200, de fevereiro de 1970, criou,

³⁵⁵ A regularização autoritária, no dizer de Francisco de Oliveira, “é, (...), simultaneamente, uma expressão das relações de força no interior da economia sem alteridade sócio-política, e uma estatização-privatização do público. Ela não se contrapõe ao privado, como pensa o catecismo neoliberal pedindo ‘menos Estado’ e ‘menos regulação’; ela elimina o público e como decorrência perverte a própria ação estatal, que perde o poder de estabelecer as diferenças entre interesses gerais e particulares. Nisto consiste o que se chama de ‘privatização’ do Estado.” Cf. OLIVEIRA, Francisco de - “A metamorfose da arribação; fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste.” **Novos Estudos**. São Paulo, (27):67-92, jul., 1990, p. 70.



em 1970, um conjunto de atividades dirigidas às comunidades interioranas, englobadas no **Programa de Ação Concentrada-PAC**. Com esse Programa, o MINTER intentava implantar um processo de planejamento em municípios selecionados, nas diferentes regiões do País, com base no qual seriam executados projetos setoriais de saneamento básico, habitação e organização dos serviços administrativos municipais.

- a. O processo de planejamento adotado pelo MINTER, via PAC, era levado à prática mediante a elaboração de documentos como os seguintes: i) Relatório Preliminar-RP; ii) Plano de Ação Imediata-PAI; e iii) Plano de Desenvolvimento Local Integrado.
 - b. As ações no âmbito do que então ficou sendo conhecido como **desenvolvimento local integrado** deram bons resultados, por pelo menos três motivos. Primeiro, havia instrumentos financeiros adequados – recursos orçamentários e recursos de fundos específicos, como os dos Sistema Financeiro do Saneamento-SFH e os do Sistema Financeiro do Saneamento-SFS. Segundo, havia um aparato institucional bem estruturado, para atender os municípios selecionados, expresso pelo SERFHAU, BNH, DNOS e Superintendências de Desenvolvimento Regional. E, em terceiro, havia instrumentos para suporte ao planejamento e à capacitação de recursos humanos naquele novo campo de trabalho – o Fundo de Financiamento para Plano de Desenvolvimento Local Integrado-FIPLAN.
 - c. A concepção e implantação de um projeto de desenvolvimento municipal sustentável no Nordeste, no curso da segunda metade da presente década, pode ser enriquecida pela experiência conduzida pelo MINTER, SERFHAU, BNH, Superintendências de Desenvolvimento Regional, Estados e vários municípios brasileiros durante a primeira metade dos anos 70, mormente se bem articulada com as organizações locais, governamentais e não-governamentais.
9. A criação dos programas especiais de desenvolvimento regional começou, formalmente, no princípio dos anos 70, ao ser alterado o processo de planejamento regional praticado pela SUDENE. O IV Plano Diretor, concebido para vigorar no período 1969-74, chegou a ser aprovado pelo Congresso Nacional, na linha das três etapas anteriores, relativas ao I, II e III Planos Diretores. Embora aprovado por uma lei – a de nº 5.508, de 11.10.68 %, o IV Plano Diretor foi substituído em 1972 por um Plano de Desenvolvimento do Nordeste, para vigorar no período 1972-74, por força das mudanças na sistemática do planejamento em escala nacional. A partir de então, a SUDENE deixou de elaborar planos de desenvolvimento para o Nordeste, aprovados por lei. Em lugar do **planejamento regional**, foi instituída a sistemática de elaboração de esquemas de **ação regional**, qualificados pelos programas especiais de

- desenvolvimento regional, definidos e coordenados por dois Ministérios, o do Planejamento e o do Interior.
10. No corpo dessa orientação, criou-se, em primeiro lugar, o POLONORDESTE, a iniciativa mais bem acabada de todas as que foram produzidas para a Região, na linha do desenvolvimento rural integrado. Vieram depois o Projeto Sertanejo, o PROHIDRO e o Projeto Nordeste, com o PAPP, e o PROINE, dentre os que foram aqui estudados.
 - a. Desses Programas um primeiro grupo teve sustentação – política, institucional e econômica %, caracterizando-se, durante um certo tempo, por sua sustentabilidade. Um segundo grupo propiciou sustentação a outros programas. O POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo não tiveram que ser **sustentados**. O desenvolvimento que eles viabilizaram em várias comunidades foi **sustentável**. Sua **sustentabilidade** derivou-se do fato de se tratarem de programas concebidos segundo estratégia calcada numa adequada base econômica. As atividades realizadas nos PDRIs do POLONORDESTE, a partir da agricultura irrigada ou da agricultura de sequeiro em áreas mais férteis e menos afetadas pelas secas, como as Serras Úmidas, mostraram-se economicamente viáveis. O mesmo ocorreu com os projetos dos Núcleos Sertanejos, implantados em áreas irrigáveis ou em áreas secas, onde foi possível implantar uma adequada infra-estrutura hídrica. O balanço dos sucessos e insucessos do POLONORDESTE foi positivo. Nenhum programa de desenvolvimento para o Nordeste rural será concebido hoje sem considerar muito claramente **questões técnicas**, relacionadas a objetivos, metas, acompanhamento e avaliação de resultados, **questões sociais**, ligadas à solução dos problemas de pobreza, e **questões político-institucionais**, referidas à participação dos beneficiários e à gestão das iniciativas.
 - b. O PAPP foi menos sustentável do que os dois programas anteriores. Sua execução foi comprometida pelas mudanças havidas na administração pública brasileira, com a “operação desmonte” iniciada no Governo Sarney, no segundo semestre de 1988, e ampliada em 1990, no primeiro ano do Governo Collor. Essas mudanças respondem, de certo modo, pelas reformulações a que esse Programa foi submetido. Durante esse interregno, as ênfases do PAPP na execução de projetos produtivos foi sendo diminuída. Depois de sua segunda reformulação, expressa pela criação dos subprojetos Programa de Apoio Comunitário-PAC e do Fundo Municipal de Apoio Comunitário-FUMAC, o PAPP passou a dar especial ênfase a iniciativas oriundas da comunidade, quer elas se referissem a projetos produtivos ou a projetos sociais.
 - (1) O PAPP foi executado, em sua primeira fase, de acordo com os princípios do desenvolvimento rural integrado. Suas ações, na linha dos chamados componentes produtivos (ação fundiária, recursos



hídricos, assistência técnica, pesquisa agrícola adaptada, comercialização e associativismo), foi incapaz de viabilizar os objetivos do Programa, pela impossibilidade de integrar as atividades a eles inerentes.

- (2) A estratégia do desenvolvimento rural integrado mostrou-se incompatível com as condições institucionais do Nordeste. A adequada integração de tantos componentes colocava exigências institucionais, já identificadas na fase do POLONORDESTE, que não podiam ser solucionadas pelas instituições dos governos locais (estaduais e municipais). A mediação que a esse respeito poderia ter sido feita pela SUDENE, instituição encarregada da coordenação regional do PAPP, foi infrutífera. O Banco Mundial e os Ministérios mais diretamente envolvidos na implementação do Programa, juntamente com os governos dos Estados do Nordeste e a SUDENE, concluíram sobre a necessidade de adoção de medidas realmente eficazes.
 - (3) O desenvolvimento rural integrado chegara ao seu limite, expresso pela impossibilidade de se mobilizar todas as forças que tornam esse processo viável. Alcançara-se o “paradoxo do desenvolvimento rural integrado”, ou seja, o “paradoxo de Magalhães”.
 - (4) Juntas, as instituições responsáveis pela coordenação geral e executiva do PAPP, organizaram uma missão de estudos para conhecer a experiência do Programa Solidariedade, executado no México. Verificaram que uma maior e mais intensa participação das comunidades locais era fundamental para alterar os rumos do Programa. Promoveu-se, a partir de então, uma nova reformulação do PAPP, que está sendo executado de acordo com as específicas demandas dos clientes, com ênfase em pequenos projetos, produtivos ou sociais, financiados pelo FUMAC.
 - (5) A configuração atual do PAPP é, pois, o resultado do chamado **Acordo de San Cristóbal de las Casas**, firmado pelos chefes de delegação dos Estados do Nordeste, da SUDENE, de representantes do governo federal e do Banco Mundial, baseados nas experiências do Programa Solidariedade, conduzido pelo governo do México.
- c. O PROHIDRO caracteriza-se mais como programa que dá sustentação a atividades econômicas e a demandas sociais. É um programa de reservação hídrica, criado para aumentar a oferta de recursos hídricos no Nordeste semi-árido, por meio da construção de açudes públicos e privados e perfuração de poços. A sustentabilidade de um programa dessa natureza não é tão simples. Ela requer apoios políticos e financeiros, muitas vezes, maiores do que os programas especiais de desenvolvimento. Isto porque esses podem ter uma sustentação social que o PROHIDRO não tem, dadas as características de alguns dos segmentos que dele se beneficiam, como os grandes proprietários de terra.

- (1) Os programas de estímulo à reservação hídrica no Nordeste têm sido, historicamente, apodados de servirem de instrumento ao renascimento ou preservação da “indústria das secas”. Essa percepção é o resultado da forma como evoluiu no Nordeste a política de combate às secas, na fase da **solução hidráulica**, que vigorou no Nordeste até o final dos anos 50. Pelo grau de exaustão a que chegaram os açudes públicos e privados no Nordeste, na seca de 1993, convém que tanto os políticos como os técnicos e as organizações da sociedade compreendam melhor a natureza do clima e do regime hidrológico do Nordeste, assim como as especificidades da oferta e demanda por água, para os distintos usos, na Região.
- (2) Apesar da capacidade nominal de armazenamento de todos os açudes no Nordeste girar em torno de 80 bilhões de metros cúbicos (dos quais 50 bilhões estão referidos a duas barragens – Sobradinho e Itaparica), em janeiro de 1994, as águas armazenadas nos mais de 36.000 reservatórios existentes alcançou o crítico nível de 40%. Não foi por outra razão que os sistemas de abastecimento de água de cidades como Fortaleza e Recife entraram em colapso. A solução, obviamente, não depende apenas do aumento da oferta, mas de seu correto gerenciamento, com o qual é possível eliminar muitos dos conflitos observados no Nordeste.
 - d. O PROINE constituiu uma importante iniciativa em prol do desenvolvimento do Nordeste. Ousada demais, talvez, por conta das metas ambiciosas pretendidas, expressas pela implantação de 1.000.000ha de novas áreas irrigadas, em cinco anos. As metas não foram integralmente alcançadas, mas a ousadia serviu de estímulo para que pudessem ser concebidos novos princípios de ação e adotados mecanismos mais flexíveis de mobilização das iniciativas locais. Em sua execução foram mobilizados empresários, pequenos irrigantes particulares, organizações comunitárias, associações de produtores e realizado um amplo processo de emancipação dos projetos públicos, implantados e administrados pelo DNOCS e CODEVASF. Os governos estaduais puderam praticar novas experiências, concebendo, implantando e operando projetos de irrigação estadual.
- (1) O PROINE exerceu um grande papel na formação de recursos humanos para a irrigação, capacitando agricultores, técnicos de nível médio e técnicos de nível superior em assuntos relativos ao planejamento, elaboração, implantação e avaliação de projetos de irrigação. Apoiou ainda a realização de vários cursos de mestrado e doutorado, no País e no exterior, para profissionais das instituições encarregadas da implantação de projetos públicos, como a CODEVASF, o DNOCS e secretarias estaduais de agricultura e/ou irrigação, além de pesquisadores ligados à EMBRAPA e a várias



- universidades do Nordeste. Ao todo, foram treinados e capacitados mais de 20.000 profissionais, no período 1986-88, quando o Programa foi desativado, no bojo da “operação desmonte”.
- (2) O PROINE pôs em prática uma importante experiência de desenvolvimento local, referida à concepção e implementação de um Programa Piloto de Municipalização da Irrigação-PPMI. Com esse programa, as lideranças municipais foram estimuladas a promover o desenvolvimento da agricultura irrigada, mobilizando produtores dedicados ou interessados na irrigação e jovens do meio rural, em articulação com os governos estaduais e o governo federal. Para a fase inicial do Programa foram selecionados 120 municípios, nos quais chegaram a ser treinados 2.400 jovens, da faixa etária de 13 a 17 anos, em técnicas de agricultura básica, irrigação e mecânica agrícola. O PPMI desdobrou-se em dois projetos, o Projeto Municipal de Irrigação-PMI e o Projeto Futuros Produtores do Nordeste-PFPN.
 - (3) Com o apoio do Banco Mundial, o PROINE, juntamente com o PRONI, conseguiu produzir o mais completo conjunto de estudos já realizados no Brasil sobre os problemas e as possibilidades da irrigação, enfeixados na **Resenha Setorial de Irrigação**, contendo produtos expressos pelos seguintes estudos: a agricultura brasileira; a irrigação no Brasil: análise da experiência; a irrigação no Brasil: o aparato institucional; a irrigação no Brasil: o aparato legal; e diretrizes para uma política de irrigação, representando o produto síntese da Resenha.
 - (4) As áreas irrigadas no Nordeste, sob o estímulo do PROINE, evoluíram favoravelmente. No período 1986-88, as áreas irrigadas na Região, pelas iniciativas públicas e privadas, correspondiam, em fins de 1990, a 635.000ha. Desse total, cerca de 100.000ha foram implantados pela CODEVASF e DNOCS, ou seja, 16% correspondem a projetos de irrigação pública federal. A implantação dos 84% restantes esteve a cargo da iniciativa privada e dos governos estaduais. Para a viabilização dos resultados alcançados pela iniciativa privada, o governo federal contribuiu com crédito, assistência técnica e serviços de pesquisa. Esses resultados poderiam ter sido mais expressivos, não fossem as restrições orçamentárias e de crédito enfrentadas pelas instituições públicas responsáveis pela implantação e administração de projetos de irrigação, bem como pelos produtores, no biênio 1987/88.
 - (5) As prioridades que vinham sendo concedidas ao subsetor irrigação, desde 1986, foram consideravelmente minimizadas, depois da “operação desmonte”. As reduções nas áreas implantadas só não se ampliaram mais porque havia projetos para cuja implementação havia recursos financeiros externos, negociados com o Banco Mundial. Para honrar os acordos de empréstimo firmados, os órgãos financeiros e orçamentários do governo brasileiro não podiam reduzir

- os valores dos investimentos alocados a esses projetos. Tinham, ao contrário, que se esforçar para garantir os recursos de contrapartida aprovados.
11. A gestão de todos esse programas, tanto os de desenvolvimento local integrado como os de desenvolvimento rural integrado, tinha Brasília como matriz das decisões, do acompanhamento e da avaliação das iniciativas. A SUDENE teve mais participação nos primeiros do que nos segundos. Os governos estaduais aderiram com maior presteza também aos primeiros. A disponibilidade mais efetiva de recursos financeiros, assim como a exigência de criação de empresas estaduais de saneamento, talvez tenha contribuído para essa mais pronta adesão, por parte dos Estados. O mesmo não aconteceu com os programas de desenvolvimento rural integrado. A disponibilidade de recursos era menor e as aberturas políticas para a criação de instituições encarregadas de administrar os programas só ocorreram bem depois.
 - a. As Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola-CEPAs, que vinham funcionando desde o final dos anos 60, atuavam como instâncias apoiadas preferencialmente pela SUDENE, até meados dos anos 60; pelo MINAGRI e MINTER, depois. A transformação dessas Comissões em fundações estaduais deu-se no final dos anos 70. Como elas não geravam receita própria, seu controle e atuação se tornaram precários, depois que elas passaram para a específica órbita administrativa dos Estados. Fenômeno semelhante ocorreu com as EMATERs e as Empresas Estaduais de Pesquisa Agropecuária. Como órgãos das administrações estaduais, os dirigentes dessas empresas tiveram que se render às evidências sobre a quem, de fato, deviam obediência.
 - b. Os resultados dos dois conjuntos de programas não eram cobrados pelos beneficiários. A alta administração (federal e estadual) podia criar programas com estudos deficientes ou com objetivos inadequados. Podia errar, pois o povo não tinha como cobrar eficiência; o povo tinha como expressar opinião a tal respeito. A falta da prática democrática tendeu a amortecer sua eventual cooperação nas obrigações locais. Daí os registros – em todos os programas especiais – sobre a falta de participação local e os prejuízos de muitas iniciativas, que tiveram escasso sucesso, exatamente por não contarem com os beneficiários, os municípios em geral, que se encontravam, certamente, em posição de tornar uma iniciativa melhor sucedida, com sua força de trabalho, perspicácia e presença nos municípios beneficiados.
 - c. Até o momento, não há como avançar, no tocante à sugestão de um novo modelo de gestão para os programas destinados à eliminação da pobreza e à criação de mais empregos, do que dizer: i) que esse(s) modelo(s) tende(m) a ser caracterizado(s) pela parceria entre

todas as instituições – governamentais e não-governamentais %, a sociedade civil e as comunidades locais; e ii) que as novas iniciativas terão que estar respaldadas em segmentos produtivos e participativos, pensados com equilíbrio, para evitar o privilégio do discurso ideológico sobre a realidade da produção e do mercado.

12. A questão agrária no Nordeste é reconhecidamente problemática, há muito tempo. Tem impedido a solução de grande parte dos problemas enfrentados pelos que, vivendo da agricultura, não conseguem dela tirar o seu sustento. No período mais recente, aqui referido ao posterior à instituição da SUDENE, a questão agrária tem estado no centro de todas as políticas de desenvolvimento concebidas e, com maior ou menor nível de acertos, praticadas na Região. Pouco, muito pouco mesmo, tem sido conseguido, ao menos na linha de um mais amplo processo de distribuição de terras, para quem realmente depende da terra para trabalhar. A capacidade de interferir nesse domínio, que continua constituindo a fonte de grande parte do poder e do atraso da Região, como indica o processo de migração do campo para as pequenas cidades nordestinas do interior. A capacidade de interferir, repita-se, é pequena ou insuficiente, diante dos problemas da pobreza, ampliados pelas secas e desorganização da produção delas decorrentes.
 - a. O semi-árido tem funcionado como espaço para a execução de programas de desenvolvimento rural preferencial, por conta das secas e pelas aparentemente menores restrições em matéria de estrutura fundiária. Não se tem refletido o suficiente para constatar que o enfrentamento dos problemas agrários nas áreas afetadas pelas secas exige a consideração de medidas (de reforma agrária ou simples de alienação e titulação de terras, nos casos de aquisição) destinadas para as áreas secas e para as áreas objeto de programas de irrigação.
 - (1) A reestruturação agrária nas áreas secas do semi-árido deve ter em mira programas de desapropriação de grandes fazendas, a serem exploradas de forma cooperativa pelos agricultores assentados, na linha das experiências realizadas no Estado do Ceará pelo INCRA.
 - (2) A reestruturação agrária nas áreas de irrigação corresponde à forma mais efetiva de garantir sucesso a programas de reforma agrária no semi-árido, combinando-se esses com os de irrigação pública e privada.
 - (3) Os investimentos públicos em infra-estrutura hídrica, que venham a viabilizar a irrigação de áreas privadas – próprias ou adquiridas %, devem ser pensados, realizados e avaliados segundo critérios de utilização social, expressos pela cobrança de taxas de contribuição de melhoria e pela concordância dos beneficiários explorarem parte de suas terras com cultivos alimentares básicos.

- (4) A discussão da questão agrária, **vis-a-vis** a execução de programas de irrigação no Nordeste, continua se impondo porque a nossa questão agrária não foi resolvida. Nos países desenvolvidos da Europa e nos Estados Unidos, não se discute assuntos a questão agrária, quando se fala de irrigação, pela simples razão de que esse problema inexistente. Esta é a diferença entre a nossa realidade e a dos países desenvolvidos, no que diz respeito à questão agrária.
- b. O avanço da irrigação no Nordeste semi-árido, seja segundo esquemas públicos ou privados, depende da adoção de medidas de reorganização agrária. Do contrário, não haverá irrigação e aproveitamento das áreas secas, mudanças estruturais e, muito menos, transformação econômica e social.
13. As iniciativas de natureza instrumental levadas à prática no Nordeste, em caráter complementar ou principal, durante a execução dos programas especiais de desenvolvimento regional, como as relacionadas ao FINOR-Agropecuária, FNE, crédito rural e assistência técnica e extensão rural, carecem de reforço umas e de reformulações outras.
- a. O FINOR-Agropecuária constitui uma das linhas de ação do FINOR mais problemáticas, pelo vulto dos recursos incentivados e os baixos retornos e econômicos e sociais apresentados. Os projetos aprovados pela SUDENE têm apresentado baixas taxas de implantação e de produtividade. Em projetos de pecuária, os retornos chegam a ser mais baixos do que os obtidos em explorações não-incentivadas. Tem se caracterizado como um instrumento quase sempre de reforço à concentração da propriedade das terras no Nordeste. É comum a ocorrência de empresas que apresentam projetos para serem implantados em terras não regularizadas junto ao INCRA. O descumprimento da legislação trabalhista constitui uma outra constatação comum, além de negligências no cumprimento de normas de atuação exigidas pela SUDENE.
- b. O FNE apoia atividades e projetos agropecuários e agroindustriais, mediante a execução de quatro programas no primeiro caso e um no segundo, assim especificados: Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Pecuária Regional-PROPEC; Programa de Modernização da Agricultura Não-Irrigada-PROAGRI; Programa de Apoio à Agricultura Irrigada-PROIR; Programa de Difusão Tecnológica Rural-DITEC, abrangendo três subprogramas: Subprograma de Apoio Creditício à Reorientação da Pequena e Média Unidade Produtiva Rural do Semi-Árido Nordeste-PRODESA; Subprograma de Distritos Privados de Irrigação-PRODIR; e Subprograma de Apoio a Inovações Tecnológicas-PROINTEC. O quinto é o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria Alimentar.





- (1) Dos cinco programas do FNE, o que tem movimentado mais recursos é o PROPEC, que mobilizou 40,3% das aplicações no exercício de 1993. O PROIR veio em segundo lugar, mobilizando 26,1% dos recursos disponíveis.
- (2) Os Estados que captam mais recursos do FNE são, pela ordem, o Ceará, a Bahia e o Rio Grande do Norte. Juntos, mobilizaram 57,3% das aplicações no ano de 1993.
- (3) O FNE atende a todos os tipos de produtores rurais. Tem havido uma certa tendência ao atendimento dos produtores de maior porte. A maior movimentação de recursos, por parte de produtores de maior porte, e em projetos de pecuária e irrigação, no ano de 1993, deve-se, em grande medida, à ocorrência da seca. Com a falta de chuvas, apenas os produtores que dispunham de infra-estrutura hídrica puderam assumir o risco de contratação de um empréstimo bancário, sujeito a taxas de juro positivas e correção monetária.
- (4) Sem dúvida, o FNE não é um instrumento para atender agricultores sem terra ou proprietários que disponham de pequenas glebas de terra no semi-árido. Os agricultores atendidos pelo FNE podem até dispor de um pequeno pedaço de terra, mas nessa condição eles devem desenvolver uma ou mais atividades com base na qual produzam para o próprio consumo e para o mercado. O pequeno agricultor atendido pelo FNE está incluído na categoria dos que integram a chamada pequena produção rural organizada. Trata-se, portanto, de produtores que adotam tecnologia moderna e se articulam com o mercado por intermédio de cooperativas ou de esquemas de **terceirização** com empresas maiores. Nesses casos estão os que fazem cria, recria e/ou engorda de aves e suínos e os que produzem frutas e hortaliças, nas áreas de influência de projetos públicos e privados.
- (5) O acesso ao FNE por parte outras categorias de pequenos produtores, como os que se dedicam a cultivos de baixa produtividade nas áreas mais secas do semi-árido, tende a ser reduzido. Esses produtores dificilmente poderão pagar taxas de juros de mercado. As exigências de garantias reais, por parte dos tomadores, ainda que relativizadas, têm contribuído também para inviabilizar a concessão de empréstimos ao grupo dos pequenos produtores. Por isso, o FNE tem sido identificado como programa para “ricos”, para “grandes proprietários”.
- (6) O FNE não é mesmo um instrumento de crédito para os produtores de baixa renda que têm constituído grande parte do público-meta dos programas especiais de desenvolvimento rural. Esses produtores devem ser atendidos por instrumentos compatíveis com suas específicas características. De certo modo, os projetos aprovados pelo PAPP, via FUMAC, podem constituir uma saída para essa categoria de produtores.

- c. O crédito rural convencional, ou seja, o que é concedido segundo as regras do Manual de Crédito Rural, é relativamente escasso e sujeito a rígidas exigências formais. Requer garantias reais para ser concedido, a taxas de juros de mercado, e segurança de que o mutuário irá receber a necessária assistência técnica, para bem usar os recursos obtidos. Esse tipo de crédito não interessa aos pequenos produtores, por não poderem arcar com o ônus de suas exigências. Mais uma vez, reforçam-se as evidências sobre a oportunidade de criação de instrumentos financeiros que, apoiando os agricultores mais carentes, contribuam para sua emancipação como produtor e cidadão.
- d. Os serviços de assistência técnica e extensão rural aos agricultores do Nordeste são prestados pelas EMATERs, por empresas e profissionais autônomos especializados, por algumas poucas secretarias municipais e por organizações não-governamentais. Nem sempre foi assim. Até o final dos anos 70 e começos dos anos 80, esses serviços constituíam uma espécie de monopólio das EMATERs. Com a criação dos programas especiais de desenvolvimento rural, as EMATERs ampliaram seus espaços de atuação e aumentaram consideravelmente o número de extensionistas. Os beneficiários daqueles programas constituíam a clientela daquelas empresas.
- (1) O desempenho insatisfatório dos programas especiais foi, em grande medida, atribuído às EMATERs. Conforme a maioria das avaliações realizadas, os recursos destinados à assistência técnica e extensão rural, oriundos daqueles programas, prestavam-se muito mais ao funcionamento de tais empresas do que aos propósitos de efetivo atendimento aos produtores.
- (2) As análises realizadas indicam que as informações veiculadas sobre a ineficiência e ineficácia das EMATERs são verdadeiras apenas em parte. A vulgarização de tal percepção teve um efeito deletério de grandes proporções sobre aquelas estruturas. Sua credibilidade foi afetada quase que irremediavelmente.
- (3) No vácuo dessas informações, muitas delas equivocadas, as EMATERs cederam espaço para as organizações não-governamentais, existentes ou que foram sendo instituídas, com o objetivo de atender os agricultores mais pobres. Algumas ONGs dedicaram-se aos seus clientes, atuando como instituições sem fins lucrativos. Outras foram constituídas como escritórios de consultoria, em assuntos de desenvolvimento rural, mas a clientela era a mesma.
- (4) O problema da substituição das EMATERs pelas ONGs, após algum tempo, passou a ser o financiamento de suas atividades. As ONGs que abriram algum espaço junto a organizações internacionais similares tiveram uma sobrevida maior. Mesmo essas, carecem hoje de recursos para se manter. Na ponta, continuam os pequenos agricultores, sem as EMATERs e sem as ONGs. Os ganhos desses





produtores, expressos por uma maior capacidade de organização, vêm se perdendo no tempo, pela falta de opções produtivas em grandes áreas da hinterlândia semi-árida.

- (5) As evidências disponíveis recomendam o reexame do papel das EMATERs. Uma primeira providência a esse respeito consistirá na remontagem dessas estruturas, começando pela reciclagem dos seus quadros de pessoal, que devem ser conscientizados sobre a natureza e o sentido de suas novas atividades.
14. Os programas de emergência de seca executados no Nordeste não têm atendido adequadamente as necessidades da população afetada, no que refere à melhoria das condições de abastecimento de água, à regularização da oferta de alimentos, à criação de postos de trabalho e ao baixo nível de remuneração oferecido aos trabalhadores alistados. Daí os registros de formas violentas de luta contra o desemprego e a fome, desencadeados pelos trabalhadores. A última experiência a esse respeito, correspondente à administração do Programa de Frentes Produtivas de Trabalho-PFPT, executado durante a seca de 1993, mostrou-se sensivelmente distinta em relação aos programas anteriores.
 - (1) A participação direta das comunidades na administração daquele Programa, através dos Conselhos Municipais, foi decisiva. Essa forma de administração imprimiu uma nova dimensão às atividades realizadas nas Frentes de Trabalho, expressa por resultados como os que são a seguir destacados, tal como consta do relatório de pesquisa preparado pelo IICA para a SEPLAN-PR, sobre a seca de 1993: eliminação dos critérios políticos no processo de seleção dos alistados; corte de privilégios dos proprietários de terras através da execução exclusiva de obras comunitárias; fortalecimento do sentimento de cidadania por parte das camadas mais pobres da população, em virtude do exercício da participação; e treinamento da organização da população em torno de objetivos comuns.
 - (2) É prematuro e talvez ingênuo pensar que a participação da comunidade, exercitada na execução do PFPT em 1993, possa constituir um instrumento de desmonte da chamada “indústria da seca”. A estrutura de interesses na qual está fincada essa forma de dominação e distorção das ações governamentais, tem raízes muito mais profundas, que não foram seriamente abaladas pelas mudanças introduzidas no Programa. O mais sensato é dizer que a população rural vem amadurecendo através de experiências participativas, que poderão viabilizar a criação de novos canais de expressão de reivindicações.

X. CENÁRIOS

As reflexões anteriores permitem o desenho de alguns cenários para o futuro próximo, no que em particular se refere às possibilidades de conceber, implementar, acompanhar e avaliar programas de desenvolvimento para o Nordeste rural. No contexto esperado admite-se a prevalência de formas descentralizadas de gestão e uma ampla e efetiva participação dos munícipes das comunidades beneficiadas. São seis as dimensões trabalhadas com essas preocupações, assim especificadas:

- i) dimensão econômica: global e setorial;
- ii) dimensão social;
- iii) dimensão ambiental: a convivência com a semi-aridez;
- iv) uma nova institucionalidade; e
- v) espaço para novos programas regionais.

A. DIMENSÃO ECONÔMICA

Trata-se aqui da busca de novos "motores" ou fontes de dinamismo para o desenvolvimento do Nordeste, com ênfase em suas áreas semi-áridas. Há que pensar, de início, no papel do Estado no Brasil e no Nordeste, que tenderá a ser substancialmente alterado. Politicamente, tudo indica que o Governo do Presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso, pretende adotar uma linha de ação política característica da social democracia. Ou seja, uma economia capitalista que mantém as leis de mercado, incorporando os princípios da justiça social.

1. Aspectos Globais

A economia nordestina apresentou melhor desempenho do que a economia brasileira no período 1960-89. O desempenho só não foi superior nos anos do chamado "milagre econômico" (1968-73), quando o PIB do Brasil cresceu a uma taxa de 11,3% ao ano e o do Nordeste a 7,7%. Tais resultados podem ser considerados bons, porque a economia brasileira também apresentou bons índices de desempenho em vários momentos desse período.³⁵⁶ O estudo realizado por Gustavo Maia Gomes para o BNB informa que "O mais rápido crescimento econômico do Nordeste fez com que o produto interno bruto da região passasse de 13,8% do PIB brasileiro, em 1960, para 15,9% em 1989."³⁵⁷

As evidências empíricas mostram que o desempenho da economia do Nordeste foi mais favorável nos anos 70 do que na década seguinte. O agravamento dos aspectos sociais resultou da forma extremamente

³⁵⁶ GOMES, Gustavo Maia. **Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste**. Recife:UFPE; Fortaleza:BNB, 1991, p. 76. Mimeogr.

³⁵⁷ Idem, p. 77.





concentrada e desigual que caracterizou o processo de crescimento. Mostram ainda que a pobreza aumentou no Nordeste e no Brasil, especialmente após os anos 80. Os indicadores sociais continuam revelando que permanecem altos os níveis de analfabetismo, de deficiência alimentar, de renda e de desemprego. Mas não é possível desconhecer que o quadro tenderia a ser bem mais desigual na ausência dos investimentos realizados sob a égide da SUDENE.

A taxa de crescimento do PIB regional, nos próximos anos, pode ser positiva, embora seja difícil esperar a obtenção de taxas elevadas como as observadas na década de 70. Na segunda metade dos anos 90, os investimentos devem assumir uma tendência mais seletiva, concentrando-se em atividades que apresentem maiores retornos. A ampliação dos gastos públicos e privados na irrigação – incluindo os requeridos para a implantação do Projeto de Transposição de Águas do São Francisco e para a criação e ampliação de uma base científica e tecnológica – pode representar papel importante a esse respeito.

A seletividade impressa ao processo de desenvolvimento do Nordeste – complementando os gastos em atividades diretamente produtivas, como as já mencionadas, com os realizados em atividades mais geradoras de emprego, seja ampliando as atividades de construção civil, seja intensificando os gastos com obras e serviços de caráter mais social, sem corte especificamente assistencialista – poderá contribuir para reduzir as disparidades intra regionais de renda.

A concepção de estratégia, que contemple esses dois tipos de prioridade, promovendo a **urbanização do meio rural**, viabilizada pela execução de programas de irrigação, em articulação com os de reforma agrária e agroindústria, poderá contribuir, decisivamente, para manter e/ou ampliar as taxas de crescimento do PIB, diminuindo as disparidades intra regionais.

Os programas de desenvolvimento para o Nordeste na segunda metade dos anos 90 serão concebidos com o objetivo de efetivamente reduzir a concentração de renda. O PIB **per capita** poderá até crescer, mas seu resultado tenderá a expressar uma maior participação dos trabalhadores na divisão dos excedentes gerados. A implementação do Projeto ÁRIDAS tenderá a ser decisiva a este respeito.

As disparidades inter regionais de renda tendem a permanecer, mesmo que a economia do Nordeste cresça a taxas diferentes de zero. O crescimento observado nessa linha seguirá a tendência histórica de integração ainda maior, talvez mais seletiva, ao mercado nacional, pelo menos a curto prazo. Para o médio prazo, fica a expectativa de que essa inserção viabilize a expansão do PIB do Nordeste para patamares que permitam diminuir as distâncias que a separam do resto do País.



O quadro da economia regional poderá mudar qualitativamente, dependendo da capacidade para encontrar brechas que a capacitem a participar do MERCOSUL.

2. Reforma Agrária, Agricultura e Irrigação

A reforma agrária que vier a ser praticada no Governo do Presidente recém eleito, Fernando Henrique Cardoso, pode não ser igual à que seria praticada por um Governo do Partido dos Trabalhadores, que se caracterizaria por uma prioridade mais efetiva neste domínio. Os programas de reforma agrária constituirão um instrumento do **reformismo rural** exigido por um capitalismo moderno, eficiente em matéria de ampliação do progresso técnico e, no limite, de aumento da produtividade do trabalho.

A execução de programas de irrigação, em articulação com programas de reforma agrária, pode não só ter lugar, como receber prioridade um, no quadro das políticas públicas orientadas para o efetivo fortalecimento da economia da Região. Uma observação, o fortalecimento da economia nordestina tenderá a só ser concretamente apoiado depois de esquematizado o processo de ordenamento da economia nacional.

As atividades de irrigação serão levadas a cabo na estreita dependência do adequado uso dos recursos hídricos. Daí a necessidade de compatibilizar o uso da água para a irrigação com o dos demais setores. As exigências a esse respeito estão estabelecidas em dispositivos constitucionais, que conferem à União exclusividade para legislar sobre o uso das águas.

Será fundamental conferir prioridade às questões relativas à possibilidade de ocorrência de conflitos distributivos no uso desses recursos, tendo em conta o privilégio concedido à geração de energia elétrica e a tendência ao aumento da demanda de água para irrigação. Põe-se em evidência a necessidade de adoção de medidas orientadas para a melhor utilização dos recursos hídricos, mediante a adoção de competentes esquemas de gerenciamento. Em outras palavras, para a produção de tecnologias voltadas para o aumento da eficiência do uso da água, aspecto particularmente importante no que se refere à expansão futura da irrigação. Nessa linha, seria importante institucionalizar um **Comité de Recursos Hídricos do Nordeste**, independentemente da criação formal do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, pendente de decisões do Congresso Nacional.

A expansão da agricultura no Nordeste, em condições de sequeiro, não tem mais muitos espaços para ocupar. A exceção é representada por algumas áreas de fronteira, como partes do oeste da Bahia, sudoeste do Piauí e sul do Maranhão. Assim mesmo, essas áreas requerem o concurso da irrigação complementar, seguindo exigências de certo modo idênticas as apresentadas por áreas dos Cerrados de Goiás e de Minas Gerais.



O aproveitamento das terras semi áridas da Região dependerá, fundamentalmente, da irrigação. As áreas que não puderem ser irrigadas, terão seu aproveitamento em condições de sequeiro efetuado na dependência da utilização da reforma agrária, realizada segundo processos de organização do trabalho bastante diversos dos concebidos para a pequena produção rural, levada a cabo em pequenos lotes de terra.

A exploração dessas áreas tenderá a se fazer com a pecuária intensiva, com base na adoção de formas associativas de organização da produção. Nessas áreas, a reforma agrária não será paradigma da desapropriação dos latifúndios, no sentido apenas de esses virem a ser repartidos e entregues em pequenos lotes (de que dimensões?) a trabalhadores sem terra. A exploração dos latifúndios ali desapropriados terá de apoiar-se em esquemas associativos, organizados sob a sistemática de cooperativas de produtores, se pretender dar-lhes efetiva utilização, tanto econômica como social, respeitadas a fragilidade do meio ambiente semi-árido.

A expansão da produção agrícola no Nordeste tende a se concretizar, com vistas a atender mais as necessidades do mercado interno do que o externo, exceção, em parte, feita a produtos tradicionais, como a cana de açúcar e o cacau. Este último, inclusive, começa a ser tratado como uma **commodity** qualquer, que deve concorrer no mercado internacional mais por sua produtividade e qualidade do que pelas vantagens locais da região cacaueira. Os acréscimos que o Nordeste vier a conseguir em matéria de produção de grãos serão absorvidos pelo mercado interno, dados os déficits observados, no passado recente, em relação a produtos como milho, feijão e arroz. As possibilidades de mercado externo devem ficar restritas à produção de frutas tropicais, em relação às quais o Nordeste apresenta vantagens comparativas consideráveis, além de já produzir segundo padrões de qualidade internacionalmente aceitos. Tais possibilidades tendem a ser potenciadas, com o seu cultivo em condições de agricultura irrigada. A experiência do Pólo Petrolina/Juazeiro não deixam dúvidas a esse respeito.

3. Pesquisa e Desenvolvimento

As atividades produtivas do Nordeste vêm sendo desenvolvidas, na média, com base em tecnologias ditas tradicionais. Excetue-se a respeito o que se faz na indústria de transformação. As inovações adotadas neste caso seguem os padrões encontrados no Centro Sul, onde também são tomadas as decisões em matéria de ciência e tecnologia. Mas a **nova indústria** do Nordeste nem sempre é moderna.

Por isto, o Nordeste precisa avançar tecnologicamente em outros ramos industriais, que não os ligados, mais especificamente, à maioria dos projetos implantados com recursos dos incentivos fiscais, responsáveis pela **nova indústria**, dependente e complementar da indústria centro sulina. Devem,



nessa linha, merecer prioridade as atividades industriais ligadas, por exemplo, às atividades de química fina, informática e biotecnologia (neste caso compreendendo também os aspectos ligados às atividades agropecuárias).

Dada a ênfase que se entende dever conferir-se à agricultura irrigada, por ser esta praticamente a única opção de criar uma nova e **dinâmica frente de expansão econômica na Região**, será preciso vincular a criação da base científica e tecnológica requerida às possibilidades de desenvolvimento da irrigação.

O avanço da agricultura irrigada no Nordeste ainda requer a realização de muitas pesquisas, especialmente nas áreas da **engenharia e agronomia da irrigação**, aí envolvendo os trabalhos de aumento da eficiência do uso da água, melhoria das práticas de drenagem e utilização da engenharia genética. As especificidades tecnológicas da agricultura irrigada não podem ser descuidadas. Do contrário, será difícil captar as possibilidades de criação e efetiva aplicação de instrumentos capazes de apoiar o desenvolvimento da irrigação, seja a praticada por pequenos, médios ou grandes produtores.

Em outras palavras, a expansão da agricultura irrigada é proporcional ao avanço das forças produtivas locais. Diferentemente da agricultura de sequeiro, a agricultura irrigada não pode ser realizada sem inovações tecnológicas, como as físicas e químicas e, principalmente, as biológicas, expressas estas por sementes de alta produtividade, adaptadas aos cultivos irrigados.

Tendo em vista a particular situação do Nordeste semi árido, o problema básico da questão aqui tratada tem a ver com o estabelecimento de prioridades para a pesquisa e a produção de tecnologias de irrigação. A escassez relativa de recursos hídricos no semi árido nordestino constitui o problema em torno do qual deve girar o estabelecimento de prioridades para o desenvolvimento da agricultura irrigada. No estágio atual de conhecimentos, os programas de ciência e tecnologia de irrigação deverão ser orientados por prioridades como as seguintes:

- **prioridade 1:** pesquisas e tecnologias capazes de garantir o aumento da eficiência do uso da água;
- **prioridade 2:** pesquisas e tecnologias orientadas para a drenagem e manejo dos solos, capazes portanto de garantir a melhor utilização das terras irrigáveis; e
- **prioridade 3:** pesquisas para a seleção e introdução de novas e mais produtivas variedades.³⁵⁸

³⁵⁸ Veja-se, a respeito: CARVALHO, Otamar de - "Tecnologia para o semi-árido: o caso da irrigação." *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, (20)1:31-42, jan./mar., 1989.



Uma orientação como esta pode assegurar a melhor utilização dos dois recursos mais escassos no semi árido – solo e água. Tais prioridades podem mudar. Mas a mudança deve ter lugar à medida que os conhecimentos em tais áreas puderem ser generalizados a todos os produtores.

O setor privado pode oferecer apoio a um programa de ciência e tecnologia para o Nordeste. Basta que o setor público saiba auscultar as necessidades da sociedade e abrir “estradas de investimento” para o setor privado, isento de incertezas quanto ao futuro do projeto de desenvolvimento do País e da Região.

B. DIMENSÃO SOCIAL

Os estudos coordenados por Gustavo Maia Gomes, para o BNB, revelam que “a má situação do Nordeste constitui um reflexo da insuficiência de seu crescimento econômico.” Mostram também que há duas formas de ler os indicadores sociais da Região. A primeira consiste em comparar os dados do Nordeste com os do Sudeste e os do Brasil. Neste caso, os “resultados são preocupantes”. Mas a situação mostra se bem melhor se os indicadores forem lidos atentando se para a sua evolução, em especial depois dos anos 60. Com base nessa leitura, podem ser verificadas mudanças expressivas em indicadores como esperança de vida ao nascer (que passou de 43,5 anos em 1960 para 51,5 em 1980); mortalidade infantil (caiu de 154,9 para 121,4 por mil, no mesmo período); e taxa de alfabetização (elevou se de 34,2% em 1960 para 53,1% em 1985).³⁵⁹

O desempenho da economia do Nordeste pode ser melhorado aumentando se seu nível de atividade econômica. Os desníveis sociais constatados podem chegar a ser minimizados por esse caminho, em particular, pela adoção de políticas explícitas e mais efetivas de desenvolvimento social.

Em estudo sobre o assunto, Leonardo Guimarães Neto reconhece que este seria um encaminhamento adequado para as políticas públicas postas em prática com essa dupla finalidade. Guimarães Neto destaca que as regiões brasileiras são extremamente desiguais não só do ponto de vista de rendimento médio, como na sua estrutura econômica e social. Neste sentido, não daria para esperar um crescimento econômico com igual intensidade para o conjunto das regiões, incapaz de provocar impactos sociais e de aumentar as desigualdades regionais existentes.³⁶⁰ Em outras palavras, com base no processo de crescimento observado e até em outro de conteúdo mais humanista os impactos sociais derivados também tenderiam a ser diferenciados.

De qualquer modo, não há como desconhecer: a situação social da população do Nordeste é extremamente desfavorável. Sua evolução não tem se dado de forma a indicar reversão de tendência sobre o crescimento do

³⁵⁹ GOMES, Gustavo Maia. Op. cit., p. 101.

³⁶⁰ GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Aspectos sociais da questão regional nas décadas de 70 e 80.** Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1990. Xerox.



número de pessoas em condições de pobreza. O quadro é de tal sorte grave, que não se pode deixar de admitir a ocorrência de alterações nessa tendência. Os determinantes dessa mudança deverão, mais uma vez, ter origem na esfera do Estado, dessa feita secundado pelos segmentos da sociedade civil, tradicionalmente avessos à emergência desses problemas.

Os governos (de todas as esferas) e as classes empresariais do Nordeste serão induzidos a firmar **pactos sociais**, tendo em vista melhorar as condições de vida das populações mais pobres. Diante do crescimento dos contingentes de pessoas marginalizadas, ou seja, das “hordas”, a atitude do Estado e de alguns segmentos da sociedade civil, só a muito custo convencidos da gravidade da situação, será adotar regras para mudar os esquemas convencionais de atendimento às pessoas carentes. A **Campanha pela Cidadania e contra a Fome** constitui um exemplo paradigmático dessas possibilidades.

Em vista disso, os gastos sociais deverão crescer no futuro próximo, com base em recursos financeiros novos, que os governos captarão junto às classes de renda mais alta, a título do que poderá ser denominado de *contribuições para a paz social*. Esse será o preço da tranquilidade, que as classes de maior renda poderão concordar em pagar, se forem adequadamente motivadas.

A obtenção desses novos recursos fará parte do **projeto** que as classes sociais mais ricas podem vir a conceber e pôr em prática. Essa perspectiva tende também ser observada em relação a outras regiões do País, onde há consideráveis bolsões de pobreza, como o Rio de Janeiro. Há, pois, boas chances de conceber um amplo “projeto social para o Nordeste”, na linha do que tenderá a ser feito para o Brasil como um todo.

C. DIMENSÃO AMBIENTAL: A CONVIVÊNCIA COM A SEMI-ARIDEZ

Nos anos 90, a Amazônia passou a receber mais atenção política do que o Nordeste, face às prioridades conferidas à preservação ambiental, seja por decisão nacional ou por influência externa. A influência do clima na produção de alimentos, em terras baixas do Trópico Úmido da América Latina e, em particular, da Amazônia, assim como a pressuposição de que o processo de colonização recente daquela região atenta contra a preservação do meio ambiente, constituiu nos anos 80 tema de investigação prioritário por parte de órgãos das Nações Unidas, como o BIRD, a FAO, Organização Meteorológica Mundial-OMM e Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente-PNUMA.

As questões ambientais tendem a ser cobradas com mais ênfase de todos quantos executem programas e projetos de desenvolvimento no Nordeste. A prioridade conferida ao desenvolvimento sustentável no Nordeste sugere que a Região pode vir a ter voz ativa nas discussões sobre desenvolvimento regional, a partir da segunda metade desta década, começando pela administração Fernando Henrique Cardoso.



O esforço de organização da sociedade em torno do desenvolvimento sustentável constitui a mais moderna tentativa de solucionar os problemas da pobreza. As tentativas de convivência com a semi-aridez no Nordeste promanam os tempos coloniais. Seus atores principais são os sertanejos – fazendeiros, agricultores, trabalhadores (assalariados ou de condição) e membros das famílias (remunerados ou não). São os que vivem da agricultura ou em função desta; utilizam recursos escassos, em matéria de água e solo; empregam tecnologias nem sempre adequadas; não recebem ou não podem pagar por assistência técnica; têm limitado acesso ao crédito; conhecem pouco as regras do mercado; e acumulam magros excedentes, mesmo nos anos de bom inverno. Em simbiose quase perfeita com os fazendeiros, agricultores e trabalhadores encontram-se os comerciantes de porte variado, que trabalham de acordo com a lógica do velho capital mercantil, comprando barato para vender caro, não importando se trata de um grande, médio ou pequeno negociante.

Os agricultores trabalham como seus ancestrais: fazem agricultura pensando na pecuária. Intuem que o retorno agrícola é pequeno ou nenhum. Por isso, não estabelecem uma convivência produtiva, sustentável, com o semi-árido. Tiram pouco do solo, pois o manejam com métodos praticamente imutáveis, como a broca, a queima, a roçagem, o plantio com enxada e a limpa também com enxada ou a mão. Vendem o pouco que colhem a um mercado constituído por uma considerável cadeia de intermediários, muitos deles parentes e até amigos.

Os fazendeiros e agricultores que tentam conviver com a semi-aridez do Nordeste poderiam produzir maiores safras, ter retornos compensadores e manejar melhor os solos rasos, trabalhados muitas vezes até o seu limite, quando chegam a plantar em cima do chão pedregoso. Nesses lugares a produção de alimentos – do feijão e do milho, porque o plantio de arroz e mandioca nem sempre é possível – é uma loteria, com regras reguladas pela variabilidade climática. As relações de trabalho a que estão sujeitos os que vivem nessas condições físicas e técnicas pouco favoráveis, assim como a (quase) ausência de relacionamento social com os dessas ou de outras condições, contribuem para reduzir ainda mais os minguados excedentes por eles gerados. A cooperação é uma prática de uso pouco comum no ambiente criado pelos fazendeiros, agricultores e trabalhadores do semi-árido, tenham eles grandes, pequenas ou quase nenhuma posses.

Esse meio de vida é extremamente desfavorável. Os que assim labutam **não convivem** com a semi-aridez ou com a seca no Nordeste. **Sobrevivem** às condições que configuram esses dois estados.

A convivência efetiva com a semi-aridez, que dê satisfação e fé no futuro aos que vivem ou dependem da agricultura, é tarefa para muitas gerações. Requer instrução e educação para todos, por métodos formais (para os mais jovens) e processos menos ortodoxos (para os de mais idade). Exige mudança

de mentalidade dos beneficiários diretos do processo de inovações, dedicação dos que vierem a ser responsáveis por essas mudanças e muito compromisso social das elites dirigentes e formadoras de opinião.

A convivência com a semi-aridez no Nordeste tenderá a se consolidar se a **inclusão** crescente de novos beneficiários se fizer com o trabalho de todos; se a utopia puder se transformar em realidade. A utopia baseada no saber técnico, mas impulsionada pela sabedoria. Não se trata de obra para poetas, embora esses sejam os que mais entendem desse labor. Trata-se de estudar e refletir sobre a obra de cientistas que souberam pensar essa realidade. De cientistas e técnicos como Guimarães Duque, para quem “A educação tem de reabilitar a dignidade, a grandeza e as virtudes da labuta rural.” Para quem também “A seca tem de ser vencida com o trabalho metodizado, perseverante, paciente e científico da população, porque não adianta os técnicos construírem obras hidráulicas na frente e os habitantes continuarem a devastação atrás. Seria construir com as mãos e desmanchar com os pés. A açudagem e a devastação são duas obras antagônicas, uma que cria e outra que destrói, uma intensiva e outra extensiva, uma lenta, outra rápida. Não é interessante fincar açudes em cada grotta se o povo vem atrás metendo o machado na vegetação nativa, protetora do solo e da vida. Um deserto açudado baniria o habitante. Não basta a açudagem, não é suficiente irrigar, é preciso ir além, ir mais fundo na questão, e educar o homem para salvar este restinho de vegetação, de cobertura verde, que mantém a vida aqui, que é a artilharia de grosso calibre para impedir a invasão do deserto.”³⁶¹

A tarefa de promover a convivência com a semi-aridez é monumental. Já há trabalhos concretos, importantes, a esse respeito; uns foram concebidos, outros estão sendo conduzidos na linha das concepções de Guimarães Duque. Dentre as estratégias de desenvolvimento destacam-se as do GTDN e da SUDENE, já referidas, e as que constam de outros planos de desenvolvimento para o semi-árido.³⁶² Dentre as iniciativas destinadas à produção de tecnologias específicas de convivência com as secas há que destacar o trabalho produzido pelo CPATSA, da EMBRAPA. Embora restrito ao domínio da agropecuária em geral, o CPATSA tem produzido tecnologias para melhorar o sistema de abastecimento de água (para consumo humano e animal e para atividades produtivas); viabilizar o cultivo de lavouras e pastagens resistentes às secas; ampliar o criatório (de bovinos, caprinos, ovinos e aves) com espécies adaptados ao semi-árido; produzir fontes alternativas de energia; permitir o armazenamento da produção nas próprias fazendas; e utilizar a mecanização animal.³⁶³

³⁶¹ DUQUE, J. G. **Solo e água no polígono das secas**. Op. cit. 4. ed. Fortaleza, BNB/ETENE, 1973, p. 150.

³⁶² CARVALHO, Otamar de et alii - **Plano integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste**. Op. cit.

³⁶³ Ver, sobre o assunto: i) FONSECA, Raymundo - “As grandes zonas ecológicas do Nordeste, suas tecnologias e produtividades agropecuárias”; e ii) SILVA, Aderaldo de Souza - “Tecnologias para a convivência do homem com a seca”. In: **Conferência sobre a Convivência do Homem com a Seca e Irrigação no Nordeste**. Salvador, Fundação Bahiana para Estudos Econômicos e Sociais, 1984.



A convivência com a semi-aridez constitui um processo de trabalho extremamente exigente. Na linha de que é necessário e fundamental ir mais longe, para enfrentar e resolver a problemática desse particular espaço do Nordeste, é preciso refletir um pouco sobre o ordenamento de fatores mencionados no início: respeito ao **meio ambiente**; lógica e requerimentos dos determinantes do processo de desenvolvimento em curso no Nordeste; e participação efetiva dos diferentes agentes sociais na concepção e gestão dos projetos de desenvolvimento, públicos ou privados.

No quadro de globalização da economia-mundo em que vivemos, para utilizar a expressão de Berta Becker e Cláudio Egler,³⁶⁴ é muito pouco produtivo pensar a convivência com a seca ou com a semi-aridez segundo princípios que privilegiem apenas um desses requerimentos.

Os recursos disponíveis na Zona Semi-Árida, diante de sua escassez relativa e da emergência do problema urbano, devem ser utilizados segundo critérios que privilegiem as demandas sociais e ambientais, mas sem prejuízo de sua eficiência alocativa. Uma estratégia de convivência com a semi-aridez no Nordeste, que **inclua os excluídos**, deve estar integrada à estratégia regional e nacional de desenvolvimento. Esta é uma condição **sine qua non**. A solução dos problemas do semi-árido há de ser vislumbrada no quadro de uma estratégia regional de desenvolvimento que tenha uma dupla abrangência, capaz de ser, a um só tempo, de **convivência com a semi-aridez** e de **transformação/desenvolvimento** do Nordeste.³⁶⁵

As ações destinadas a promover a **convivência com a semi-aridez** abrangem programas e projetos de “convivência com a seca”, como os recomendados por instituições como o CPATSA; programas de agricultura seca, utilizando tecnologias indicadas por autores como Guimarães Duque,³⁶⁶ Francisco Alves de Andrade,³⁶⁷ Jorge Coelho e³⁶⁸ Benedito Mendes,³⁶⁹ dentre outros; programas de pequena irrigação; programas de geração de emprego e renda, envolvendo as atividades não-agrícolas, na linha do

³⁶⁴ BECKER, Berta K. & EGLER, Cláudio A. G. - **Brasil, uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1992.

³⁶⁵ Essa estratégia está tratada de forma mais detalhada em: i) CARVALHO, Otamar de. “Uma nova dinâmica econômica para o Nordeste”. Op. cit.; e ii) —. Coord. **Variabilidade climática e planejamento da ação governamental no Nordeste semi-árido - avaliação da seca de 1993**. Op. cit.

³⁶⁶ Veja-se, a respeito, os seguintes trabalhos de Guimarães Duque: i) **Solo e água no polígono das secas**. Op. cit.; ii) **O Nordeste e as lavouras xerófilas**. 1. ed. Fortaleza, BNB, 1964; e iii) **Perspectivas nordestinas** (obra póstuma). Apresentação de Camilo Calazans de Magalhães. Nota prévia de Francisco Alves de Andrade. Fortaleza, BNB/ETENE, 1982.

³⁶⁷ Sobre o assunto, consulte-se, dentre outros, os seguintes trabalhos de ANDRADE, Francisco Alves de: i) **A reforma agrária no polígono das secas**. Fortaleza, Imprensa Oficial do Ceará, 1959; ii) Zoneamento agrário do Nordeste: relatório preliminar; um comentário à margem. **Revista do Instituto do Ceará**, Fortaleza, (99):9-51, jan./dez., 1979, especialmente as pp. 36 e seguintes, onde o autor apresenta uma proposta sobre “o acionariado agrário cooperativo e a educação popular rural”; e iii) **Da agricultura ecológica à agronomia social**. Fortaleza, Imprensa Universitária, 1971, escrito em parceria com Guimarães Duque.

³⁶⁸ SILVA, Jorge Coelho da - **Tecnologia agrícola para o semi-árido brasileiro**. Recife, Massangana, 1988.

³⁶⁹ MENDES, Benedito Vasconcelos - **Alternativas tecnológicas para a agropecuária do semi-árido**. São Paulo: Nobel; (Rio de Janeiro): Rede Globo, Projeto Nordestinos, 1985. (Coleção Mossoroense, 266.)



programa a esse respeito conduzido pelo BNB;³⁷⁰ e programas de atendimento imediato às populações mais afetadas pelas secas, na linha do Programa de Frentes Produtivas de Trabalho-PFPT, executado durante a seca de 1993.

As ações concebidas destinadas a garantir a **transformação/ desenvolvimento**, na linha da pesquisa sobre a seca de 1993, conduzida pela SEPLAN-PR e IICA, compreendem programas e projetos que podem contribuir, efetivamente, para a transformação da economia dos estados, em seus desdobramentos setoriais (agrícola, secundário e de serviços) e espaciais (contribuição para melhorar as condições de vida das populações dos espaços/ regiões mais carentes ou para desconcentrar a renda, interiorizando o processo de desenvolvimento). Incluem ainda iniciativas como as de reforma agrária, irrigação, construção de obras de armazenamento hídrico, pesquisa e tecnologia, além de outros programas integrados, que articulem o desenvolvimento de atividades agrícolas e não-agrícolas.

As ações propostas com essa dupla perspectiva devem ser desdobradas em programas e projetos a serem elaborados segundo critérios que considerem a maior participação dos beneficiários, principalmente no que diz respeito à gestão local; o envolvimento dos beneficiários em atividades produtivas, agrícolas ou não-agrícolas, que contribuam para a sua melhoria futura; e a utilização de tecnologias que possibilitem uma maior utilização da mão-de-obra desempregada.

A convivência com a semi-aridez no Nordeste será dificilmente conseguida fora dos quadros de um **projeto de desenvolvimento regional**, concebido e devidamente integrado a um **projeto de desenvolvimento nacional**. Como se viu, essa tarefa, além de difícil, é extremamente complexa. Para produzir uma solução compatível com a magnitude dos problemas vividos pela grande maioria de nordestinos, capaz de atender aos seus interesses sociais, econômicos, políticos e culturais mais legítimos, será preciso ir além das teorias e práticas legadas pelo GTDN.

As linhas de convivência com a semi-aridez, aqui esboçadas, constituem uma pequena amostra do esforço que, neste sentido, está sendo desenvolvido pelo Projeto ÁRIDAS. Este Projeto pretende contribuir para a operacionalização do desenvolvimento sustentável no Nordeste semi-árido, espaço “caracterizado pela predominância da insustentabilidade dos processos de ocupação.”³⁷¹

O Projeto ÁRIDAS trata a semi-aridez e o desenvolvimento do Nordeste na linha da sustentabilidade e numa ampla perspectiva. Neste sentido, envolveu

³⁷⁰ BNB - Programa de fomento à geração de emprego e renda no Nordeste do Brasil. Op. cit.

³⁷¹ Cf. MAGALHÃES, Antônio Rocha et alii. PROJETO ÁRIDAS; estudos sobre políticas e programas de desenvolvimento sustentável no Nordeste semi-árido. Brasília, IICA, dez., 1993, p. 5.





em seus estudos iniciativa considerada – equivocadamente ou não – contrária ou, no mínimo, de escasso interesse para o Nordeste. Trata-se do Projeto de Transposição de Águas do São Francisco, empreendimento marcado pela polêmica, desde sua concepção em 1847, provavelmente por seu arrojo. Menciona-se tal projeto pela contribuição que a iniciativa poderá oferecer ao desenvolvimento das atividades agrícolas e não-agrícolas baseadas nos impulsos propiciados pela irrigação. No quadro das condições de escassez de recursos hídricos, de poucas oportunidades de investimento, de baixa renda, de pobreza e de carência de emprego, que caracterizam o semi-árido, a implantação desse projeto pode representar um importante empreendimento para a Região. Aos que não têm boa vontade para com esse projeto, cabe lembrar que uma idéia que vem sendo discutida há 147 anos não pode deixar de ter sentido: econômico, social, político, ambiental e cultural.

D. UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE

A construção de cenários desejados, em matéria de programas regionais, está tendendo a ser pensada como se o futuro a esse respeito fosse o resultado das modificações do PAPP, em sua passagem para o Projeto ÁRIDAS. Há necessidade de pensar uma nova institucionalidade para o Nordeste, produzindo-se reflexões claras sobre como será o *Nordeste sem SUDENE* e o *Nordeste com SUDENE*. A eliminação de uma instância regional como a SUDENE, mesmo como hipótese, requer sólidas reflexões. Os argumentos sobre o fortalecimento da federação e das municipalidades não são fortes nem suficientemente evidentes para se pensar que a SUDENE é pouco importante. É este o sentido das considerações feitas a seguir sobre essas duas institucionalidades.

1. Nordeste sem SUDENE

A participação da sociedade civil nos processos de decisão política e, por extensão, econômica, é mais decisiva na proporção do grau de desenvolvimento da sociedade. A constituição e o peso da sociedade civil dependem, por seu turno, da expressão econômica de uma sociedade determinada. Isto vale para o todo e para as partes. Aplica-se, portanto, ao Brasil e ao Nordeste. O peso da sociedade civil do Brasil e/ou do Nordeste tem menos força do que o da sociedade brasileira. Assim é porque o Nordeste não constitui uma **autarquia**. Em outras palavras, as decisões econômicas no Nordeste são determinadas pelas decisões do centro econômico principal do País. Para usar uma expressão mais simples, o que acontece com a economia do Nordeste depende do que acontece com a economia do Centro Sul e, de forma mais específica, com a economia de São Paulo. Este é o contexto mais geral do problema da integração dos mercados no Brasil, e, subseqüentemente, da integração da economia nordestina à economia nacional. Para pensar politicamente sobre o Nordeste é, pois, necessário, refletir sobre as interdependências entre a economia regional e a economia nacional e, por extensão, entre estas e a economia internacional.



O Brasil vive uma grande crise. Nas crises, as decisões tendem a ser mais centralizadas, pois nessas ocasiões o que fica em jogo é muito mais o **todo** do que a **parte**. Hoje, o problema maior do Brasil consiste em equilibrar o sistema econômico do País, conforme as decisões e as pressões do seu centro hegemônico. Depois, e somente depois, vem o Nordeste, por mais significação que tenham os seus problemas. Daí a importância de admitir como desejável e possível a **descentralização do planejamento**, e, em consequência, a **regionalização do orçamento federal**, tendo por base o critério do peso da população. Este é o cenário no contexto do qual têm sido discutidas as dificuldades, historicamente, enfrentadas pela SUDENE, em matéria de planejamento e gestão de programas especiais para o Nordeste.

Os segmentos da sociedade brasileira e nordestina que pensam a descentralização administrativa concebida como necessária para o Nordeste consideram a SUDENE como instância, além de intermediária, dispensável. De 1964 para cá, a SUDENE tem vivido uma crise permanente. Crise de imprecisão de funções, de quem tem o seu espaço progressivamente tomado, mas nunca redefinido. De instituição extraordinária responsável pelo planejamento e coordenação do processo de desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE viu passar os tempos da modernização pontual, e portanto incompleta, da indústria e da agropecuária da Região. Os que conviveram dentro da SUDENE (em funções de direção ou técnicas) com essa crise sabem que a instituição chegou a desempenhar um importante papel nesse processo, com o suporte do instrumento que ainda a mantém – os recursos dos incentivos fiscais.

O esvaziamento da SUDENE foi ampliado na fase dos programas especiais de desenvolvimento regional, quando a entidade esteve alijada das decisões de investimento relativas ao Nordeste, umas do interesse da Região, outras não. A instituição se manteve, na expectativa de tempos melhores, que não vieram. Os programas especiais foram avaliados, reavaliados, alterados. O dirigente principal da SUDENE, em certo momento, no ano de 1992, chegou a assumir posições contrárias ao corpo técnico da Superintendência, quando da última reformulação do PAPP. Os agentes de cooperação técnica e financeira multilateral, outrora respeitosos, como o Banco Mundial, passaram a tratar a Superintendência a distância. Parceiros do governo federal, da mesma forma, resolveram considerá-la apenas de modo formal. Até seu Conselho Deliberativo, que se reunia mensalmente, com a presença dos governadores dos Estados da Região e de representantes do primeiro escalão dos ministérios das áreas econômica e social do governo, foi levado a se reunir, ordinariamente, apenas de três em três meses. A pedido da Presidência da República, a SUDENE elaborou planos de desenvolvimento para o Nordeste, que não conseguiu ver aprovados.

Uma instituição com o prestígio de que já disfrutou a SUDENE, presa a condições tão desfavoráveis, não deve ser mantida. É o que pensam os que





estão refletindo sobre o Nordeste, fora do espaço institucional da Superintendência. Às vésperas da conclusão deste importante empreendimento – o Projeto ÁRIDAS %, cuja implementação deverá depender, fundamentalmente, dos Estados e municípios e de organizações não-governamentais, parece razoável admitir um cenário do *Nordeste sem SUDENE*.

A ausência da SUDENE de cenário no qual está sendo trabalhada a implementação de um novo paradigma de desenvolvimento para a Região constituirá uma **nova institucionalidade** para o Nordeste. Essa nova “institucionalidade” está sendo vislumbrada por alguns Estados da Região e pelo Banco Mundial.

A proposta de uma tal institucionalidade tem conseqüências graves, que podem tornar o Projeto ÁRIDAS insustentável politicamente. Um *Nordeste sem SUDENE* significa deixar-se de contar com a *solda* com que os agentes econômicos e os atores políticos e sociais da Região sempre contaram para pensar os problemas do Nordeste. Sem SUDENE, joga-se fora uma instância política verdadeiramente ímpar – seu Conselho Deliberativo %, a qual, diferentemente do que como é comum se dizer, *se não existisse não poderia ser criada hoje*, por absoluta falta de ambiente político-institucional,

A extinção da SUDENE tornaria extremamente complicada a descentralização do planejamento regional (e no limite a impediria). Tornaria, por isso, complicado qualquer processo de definição de prioridades para a elaboração, de forma regionalizada, do orçamento da União, atualmente uma exigência constitucional.

Sem SUDENE, os Estados de menor peso econômico e político do Nordeste ficarão sem ter a quem recorrer, sem palco para a colocação e discussão dos seus problemas. Sem SUDENE, o Banco Mundial, hoje um dos principais agentes financeiros do Nordeste, passará a atuar em ligação direta com os Estados e os municípios. Sem interlocutor regional, o Banco Mundial, que já não tem interlocutor nacional credenciado, passará a ser o gestor dos projetos de desenvolvimento do Nordeste. Em outras palavras, sem SUDENE, será o Banco Mundial – que comandou a última reformulação do PAPP, na linha do **Acordo de San Cristóbal de las Casas** – quem irá decidir e incentivar a implementação do Projeto Municipal de Desenvolvimento Sustentável, previsto no Projeto ÁRIDAS. Será, ainda, o Banco Mundial quem direcionará a nova “institucionalidade”, trocando a instância regional, hoje mediada pela SUDENE, pelas instâncias estaduais e municipais.

Essa nova “institucionalidade”, de certo modo, também patrocinada por importantes instituições do Estado brasileiro, contribuiria decisivamente para promover um novo processo de desenvolvimento no Nordeste? Neste sentido, o que seria feito com entidades como o DNOCS, CODEVASF e BNB, que, à



semelhança da SUDENE, foram criadas por leis específicas, como resultado de importantes e fundamentais lutas políticas das lideranças da Região?

2. Nordeste com SUDENE

A experiência do Nordeste mostra que nas grandes crises sobra muito pouco espaço para a concessão de mais apoio ao desenvolvimento da Região. Apesar disso, o discurso oficial do próximo governo tenderá a ser favorável ao Nordeste. O planejamento regional poderá ser retomado, assim como o planejamento nacional, pois existe a perspectiva de reestruturação do Estado brasileiro. Os planos do governo federal, de caráter nacional ou regional, deverão, por isto, conter políticas explícitas de promoção do desenvolvimento em bases regionais.³⁷²

A SUDENE pode ter seus objetivos redefinidos e seu quadro de atuação alterado, por força de **prioridade um** que o Presidente Fernando Henrique Cardoso vier a conferir ao Nordeste e à própria SUDENE. Não se pode esquecer que o Vice-Presidente da República, recém eleito, Senador Marco Maciel, é historicamente ligado à SUDENE e ao Nordeste. Estes elementos compõem parte do cenário desejado para o *Nordeste com SUDENE*. É o cenário que faz parte das lutas históricas da Região, das não muito numerosas, mas sempre difíceis, batalhas travadas por nordestinos e brasileiros de outras regiões, por projetos como o DNOCS, a Comissão do Vale do São Francisco, a CHESF, o BNB e a SUDENE.

As instituições públicas são criadas para exercer **atividades permanentes** ou **atividades temporárias**. No primeiro caso, se enquadram as organizações responsáveis pela prestação de serviços básicos, essenciais, de saúde, educação, segurança pública e defesa nacional. São entes públicos que exercem atividades permanentes os Ministérios e ou Secretarias de Estado de Saúde, Educação, Justiça e Segurança Pública e Forças Armadas.

Na segunda situação se encaixam as instituições que produzem mercadorias e serviços necessários ao atendimento de situações extraordinárias, de duração limitada. Entidades extraordinárias são aquelas cuja criação é determinada como exigência para o cumprimento de uma determinada e particular missão de promover o desenvolvimento econômico e social, em uma dada região ou sub região do País. A SUDENE constitui o nosso exemplo paradigmático.

Esse quadro pode ser encontrado tanto nos países desenvolvidos como nos países do Terceiro Mundo. Em ambas as categorias de países, há

³⁷² Não se está dando grande importância à hipótese de no próximo governo extinguir-se a SEPLAN-PR, substituindo-se a mesma por uma simples Assessoria Econômica junto à Presidência da República. Confirmada essa hipótese, estar-se-á diante da situação de se ter um Ministro da Fazenda todo-poderoso. Com um ministro de tendências onipotentes, o Nordeste não terá prioridade, podendo passar a ser considerado como terra de ninguém.



instituições extraordinárias, criadas com uma missão definida, cuja vigência, pela natureza das missões, pode determinar a ampliação de sua existência. A este respeito, podem ser apresentados os seguintes exemplos:

- **Bureau of Reclamation BUREC**, dos Estados Unidos. Criado em 1902, continua em funcionamento;
- **Departamento Nacional de Obras Contra as Secas DNOCS**, instituído em 1909, permanece atuando no Nordeste;
- **Cassa per il Mezzogiorno**, da Itália. Criada em 1950, continua funcionando;
- **Banco do Nordeste do Brasil BNB**, criado em 1952, permanece em atividade;
- **Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste SUDENE**, instituída em 1959, continua funcionando;
- **Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale DATAR**, da França. Instituída em 1963, continua funcionando junto ao Comissariado do Plano;
- **Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco CODEVASF**, criada em 1974, em substituição à Superintendência do Vale do São Francisco SUVALE, que substituíra, por sua vez, a Comissão do Vale do São Francisco CVSF, instituída em 1946, continua em atividade.

As instituições referidas foram criadas com uma determinada missão, para ser cumprida em prazo determinado. O prazo de vigência de todas elas tem sido prorrogado, ao longo do tempo. A razão das alterações de prazo é sempre a mesma: impossibilidade de cumprimento da missão, por insuficiência de recursos ou pela exacerbação (ou subestimação) das dimensões dos problemas que deveriam solucionar. **Resultado:** as instituições perdem o caráter de temporariedade, assumindo a feição de instituições permanentes. A **causa** para essa mudança de figura parece ser a mesma. Por trás delas, pesam as forças, nem sempre progressistas, responsáveis por sua criação e que lhes dão sustentação política – as oligarquias regionais.

Não se pense, porém, que as oligarquias são de todo desnecessárias ou infensas ao progresso. As oligarquias buscam algumas linhas de progresso, compatíveis naturalmente com seus projetos políticos e seus interesses econômicos. O que caracteriza as oligarquias é o compromisso com valores culturais arraigados, por elas criados e sedimentados. Aqui há uma questão particular, que deve ser assinalada: é na trilha dessa dupla linha de interesses que as **entidades extraordinárias** devem atuar. No caso do Nordeste, assim é que vêm trabalhando o DNOCS, a SUDENE, o BNB e a CODEVASF. Outra constatação importante: apesar do conservantismo que caracteriza as oligarquias, o Nordeste tem progredido e mudado de feição. As oligarquias, conservadoras, modernizadas ou modernas, constituem um dado fundamental

do problema que se está a discutir, com peso político e econômico nada desprezíveis.

O crítico é que as **novas forças sociais**, na busca de novos espaços políticos no Nordeste, ainda não conseguiram vislumbrar uma forma de “promover o desenvolvimento possível à Região”, no quadro de sua inserção na economia nacional, com uma preocupação efetiva para com os excluídos.

Este é o cenário sob o qual convém pensar o *Nordeste com SUDENE*. Em meio ao torvelinho de crises e múltiplos problemas – econômicos, sociais, ambientais e institucionais %, com que se deparam o Brasil e o Nordeste, é recomendável manter e fortalecer a SUDENE. Sua ausência criará um vácuo que poderá ser preenchido contra os interesses mais legítimos da Região, que são tanto os dos empresários, como os dos trabalhadores com emprego garantido ou dos trabalhadores que buscando emprego, educação e saúde, lutam para adquirir sua cidadania.

A permanência de uma SUDENE forte constituirá indicador da possibilidade de reestruturação do Estado brasileiro. Uma nova SUDENE significa um **novo mandato**, uma **nova missão**, como a que lhe foi outorgada no período desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek. Os problemas de hoje são muito diferentes, é verdade. Nos anos 50, o Nordeste era prioritário porque, dentre outras razões, precisava ser integrado à economia nacional, em benefício do equilíbrio do sistema. Plenamente integrado, no que de dominante tem a economia brasileira, a **tarefa** agora consiste em diminuir o número de **excluídos** do processo de desenvolvimento em curso, pela via do desenvolvimento com justiça, que interessa a todos.

É esta a tarefa que cabe a SUDENE: conceber e reger, em parceria com todos os segmentos da sociedade, um processo de desenvolvimento que confira prioridade número um à **inclusão** dos que estão fora do circuito de consumo dos bens e serviços a que todo cidadão – criança, adulto ou pessoa que pertença a uma determinada minoria – tem direito. Tarefa com ares de utopia, para poder ser sonhada e perseguida.

O fortalecimento da SUDENE requer, por tudo isto, adequado tratamento, manejo cuidadoso, respeito, atenção e carinho. Será, para tanto, necessário, no curso do cumprimento de tamanha responsabilidade, que ela prepare uma proposta para sua reestruturação, em parceria com outros membros da sociedade, considerando, dentre outros, elementos como os seguintes:

- a. diagnóstico institucional da entidade;
- b. revisão e análise do contexto institucional em que atua;
- c. alternativas de atuação futura;
- d. detalhamento do projeto de reorganização;
- e. implementação do projeto.



E. ESPAÇO PARA NOVOS PROGRAMAS REGIONAIS

A concretização do Projeto ÁRIDAS constitui indicador das possibilidades de implementação de novos programas regionais para o Nordeste. A questão aqui consiste em saber que tipos de exigências devem ser cumpridas pelos agentes públicos, privados e não-governamentais para que as novas iniciativas sejam bem sucedidas.

1. Marco Global

O Projeto ÁRIDAS não significa, necessariamente, a extinção do PAPP. As iniciativas são complementares, pelo menos na perspectiva de funcionamento atual, na linha do PAC/FUMAC. O Projeto ÁRIDAS deverá integrar-se aos projetos nacionais de desenvolvimento do futuro governo. Admite-se que essa ligação implique sua articulação aos projetos prioritários, derivados das políticas nacionais de indústria, agricultura, ciência e tecnologia da nova administração.

Pensa-se, assim, que o ÁRIDAS fará parte da estratégia nacional de desenvolvimento. A futura proposta para o desenvolvimento do Nordeste deverá ter como um de seus pressupostos a inserção da economia da Região na economia nacional e na economia internacional. O Projeto ÁRIDAS, neste sentido, não se limitará a propor programas substitutos para o PAPP. Pretenderá, ao contrário, criar um novo marco de referência, no qual se integrem os diversos setores da economia do Nordeste. Não será também apenas um programa para o semi-árido ou um programa para a população pobre, mas uma estratégia que procurará integrar a questão da base física da Região, além de mobilizar as diversas atividades econômicas e sociais, em benefício de toda a população do Nordeste.

“A contribuição do Projeto ÁRIDAS está em buscar organizar esforços para explicitar os anseios da sociedade nordestina e, paralelamente, propiciar a verbalização de alternativas para uma nova fase de políticas de desenvolvimento regional. Em suma, colocar-se como instrumento para a construção do novo paradigma, procurando perceber e ao mesmo tempo influenciar, (...), na direção do processo social do qual resultará a consolidação de um corpo de idéias e princípios que fundamentarão as políticas regionais no futuro. (...) Não se trata de mudar o processo social, mas de procurar entendê-lo e oferecer alternativas que tenham uma força lógica e que possam ser, a partir desse momento, introduzidas como elementos do próprio processo.”³⁷³

Nessa linha, “o Projeto ÁRIDAS deverá pôr em prática medidas concretas, fundamentais, relativas, primeiro, a programas de reservação e

³⁷³ Cf. MAGALHÃES, Antônio Rocha - *Um estudo de desenvolvimento sustentável do Nordeste semi-árido*. [Brasília], Fundação Esquel Brasil, 1994, pp. 3-4. Xerox.

gerenciamento de recursos hídricos e implantação de projetos de irrigação. Em segundo lugar, apoiará projetos de desenvolvimento endógeno ou local, prioritariamente em municípios do semi-árido, concebidos com um forte componente produtivo. Para atuar de imediato, o Projeto irá aproveitar a capacidade ociosa existente, relativa a atividades rurais e não-agrícolas. Um terceiro bloco para atuação prioritária se referirá à educação e à saúde, incentivando experiências exitosas como as realizadas no Estado do Ceará. Em síntese, a estratégia do ÁRIDAS contemplará a execução de atividades relativas: i) aos setores que estão dando certo, como a indústria incentivada; ii) às novas atividades industriais e agroindustriais; e iii) aos programas e projetos concebidos em função das especificidades do Projeto ÁRIDAS.”³⁷⁴

2. Exigências para a Viabilização de um Projeto de Desenvolvimento Municipal Sustentável

Os investimentos públicos a cargo dos Estados e municípios podem apresentar melhor desempenho, dependendo da gestão dos negócios locais. A Reforma Tributária consubstanciada na Constituição de 1988 assegurou mais recursos para os Estados e municípios. Utilizá-los melhor é uma questão de prioridade, que os governos dessas esferas administrativas poderão conferir aos gastos com investimentos. As experiências exitosas de municipalização, estudadas no âmbito das avaliações do Grupo de Políticas e Modelo de Gestão, do ÁRIDAS, indicam que a honestidade dos administradores, a participação da comunidade nos negócios locais e a existência de uma base produtiva, constituem os principais determinantes de sucesso dessas experiências.

A implantação das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) poderá contribuir para a criação de bases econômicas locais dinâmicas, capazes de impulsionar a economia de municípios potencialmente exitosos. Fator expansivo similar será desempenhado pela participação de alguns municípios dinâmicos no MERCOSUL. Essas possibilidades poderão ser reforçadas como resultado da ampliação do grau de integração da economia do Nordeste ao mercado nacional.

A participação da SUDENE, na hipótese de prevalecer o cenário *Nordeste com SUDENE*, no desenho do Projeto Municipal de Desenvolvimento Sustentável-PMDS, é desejável. Não convém restringir sua contribuição à participação dos dirigentes nas reuniões do Comitê Técnico do Projeto ÁRIDAS. A Coordenação Geral do Projeto ÁRIDAS poderia colaborar com a SUDENE na montagem do documento que a Superintendência pretende apresentar ao seu Conselho Deliberativo, no dia 15.12.94, da qual participarão os atuais e os futuros governadores. O Seminário que a SUDENE irá realizar no início de novembro próximo, com a

³⁷⁴ Cf. entrevista concedida ao autor por Carlos Luiz de Miranda, no dia 21.10.94, na sede da Representação o IICA em Brasília.



contribuição do Ministério das Relações Exteriores, poderá servir de parâmetro para algumas das questões estratégicas tratadas pelo Projeto ÁRIDAS.

O desencadeamento de um processo de municipalização no Nordeste depende do efetivo envolvimento do setor público municipal e das comunidades locais. Mas esse processo tende a ter fôlego curto se não contar com total apoio dos governos estaduais, ou seja, a municipalização depende das determinações políticas dentro do próprio Estado. Daí a importância de uma instância regional, com excelência em planejamento, que apoiando Estados e municípios, possa evitar as distorções derivadas das peculiaridades políticas de cada Estado.

A preparação do PMDS poderá se beneficiar da experiência conduzida pelo MINTER, SERFHAU, BNH, Superintendências de Desenvolvimento Regional, Estados e vários municípios brasileiros durante a primeira metade dos anos 70, no campo do desenvolvimento local integrado. Os resultados poderão ser efetivos. A sociedade civil no Nordeste vem obtendo ganhos de organização consideráveis. Sintoma desse fato é o peso adquirido por diversos segmentos das classes trabalhadoras. Embora venha crescendo, sua força ainda é insuficiente para que as negociações com a classe empresarial se processe em condições mais igualitárias. A experiência da Região mostra que esse peso tende a ser maior, na dependência de dois fatores: i) crescimento das atividades industriais; e ii) organização dos trabalhadores rurais ligados a atividades agrícolas de maior densidade econômica, como ocorre com os que se encontram vinculados às atividades da economia açucareira e à irrigação.

Em relação ao setor terciário, as possibilidades de participação local ainda são pequenas, embora o peso das atividades terciárias no PIB regional seja grande (era superior a 55% nos anos do período 1970-88). Mas o setor terciário não tem se mostrado forte para gerar interesses capazes de se generalizar no seio da classe trabalhadora que o integra. De qualquer modo, cabe esperar uma maior influência dos segmentos da sociedade civil, com força local, a exemplo dos que constituem os sindicatos e organizações de classe.

Tenha-se, a propósito, em conta que a desorganização do setor público brasileiro e do Nordeste em particular coincidiu com a entrada em cena das ONGs. Isto não significa que essas organizações foram responsáveis, na origem, pela desestruturação que está sendo observada. Mas as ONGs têm passado para a sociedade uma idéia de que elas são capazes de substituir conseqüente e produtivamente o espaço institucional do setor público, que este não está conseguindo manter. Essa percepção vem encontrando sustentação no argumento de que as organizações não-governamentais são mais eficientes do que as organizações de governo. Para complicar o quadro, a sociedade desconhece que o funcionamento das ONGs depende, em grande



medida, de recursos do próprio setor público e, cumulativamente, de ONGs estrangeiras.

As organizações não-governamentais de hoje não constituem entes administrativos novos. Antes da emergência dos entes administrativos conhecidos hoje como ONGs, a sociedade já contava com organizações que exerciam funções semelhantes. As ONGs de hoje, como seus homólogos de ontem, podem (e devem) continuar oferecendo contribuições importantes. O que é importante é não confundir a existência e o funcionamento de ONGs com **Estado mínimo**. E menos ainda que a necessária reestruturação do setor público deva desaguar na redução, a qualquer preço, das dimensões do Estado. A reorganização do Estado dependerá de um inovador, preciso e ativo conjunto de ações do próprio setor público, afinado com as necessidades e demandas da sociedade, para que seus efetivos papéis, em relação ao Brasil e a cada Estado do Nordeste, possam ser adequadamente definidos.

XI. BIBLIOGRAFIA

- ACCARINI, José Honório - **Economia rural e desenvolvimento**; reflexões sobre o caso brasileiro. Petrópolis [Rio de Janeiro], Vozes, 1987.
- AGUIRRE, Basília. Coord. **Projetos de irrigação: o custo da transformação social**. São Paulo, FIPE/USP, 1989. (Série Relatórios de Pesquisa, 45.) (Trabalho realizado pela FIPE em convênio com o Programa Nacional de Irrigação PRONI.)
- 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.
- ALMANAQUE ABRIL 1994. 20 ed. São Paulo, Ed. Abril, 1994.
- ALMEIDA, Rômulo B. Coord. - **Planejamento do combate às secas**. Rio de Janeiro, Banco do Nordeste do Brasil/Comissão Incorporadora, 1953. Mimeog.
- ALVES, Joaquim - **História das secas**. Fortaleza, A. Batista Fontenele, 1953. pp. 120-42. (Coleção Instituto do Ceará. Monografia, 23.) Séculos XVI a XIX.
- ANTONIO A. NORONHA, SERVIÇOS DE ENGENHARIA. **Replanejamento do sistema de irrigação**; relatório final. Fortaleza, DNOCS, 1980. Xerox.
- ARAÚJO FILHO, Acúrcio Alencar et alii - "Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE." IN: BNB. ETENE. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo**. Fortaleza, 1985. (Projeto Nordeste, 15.)
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de **La división interregionale du travail au Brésil et l'exemple du nordest**. Paris, Université de Paris I, 1979. (Tese de doutorado.)
- ASSIRATI, Emílio Borsari - "Uma avaliação das políticas recentes de desenvolvimento regional no Brasil: o caso da irrigação do Nordeste." In: HOLANDA, Nilson & REIS, Zenon - **Uma avaliação das políticas de desenvolvimento regional no Brasil**; relatório-síntese de projeto de pesquisa patrocinado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A para avaliação das políticas e programas de desenvolvimento regional no Brasil. Brasília, BNB, set., 1990, p. 136. Xerox.





- ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA SUDENE-ASS - **O papel da SUDENE na Nova República**. Recife, ASS, 1985. (Documento produzido em Seminário sobre “O Papel da SUDENE na Nova República, realizado, em Recife-PE, no período de 29 a 31 de maio de 1985.)
- BANCO MUNDIAL. **Desarrollo rural**; documento de política setorial. Washington, DC, 1975.
- BANCO MUNDIAL. Divisão de Operações Agrícolas para o Brasil, América Latina e Caribe. **Revisão do subsetor de irrigação**. Brasília, 1990. Washington, 1990. Xerox. (Versão oficial do volume síntese da Resenha, preparado pelo Banco Mundial, aprovada pelo governo brasileiro, traduzida e divulgada pela SENIR.)
- BARAT, Joseph. **Introdução aos problemas urbanos brasileiros**; teoria, análise e formulação de política. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
- BECKER, Berta K. & EGLER, Cláudio A. G. - **Brasil, uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1992.
- BERREDO, Vinicius - **Obras contra as secas**. S.n t.
- BEZERRA, Agostinho Fernandes - “Os incentivos fiscais regionais: FINOR e FINAM.” **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, BNB, 21(1):9-66, jan./mar., 1990.
- BNB - **Fundo constitucional de financiamento do Nordeste-FNE**; proposta de aplicação - exercício de 1994. (Fundamentos, 1.) Fortaleza, out., 1993. Xerox.
- BNB - **Programa de fomento à geração de emprego e renda no Nordeste do Brasil**. Fortaleza, 1993.
- BNB. **A contribuição do FNE para geração de emprego e renda no Nordeste**. Fortaleza, jan. 1994.
- BNB - **FNE, informações básicas, 1993**. Fortaleza, BNB/GAPRE, [1994].
- BORELLA, José Eduardo - “Considerações sobre a irrigação nacional à luz da legislação.” In: MILLAR, Agustín A. Editor. **O gerenciamento de recursos hídricos e o mercado de águas**. Brasília, Secretaria de Irrigação, 1994, pp. 24.
- BRAGA, Renato - **História da Comissão Científica de Exploração**. Fortaleza, Imprensa Universitária do Ceará, 1962.
- BRASIL. SUDENE - **Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste**; Projeto Sertanejo. Recife, MINTER/SUDENE, set., 1976.
- BRASIL. MINTER/SUDENE; SEPLAN/IPLAN; MINAGRI & MEAF/INCRA - **Projeto Nordeste**; concepção básica. Versão preliminar. Recife, SUDENE, abr., 1984.
- BRASIL. MINTER - **Balço das ações governamentais no Nordeste, com ênfase no período 1974-77**. Brasília, MINTER, 1977.
- BRASIL. MINTER - **Manual do programa de ação concentrada**. Brasília, MINTER, 1970.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. **Programa de ação econômica do governo: 1964-1966**; síntese. Rio de Janeiro, EPEA, nov., 1964, p. 37. (Documento EPEA, 1.)
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1972/74**. Brasília, dez., 1971.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Metas e bases para a ação de governo**. Brasília, set., 1970.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília, set., 1974.

- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - I PND-NR (1986-89)**; projeto. Brasília, nov., 1985.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - **Plano de desenvolvimento regional integrado do Nordeste (1991-1995)**. Brasília, Secretaria de Desenvolvimento Regional-SDR, 1991. (Documento Síntese.) Xerox.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SDR/SUDENE - **Programa de fortalecimento da infra-estrutura hídrica do Nordeste (1992-1995)**. Recife, SUDENE, mar., 1992. Xerox.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA PRONI. **Programa de ação governamental para o período 1987 91: o Programa de Irrigação do Nordeste**. Brasília, PROINE, maio, 1987, pp. 7 8. Xerox.
- BRASIL. SUDENE. **Plano de ação governamental no Nordeste (PAG/NORDESTE)**. Recife, SUDENE, ago., 1993. Xerox.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA REFORMA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO-MIRAD. INCRA- **Proposta para a elaboração do 1º plano nacional de reforma agrária da Nova República-PNRA**. Brasília, maio, 1985.
- BRASIL. MINTER. SUDENE - **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. Recife, SUDENE, out., 1985.
- BRASIL. SUDENE. Ed. **Consolidação das normas sobre redução do imposto de renda, reinvestimento e FINOR**. 4. ed. rev. atualiz. Recife, 1993.
- BRASIL. PRONI-Programa Nacional de Irrigação - **Relatório de realizações (1986-88)**. Brasília, 1989.
- BRASIL. COMISSÃO DE AVALIAÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS-COMIF - **Relatório de avaliação dos incentivos fiscais regidos pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974**. Brasília, IPEA, 1986. Xerox.
- BRASIL. MINTER - **Diretrizes para o desenvolvimento regional**; subsídios ao I PND da Nova República. Brasília, 1985.
- BRASIL. COMISSÃO INTERMINISTERIAL - DECRETO Nº 91.379/85 & MINTER/SUDENE. **Programa de irrigação do Nordeste (1986-1990)**. Recife, 1986.
- BRASIL. SUDENE. DRN - **Relatório de atividades do PROHIDRO (set. 1979 a mar. 1984)**. Recife, 1985.
- BRASIL. SUDENE. **Proposta para reformulação do PAPP**; documento para discussão. Recife, SUDENE, fev., 1991. Xerox.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO-MEC - **Projeto de educação básica do Nordeste**; sistema de gerenciamento. Brasília, 1993. Xerox.
- BRASIL. SUDENE - **Programa de apoio ao pequeno produtor rural**; relatório plurianual 1985/1989. Recife, SUDENE/Diretoria do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor-DPP, 1989.
- BRASIL. Conselho do Desenvolvimento. GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2. ed., Recife, SUDENE, 1967.
- BRASIL. Conselho do Desenvolvimento. GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2. ed., Recife, SUDENE, 1967.
- BRASIL. SUDENE. **Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste I – 1961-63**. 2. ed. Recife, SUDENE, 1966.
- BRASÍLIA. PR/PRONI. **Resenha setorial de irrigação no Brasil**. Brasília, 1988. 5 V. Xerox.





- CANO, Wilson - **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil -1930-1970**. São Paulo: Global; Campinas, Ed. da UNICAMP, 1985.
- CARMINO V. Ronnie & MÜLLER, Sabine. **Sostenibilidad de la agricultura y los recursos naturales**; bases para establecer indicadores. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Cooperación para Agricultura/Proyecto IICA/GTZ, 1993, p. 23. (Série Documentos de Programas/IICA, ISSN 1011-7741; nº 38.)
- CARVALHO, Otamar de. **Ações no campo do desenvolvimento regional**. Brasília, MINTER, 1973.
- CARVALHO, Otamar de et alii. **Plano integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste**. Ministério do Interior, Brasília, 1973.
- CARVALHO, Otamar de - "Programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste." **Boletim de Agricultura**, Recife, SUDENE, (2)3:35-60, jul./dez., 1974.
- CARVALHO, Otamar de - "Desenvolvimento rural integrado: nova estratégia para a redução da pobreza no campo." **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, (10)2:431-494, abr./jun., 1979.
- CARVALHO, Otamar de - **Desenvolvimento regional, um problema político**; confronto de duas experiências: Cassa per il Mezzogiorno e SUDENE. Apresentação de Rômulo de Almeida. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
- CARVALHO, Otamar de - **A economia política do Nordeste**; secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro, Campus, 1988.
- CARVALHO, Otamar de - "Tecnologia para o semi-árido: o caso da irrigação." **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, (20)1:31-42, jan./mar., 1989.
- CARVALHO, Otamar de, PEREIRA, Paulo Poggi & CAVALCANTE, Carlos Alcebíades. "A irrigação nos Estados da Califórnia, Arizona e Nevada." **Revista ITEM**. Brasília, ABID, 37:219, jun., 1989.
- CARVALHO, Otamar de. Coord. - **Atuação da CODEVASF e do DNOCS no desenvolvimento da irrigação no Nordeste**. Brasília, CODEVASF, dez., 1990. Xerox.
- CARVALHO, Otamar de - "Uma nova dinâmica econômica para o Nordeste." **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife, FUNDAJ, 7(2):203-225, jul./dez., 1991.
- CARVALHO, Otamar de. Coord. **Variabilidade climática e planejamento da ação governamental no Nordeste semi-árido – avaliação da seca de 1993**. Brasília, SEPLAN-PR/IICA, 1994. Xerox.
- CARVALHO, Otamar de - "Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco". **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, (25)3:305-330, jul./set., 1994.
- CARVALHO, Abdias Vilar de - "Nordeste – enxada e apanhadeira: a modernização conservadora." In: Seminário Internacional sobre Disparidade Regional, 1. Recife, 31.08 a 04/09/1991. **Anais**. Recife, Fórum Nordeste/SUDENE, 1982, pp. 251-259.
- COMISSÃO DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL-COMPATER. **A organização como base para um programa de apoio aos agricultores de baixa renda**. Brasília, Ministério da Agricultura, 1975.
- D'APOTE, Vincenzo et alii - **Bases para uma política de colonização e reforma agrária no Nordeste do Brasil**. Recife, SUDENE, 1972. Mimeogr.
- DUMONT, René & MOTTIN, Marie France - **Le mal-développement en Amérique Latine**; Mexique, Colombie, Brésil. Paris, Éditions du Seuil, 1981.
- DUQUE, J. Guimarães - **Solo e água no polígono das secas**. 4. ed. Fortaleza, DNOCS, 1949.

- DUQUE, J. G. **Solo e água no polígono das secas**. 4. ed. Fortaleza, BNB/ETENE, 1973.
- DUQUE, José Guimarães - **O Nordeste e as lavouras xerófilas**. 1. ed. Fortaleza, BNB, 1964.
- DUQUE, J. Guimarães - **Perspectivas nordestinas**. (Obra póstuma). Apresentação de Camilo Calazans de Magalhães. Nota prévia de Francisco Alves de Andrade. Fortaleza, BNB/ETENE, 1982.
- EGLER, Cláudio A. G. - **Crise e questão regional no Brasil**. Campinas, maio, 1993. Mimeogr. (Tese de doutorado.)
- EGLER, Cláudio A. G. - **La aplicación del concepto de sustentabilidad en la planificación: aportes metodológicos preliminares**. [Quito], s. e., julio, 1994. Xerox.
- EMBRAPA. Centro Nacional de Pesquisa do Algodão. **Cultura do algodoeiro em áreas infestadas pelo bicudo** (*Anthonomus grandis*, Boheman). Campina Grande, 1985. (Circular Técnica, 11).
- EMBRAPA. Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (Brasília, DF). **Plano de ação estratégica de assistência técnica e extensão rural (1991-95)**. Brasília, 1991. (EMBRAPA-SER. Documentos, 1.)
- FERNANDES, Rubens Cesar - **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.
- FETARN - **Monitoramento do PAPP**; relatório sobre o acompanhamento dos projetos em execução até 15/04/94, apresentado ao IICA. Natal, jun., 1994.
- FONSECA, Raymundo - "As grandes zonas ecológicas do Nordeste, suas tecnologias e produtividades agropecuárias". In: **Conferência sobre a Convivência do Homem com a Seca e Irrigação no Nordeste**. Salvador, Fundação Bahiana para Estudos Econômicos e Sociais, 1984.
- FRANÇA, Francisco Mavignier Cavalcante & PEREIRA, José Aluísio - **Análise agroeconômica e capacidade de pagamento do pequeno irrigante do Nordeste**. Fortaleza, Secretaria Nacional de Irrigação/BNB. ETENE, 1990. (Estudos Econômicos e Sociais, 50.)
- FREYRE, Gilberto - **Nordeste**; aspectos da influencia da canna sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil. Rio, José Olympio, 1937. (Coleção Documentos Brasileiros, 4.)
- FRIEDEL, Henri - **Dicionário de ecologia e do meio ambiente**. Tradução do Prof. Dr. Carlos Almaça. Porto, Lello & Irmão, 1980.
- FURCHE, Carlos, FRANÇA, Mavignier Cavalcante, OLIVEIRA, Alfredo Porto de & SANTANA, Sílvio da Rocha. **Avaliação dos efeitos e impactos econômicos e sociais do FNE-rural**. Fortaleza: BNB, Brasília: IICA, out., 1993. Xerox.
- GASQUES, José Garcia - **Relatório de avaliação do Fundo de Investimentos do Nordeste**. Brasília, jun., 1983. Versão preliminar. (Documento elaborado para o Projeto Nordeste.) Xerox.
- GOMES, Gustavo Maia. **Uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste**. Recife:UFPE; Fortaleza:BNB, 1991. Mimeogr.
- GONDIM FILHO, Joaquim Guedes Corrêa - **Sustentabilidade do desenvolvimento do semi-árido sob o ponto de vista dos recursos hídricos**. [Brasília], ÁRIDAS, set., 1994. (Estudo realizado no âmbito do Grupo de Recursos Hídricos do Projeto ÁRIDAS.)
- GUERRA, Paulo de Brito - **A civilização da seca**. Fortaleza, DNOCS, 1981.
- GUERRA, Paulo de Brito - **O Instituto Agrônomo José Augusto Trindade**. Fortaleza, DNOCS, 1984.



- GUIMARÃES NETO, Leonardo - **Introdução à formação econômica do Nordeste**. Recife, Massangana, 1989.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Aspectos sociais da questão regional nas décadas de 70 e 80**. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 1990. Xerox.
- GUIMARÃES, Pedro Maia et alii. **Prejuízos causados pelo bicudo do algodoeiro no município de Queimadas, na Paraíba**. In: Relatório Técnico Anual do Centro Nacional de Pesquisa do Algodão 1983/84, pp. 72-73.
- HALL, Anthony L. - **Drought and irrigation in North-East Brazil**, London, Cambridge University Press, 1978.
- HIRSCHMAN, Albert O. - **Política econômica na América Latina**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1965.
- HOFFMAN, Rodolfo & KAGEYAMA, Angela. Crédito rural no Brasil: concentração regional e por cultura. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. São Paulo, SOBER, (25):01, jan./mar. 1987.
- IHERING, Rodolpho von & BONANÇA, Dora von Ihering - **Ciência e belezas nos sertões do Nordeste**. Fortaleza, DNOCS, 1983.
- INCRA. **Programa emergencial de reforma agrária**. Brasília, INCRA, 1993.
- JOHNSTON, Bruce F. & MELLOR, John W. - **El papel de la agricultura en el desarrollo económico**. Recife, SUDENE/Departamento de Assistência Técnica e Formação de Pessoal-DATF, 1963. Mimeog.
- KASPRZYKOWSKI, José Walter de A. - "Programa de Irrigação do Nordeste." IN: BNB. ETENE. **Avaliação do PROHIDRO e do Programa de Irrigação**. Fortaleza, 1985. (Projeto Nordeste, 16.)
- KELLY, Maria do Socorro & FERRAZ, Nara Pires - **Força de trabalho e emprego no Nordeste: 1968-72**. Recife, MINTER/SUDENE/DRH, 1975. Mimeogr.
- KUTCHER, Gary P. & SCANDIZO, Pasquale L. - **A economia agrícola do Nordeste do Brasil: relatório da pesquisa a nível da região**. Recife, SUDENE & Banco Mundial, 1977. 2 v.
- LEITÃO, José Walder & MELO, Gaudioso Carvalho - "Programa de irrigação do Nordeste." IN: BNB. ETENE. **Avaliação do PROHIDRO e do Programa de Irrigação**. Fortaleza, 1985. (Projeto Nordeste, 16.)
- LEITE, Pedro Sisnando - **Desenvolvimento harmônico do espaço rural**. Fortaleza, BNB, 1983. (Estudos Econômicos e Sociais, 19.)
- LEITE, Pedro Sisnando - **Novo enfoque do desenvolvimento econômico e as teorias convencionais**. Fortaleza, Imprensa Universitária, 1983.
- LEWIS, W. W. "El desarrollo económico con oferta ilimitada de trabajo". In: AGARWALA, A. N. & SINGH, S. P. Org. **La economía del subdesarrollo**. Madrid, Ed. Technos, 1963, pp. 134-60.
- LISBOA, Miguel Arrojado Ribeiro - "O problema das secas." (Conferência pronunciada no Rio de Janeiro, em 1913, na Biblioteca Nacional.) In: **Memória da seca**. Mossoró, Fundação Guimarães Duque, 1980, pp. 107-36. (Coleção Mossoroense, vol. CXXXIV.)
- LÓCIO, Airson. (Entrevista). In: **Nordeste Econômico**, Recife, (17):30-32, jan., 1986.
- LUETZELBURG, Philipp von - **Estudo botânico do Nordeste**. Rio de Janeiro, IOCS, 1922. 3 vol. (Publicação nº 57, Série I, A.)

- MAGALHÃES, Antônio Rocha - **Industrialização e desenvolvimento regional: a nova indústria do Nordeste.** Brasília, IPEA/IPLAN, 1983. (Relatório de Estudos para Planejamento, 24.)
- MAGALHÃES, Antonio Rocha. Org. **Respostas governamentais às secas: a experiência de 1987 no Nordeste.** Fortaleza, Imprensa Oficial do Ceará, 1991.
- MAGALHÃES, Antonio Rocha & REBOUÇAS, Osmundo E. **The impact of climatic variations on Agriculture.** In: Assessments in Semi-Arid Regions. (Section 1, Introduction: Drought as a Policy and Planning Issue in Northeast Brazil. [S.l.], Kluwer Academic Publishers; International Institute for Applied Systems Analysis-IIASA; United Nations Environment Programme-UNDP, 1993.
- MAGALHÃES, Antônio Rocha et alii. **PROJETO ÁRIDAS**; estudos sobre políticas e programas de desenvolvimento sustentável no Nordeste semi-árido. Brasília, IICA, dez., 1993.
- MAGALHÃES, Antônio Rocha - **Um estudo de desenvolvimento sustentável do Nordeste semi-árido.** [Brasília], Fundação Esquel Brasil, 1994. Xerox.
- MAGALHÃES, Antônio Rocha - "A questão da pobreza: a solução pela comunidade." Rio de Janeiro, **Instituto Nacional de Altos Estudos-INAÉ/Forum Nacional**, 1994. Xerox.
- 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, 1978. (Relatório Técnico, 37.). Mimeogr.
- MATTOS, Margarida Maria - **Avaliação dos projetos comunitários.** Brasília, ÁRIDAS, set., 1994. Xerox. (Relatório preparado para o GT-VI do Projeto ÁRIDAS – Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão.)
- MENDES, Celson - **A empresa agropecuária do Nordeste e a política de incentivos fiscais.** Recife, AGROPENE-Associação das Empresas Agropecuárias do Nordeste, 1983.
- MENDES, Benedito Vasconcelos - **Alternativas tecnológicas para a agropecuária do semi-árido.** São Paulo: Nobel; (Rio de Janeiro): Rede Globo, Projeto Nordestinos, 1985. (Coleção Mossoroense, 266.)
- MENEZES, Djacir - **O outro Nordeste**; formação social do Nordeste. 1. ed. Rio, José Olympio, 1937. (Coleção Documentos Brasileiros, 5.)
- MENEZES, José Rafael de - **Humanismo nordestino.** Recife, Centro de Estudos Técnicos de Pernambuco-CETEPE, 1982.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. CFP - "Os efeitos das políticas macroeconômicas sobre a agricultura." **Coleção Análise e Pesquisa.** Brasília, Vol. 37, 1989.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE. DNOS. **Plano de ação para irrigação do Nordeste semi-árido complementada com águas do rio São Francisco.** Brasília, DNOS, abr., 1985. 8 vol.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA-MAARA. Secretaria de Desenvolvimento Rural-SDR. Coordenadoria de Assistência Técnica e Extensão Rural-CATER - **Contribuição ao desenvolvimento regional: um desafio para a URCA-Nordeste.** Petrolina, EMBRAPA/CPATSA, abr. 1994. Xerox.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA/PRONI. **Plano quinquenal de irrigação (1990 95).** Brasília, PRONI, jan., 1989. Xerox.
- MIRANDA, Ricardo Nunes de - "Avaliação do Projeto Sertanejo". **Revista Econômica do Nordeste.** Fortaleza, (21)2:193-224, abr./jun., 1990.





- MIRANDA, Ricardo Nunes de - "Avaliação do POLONORDESTE". **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, (21)1:107-36, jan./mar., 1990.
- MIRANDA, Ricardo Nunes de - "Avaliação do Projeto Nordeste e do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor." **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, BNB/ETENE, (22)1/4:9-45, jan./dez., 1991.
- MOREIRA, José de Alencar Nunes. **Algodoeiro mocó: uma lavoura ameaçada de extinção**. Campina Grande, Centro Nacional de Pesquisa do algodão, 1989. (EMBRAPA CNPA. Documentos, 36.).
- MOVIMENTO MUDA NORDESTE. **Documento muda Nordeste**. Recife, s.e., 1985. (Texto apresentado em reunião realizada na Assembléia Legislativa de Pernambuco, em 04.05.85).
- NOSSO futuro comum**. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. - 2. ed. - Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- NOVAES, Regina Reyes - **Nordeste, Estado e sindicalismo: o PAPP em questão**. Rio de Janeiro, CEDI-Centro Ecumênico de Documentação e Informações, 1994.
- OLIVEIRA, Francisco de - "A metamorfose da arribaçã; fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste." **Novos Estudos**. São Paulo, (27):67-92, jul., 1990.
- PASSOS, Ana Tereza Bittencourt e KHAN, Ahmad Saeed. Política agrícola e desigualdades econômicas e sociais do setor agrícola brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. São Paulo, SOBER, (26):01, jan./mar. 1988.
- PEREIRA, Paulo José Poggi da Silva - **Estudo sobre propostas de transposição de águas do rio São Francisco**. [Brasília], ÁRIDAS, set., 1994. (Estudo produzido no âmbito do GT-II, Grupo de Recursos Hídricos.)
- PROGRAMA PREVÊ RECUPERAÇÃO DO ALGODÃO EM 5 ANOS. **O Povo**, Fortaleza, 03.05.91, Caderno D, p. 1.
- PROGRAMA DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR-PAPP - **Manual de coordenação, administração e controle (MC)**. [Recife], [Banco Mundial], abr., 1993.
- ROCHA, Virgílio Marques de. Coord. **Manual de elaboração de projetos de irrigação e drenagem**; programa FINOR-Alimentos. Recife, SUDENE, s.d.
- ROSTOW, W.W. "El despegue hacia el crecimiento autosostenido". In: AGARWALA, A. N. & SINGH, S.P. Org. **La economía del subdesarrollo**. Madrid, Editorial Technos, 1963, pp. 134-60.
- SÁ, Iedo Bezerra. **Degradação ambiental e reabilitação natural no trópico semi-árido brasileiro**. Fortaleza, 1994, pp. 4-8. (Trabalho apresentado na Conferência Nacional e no Seminário Latino Americano de Desertificação, realizados em Fortaleza, em março de 1994.)
- SANTANA, Jorge & SILVA, Jurandis - **Programas regionais do Nordeste brasileiro**. Recife, s.e., 1994. Xerox.
- SANTOS, José Raimundo Machado dos & RAMOS, Flávio. Coord. - **Crédito rural, uma proposta de simplificação**. Brasília, Programa Nacional de Desburocratização, [1986].
- SCHUH, G. Edward & ALVES, Eliseu Roberto - **O desenvolvimento da agricultura no Brasil**. Rio de Janeiro, APEC, 1971.
- SEDESOL-Secretaria de Desarrollo Social - **La solidaridad en el desarrollo nacional: la nueva relación entre sociedad y gobierno**. Ciudad de México, 1993.

- SEPLAN-CE/DEPES/PAPP - **Problemática e sugestões para operacionalização do FUMAC: o melhoramento no funcionamento dos Conselhos Municipais.** Fortaleza, jun., 1994. Xerox.
- SEPLAN-CE. DEPES. Unidade Técnica do PAPP - **Proposta de prestação de serviços de assistência técnica nos projetos comunitários do PAPP.** Fortaleza, SEPLAN-CE, jul. 1994. Xerox.
- SEPLAN-PR/IPEA/IPLAN/CPR - **Diretrizes para a ação do governo federal na promoção do desenvolvimento rural do Nordeste.** Brasília, s.e., ago., 1982. Xerox.
- SEPLAN-PR, MINTER & MINISTÉRIO DA AGRICULTURA - **Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE.** Brasília, MINTER, 1976.
- SILVA, Aderaldo de Souza - "Tecnologias para a convivência do homem com a seca". In: **Conferência sobre a Convivência do Homem com a Seca e Irrigação no Nordeste.** Salvador, Fundação Bahiana para Estudos Econômicos e Sociais, 1984.
- SILVA, José Graziano da, Coord., Angela Kageyama et alii - **A irrigação e a problemática fundiária do Nordeste.** Campinas: Instituto de Economia; Brasília: PRONI, 1988.
- SILVA, José Graziano da - **Para entender o plano nacional de reforma agrária.** São Paulo, Brasiliense, 1985.
- SILVA, Jorge Coelho da - **Tecnologia agrícola para o semi-árido brasileiro.** Recife, Massangana, 1988.
- SILVA, Paulo Natal e - "Cooperação externa: o problema da entrosagem das equipes da CODEVASF/antecessoras com as equipes das entidades externas." **ITEM-Irrigação e Tecnologia Moderna.** Brasília, (47):21-24, dez. 1991/dez.1992.
- 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. Mimeogr.
- SILVA, José Graziano da - **Para entender o plano nacional de reforma agrária.** São Paulo, Brasiliense, 1985.
- SILVA, Fernando Barreto Rodrigues e; RICHÉ, G. R.; TONEEAU, J. P.; SOUSA NETO, F. H. B. B. da; SILVA, A. B. da; ARAÚJO FILHO, J. C. de. - **Zoneamento agroecológico do Nordeste;** diagnóstico do quadro natural e agrossocioeconômico. Petrolina, PE: EMBRAPA-CPATSA/Recife:EMBRAPA-CNPS. Coordenadoria Regional Nordeste, 1993. 2v.
- SMOLKA, Martin Oscar. **Políticas urbanas, população e meio ambiente.** Brasília, ISPN, 1992. Xerox.
- SOTO MORENO, Jorge & QUAGLIA, Álvaro Milton - **Situação inicial do projeto de irrigação do Alto e Médio São Francisco.** Brasília, CODEVASF, jul., 1988. Xerox.
- SOTO MORENO, Jorge & QUAGLIA, Álvaro Milton - **Relatório de monitoria do projeto de irrigação do Alto e Médio São Francisco.** Brasília, CODEVASF, mai., 1989. Xerox.
- SOTO MORENO, Jorge. **Projeto de irrigação de massangano (Senador Nilo Coelho);** relatório de avaliação **ex post.** Brasília, CODEVASF, 1989. Xerox.
- SOUSA BRASIL FILHO, Thomas Pompeu de - **O Ceará no começo do século XX.** Fortaleza, Typo-Lithografia a Vapor, 1909. 2 v.
- SOUZA BRASIL SOBRINHO, Thomas Pompeu. **História das secas.** Fortaleza, A. Batista Fontenele, 1958. (Instituto do Ceará. Monografia, 23.)
- SOUZA BRASIL, Thomas Pompeu de - **Memória sobre o clima e as secas do Ceará.** s.l., s.e., 1877.





- SOUZA, Hermino Ramos de (1994)- **Agricultura irrigada e desenvolvimento sustentável no Nordeste do Brasil**. Recife, [SEPLAN-PR/IICA], 1994. Xerox. (Estudo realizado no âmbito do Grupo de Organização do Espaço e Agricultura do Projeto ÁRIDAS.)
- SPIX, Johan Baptist von & MARTIUS, Carl Friedrich Philipp von - **Viagem pelo Brasil**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1938. 3 vol.
- STUDART, Guilherme - **Diccionario bio-bibliographico cearense**. Fortaleza, Typo-Lithographia a Vapor, 1910. 3 vol.
- TENDLER, Judith - **Dynamics of rural development in Northeast Brazil: new lessons from old projects**. Washington, DC, Operations Evaluation Department, december, 1991, p. 45 (table 6). (Report N° 10183.)
- THEÓPHILO, Rodolfo - **História da secca do Ceará%1877-1880**. Rio de Janeiro, Imprensa Inglesa, 1922.
- TRIGO, E., KAIMOWITZ, D. & FLORES, R. **Bases para una agenda de trabajo para el desarrollo agropecuario sostenible**. San José, Costa Rica, IICA, 1991, pp. 18-9. (Serie Documentos de Programas/IICA, ISSN 1011-7741; n° 25.)
- VASCONCELOS, Antônio Enock - "Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste-Projeto Sertanejo". IN: BNB. ETENE. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo**. Fortaleza, 1985. (Projeto Nordeste, 15.)
- VASCONCELOS SOBRINHO, João - **As regiões naturais do Nordeste, o meio e a civilização**. Recife, Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco-CONDEPE, 1971.
- VIOLA, Eduardo J. - "O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável." IN: GOLDENBERG, Mirian. Coord. **Ecologia, ciência e política**; participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 1992, pp. 49-76.
- WILHEIM, Jorge. **Problemas ambientais urbanos**. Brasília, Instituto Sociedade, População e Natureza-ISPAN, 1992. Xerox.



ANEXOS

ANEXO 1 – TABELAS

TABELA 3.1-A
ESCALA DE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E ÁREAS DEGRADADAS
NA REGIÃO NORDESTE

Escala de Degradação Ambiental	Tipos e Associações de Solos	Relevo	Sensibilidade a Erosão	Nível de Degradação Ambiental	Total das Áreas Mais Degradadas e Tempo de Ocupação	Áreas Mais Degradadas/Área mais-Seca do TSA (%)	Áreas Mais Degradadas/TSA (%)	Áreas Mais Degradadas/NE (%)
1 Muito forte	NC	Suave ondulado e ondulado	Forte	Muito forte	Longo (Algodão)	38,42	12,80	7,15
2 Forte a muito forte	Li	Ondulado, forte ondulado e montanhoso	Muito forte	Forte	Recente (Culturas de subsistência)	10,23	3,40	1,90
3 Forte	PE+TRE+Cb	Ondulado e forte ondulado	Moderado	Forte	Longo (Culturas de subsistência e comerciais)	10,21	3,40	1,89
4 Moderada	PL	Plano e suave ondulado	Moderado	Moderado	Médio (pastagem e culturas de subsistência)	7,07	2,35	1,39
				TOTAL(ha)	20.364.900	65,93	21,95	12,25

FONTE: SÁ, Iedo Bezerra. **Degradação ambiental e reabilitação natural no trópico semi-árido brasileiro.** Fortaleza, mar., 1994, pp. 1-21. (Trabalho apresentado na Conferência Nacional e Seminário Latino-Americano da Desertificação, realizado em Fortaleza-Ceará, nos dias 7 a 11 de março de 1994.)

NOTAS:

NC	Bruno Não Cálcicos;	LI	Solos Litólicos;
FE	Podzólicos Eutróficos;	TSA	Trópico Semi-Árido.
TRE	Terras Roxas Estruturadas;		
Cb	Cambissolos;		
PL	Planossolos;		



TABELA 3.2-A
INDICADORES DE ALTERAÇÕES AMBIENTAIS OCORRIDAS NO BRASIL, EM SÃO PAULO, NO NORDESTE E EM ESTADOS DESTA REGIÃO, NOS ANOS DE 1970 E 1985

UNIDADES ESPACIAIS	INDICADORES					
	ÁREA ALTERADA/ ÁREA TOTAL (%) ¹		ÁREA DE MATAS/ ÁREA TOTAL (%)		ÁREA DE MATAS/ PESSOA OCUPADA (ha/pessoa ocupada)	
	1970	1985	1970	1985	1970	1985
1-Brasil	19,51	35,26	19,68	23,73	3,29	3,80
2-São Paulo	55,08	73,15	11,89	11,42	1,71	1,70
3-Nordeste	23,34	28,10	21,53	21,65	2,11	1,91
4-Maranhão	13,03	21,95	17,90	20,09	1,63	1,87
5-Piauí	7,71	12,19	28,01	24,38	5,19	3,52
6-Ceará	20,24	22,66	26,81	22,19	3,18	1,92
6.1-Município de Irauçuba	9,29	11,92	25,00	15,31	6,52	1,49
7-R.G.do Norte	17,51	25,53	21,30	25,26	3,16	2,56
8-Paraíba	27,33	29,76	8,65	15,73	0,68	1,00
9-Pernambuco	26,39	36,15	7,91	22,36	0,45	1,15
10-Alagoas	35,75	55,71	17,66	9,03	0,92	0,34
11-Sergipe	40,95	52,30	12,24	8,39	0,79	0,46
12-Bahia	33,63	33,55	25,35	23,12	2,65	2,41
12.1-Município de Euclides da Cunha	30,45	28,95	24,19	39,44	1,77	2,84

FONTES DOS DADOS BÁSICOS: i) FIBGE - **Censo agropecuário de 1970**. Rio de Janeiro, 1975; e ii) FIBGE - **Censo agropecuário de 1985**. Rio de Janeiro, 1991. In: CARVALHO, Otamar de-**Avaliação dos Programas Regionais de Desenvolvimento**. Brasília, SEPLAN-PR/IICA, 1994. Xerox. (Relatório preparado para o GT-VI do Projeto ÁRIDAS % Políticas de Desenvolvimento e Modelo de Gestão.)

¹ Área Alterada = Área de Lavouras (Permanentes e Temporárias) + Área de Pastagens Plantadas + Área de Matas Plantadas.



TABELA 5.1-A
PARTICIPAÇÃO DOS SETORES AGRÍCOLA, INDUSTRIAL E DE SERVIÇOS NA
ECONOMIA DO NORDESTE, EM ANOS DO PERÍODO 1966/1993

ANOS	SETOR AGRÍCOLA		SETOR INDUSTRIAL		SETOR SERVIÇOS		NORDESTE	
	% DO PIB DO NORDESTE	TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB	% DO PIB DO NORDESTE	TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB	% DO PIB DO NORDESTE	TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB	TOTAL	TAXA DE CRESCIMENTO PIB NE
1965 (1)	29,0	1,0	23,2	6,6	47,8	2,6	100,0	2,6
1966 (2)	27,2	-3,5	23,9	13,5	48,9	1,1	100,0	-1,0
1968 (1)	24,9	-2,0	25,1	15,3	50,0	4,8	100,0	0,9
1970 (3)	21,0	-17,5	27,4	41,9	51,6	4,7	100,0	-4,2
1974 (1)	25,0	-8,1	27,7	11,4	47,3	11,2	100,0	1,6
1976 (2)	23,3	-8,3	27,3	18,6	49,4	12,8	100,0	7,0
1979 (3)	19,8	-0,5	28,0	12,2	52,2	8,1	100,0	7,2
1980 (3)	17,3	-6,6	29,3	4,7	53,4	5,9	100,0	2,9
1981 (3)	16,7	0,8	27,8	-10,3	55,5	3,7	100,0	-0,7
1982 (3)	14,3	13,6	29,1	7,0	56,6	11,4	100,0	10,5
1983 (3)	13,2	-29,7	32,3	4,9	54,5	-1,0	100,0	-3,8
1984 (1)	16,3	53,9	31,6	0,4	53,1	4,8	100,0	8,6
1987 (2)	13,1	-17,0	30,1	5,0	56,8	1,0	100,0	-1,0
1990 (2)	14,4	-10,5	28,2	-5,2	57,4	-6,6	100,0	-5,9
1991 (2)	15,8	16,2	27,9	5,0	56,3	-1,1	100,0	2,4
1992 (2)	11,2	-10,5	30,0	-2,4	58,8	-0,1	100,0	-2,3
1993 (2)	n.d.	-1,3*	n.d.	1,2	n.d.	2,6	100,0	-1,7

FONTES DOS DADOS BÁSICOS: i) Brasil. SUDENE.

Produto e formação bruta de capital do Nordeste do Brasil:1965-91. Recife, SUDENE/DPG, 1992, p. 11 (Tabela 2); ii) Brasil. SUDENE; FUNDAJ. **Boletim Conjuntural Nordeste do Brasil.** Recife, SUDENE; FUNDAJ, 1993; e iii) Informações fornecidas pelo Dr. Herôdoto de Sousa Moreira, Chefe do Grupo de Contas Regionais da SUDENE (para os dados de 1990 a 1992).

- (1) Ano normal;
- (2) Ano de seca parcial;
- (3) Ano de seca total;

* Baseado nas estimativas de safras feitas pelo IBGE em agosto de 1993.



TABELA 5.2-A
POPULAÇÃO, SUPERFÍCIE, NÚMERO DE MUNICÍPIOS E DENSIDADE DEMOGRÁFICA
DAS ÁREAS SELECIONADAS DO POLONORDESTE

ÁREAS SELECIONADAS	POPULAÇÃO	ÁREA (km ²)	Nº MUNICÍPIOS	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab/km ²)
1-ZONA SEMI-ÁRIDA	2.292.452	200.143	121	11,45
<i>1.1-Vales Úmidos</i>	<i>1.499.885</i>	<i>128.874</i>	<i>73</i>	<i>11,64</i>
-Vale do Guruguê-PI	75.755	45.504	11	1,70
-Vale do Fidalgo-PI	14.549	4.663	3	3,13
-Vale do Jaguaribe-CE	753.643	48.878	28	17,42
-Vale do Apodi-RN	165.788	7.876	7	21,05
-Vale do Piranhas-Açu(PB/RN)	318.605	12.987	15	24,53
-Vale do Ceará-Mirim-RN	37.776	1.822	3	20,73
-Vale do Moxotó-PE	133.769	8.144	6	16,43
<i>1.2-Áreas de Lavouras Xerófilas</i>	<i>792.567</i>	<i>71.269</i>	<i>48</i>	<i>11,12</i>
-Delta do Parnaíba-PI	198.936	9.712	7	20,48
-Zonas Semi-Áridas dos Sertões Cearenses	306.977	23.123	13	13,28
-Pólo de Irecê	151.070	36.614	9	4,78
-Seridó	135.584	6.820	19	19,88
2-SERRAS ÚMIDAS	821.683	27.810	54	29,55
<i>2.1-Serra da Ibiapaba</i>	<i>161.397</i>	<i>4.786</i>	<i>7</i>	<i>33,72</i>
<i>2.2-Serra de Baturité</i>	<i>162.962</i>	<i>3.822</i>	<i>10</i>	<i>42,64</i>
<i>2.3-Chapada do Araripe</i>	<i>201.885</i>	<i>13.351</i>	<i>12</i>	<i>15,12</i>
-Estado do Ceará	65.658	5.153	5	12,74
-Estado de Pernambuco	106.677	5.426	4	19,66
-Estado do Piauí	29.550	2.772	3	10,66
<i>2.4-Serra do Brejo-PB</i>	<i>128.839</i>	<i>1.105</i>	<i>9</i>	<i>116,60</i>
<i>2.5-Serra do Teixeira-PB</i>	<i>86.705</i>	<i>3.043</i>	<i>9</i>	<i>28,49</i>
<i>2.6-Serra do Martins-RN</i>	<i>55.047</i>	<i>1.314</i>	<i>6</i>	<i>41,89</i>
<i>2.7-Serra do Triunfo-PE</i>	<i>24.853</i>	<i>389</i>	<i>1</i>	<i>63,89</i>
3-TABULEIROS COSTEIROS	2.580.449	42.773	78	83,71
<i>3.1-Tabuleiros Costeiros RN-PB-PE</i>	<i>2.629.216</i>	<i>10.091</i>	<i>34</i>	<i>260,55</i>
-Estado do R.G. do Norte	421.448	3.784	10	111,38
-Estado da Paraíba	383.158	2.695	10	142,17
-Estado de Pernambuco *	1.824.610	3.612	14	505,15
<i>3.2-Tabuleiros Costeiros de Alagoas</i>	<i>497.982</i>	<i>4.942</i>	<i>13</i>	<i>100,77</i>
<i>3.3-Tabuleiros Costeiros de Sergipe</i>	<i>156.782</i>	<i>5.212</i>	<i>20</i>	<i>30,08</i>
<i>3.4-Tabuleiros Costeiros da Bahia</i>	<i>296.469</i>	<i>22.528</i>	<i>11</i>	<i>13,16</i>
4-ÁREAS DE COLONIZAÇÃO	733.101	187.222	38	3,92
<i>4.1-Estado do Maranhão</i>	<i>523.951</i>	<i>105.166</i>	<i>19</i>	<i>4,98</i>
-Noroeste do Maranhão	214.509	27.689	9	7,75
-Rodovia MA-74	128.588	25.726	2	5,00
-Rodovia MA-1	59.847	31.314	3	1,91
-Rodovia MA-2	121.007	20.439	5	5,92
<i>4.2-Estado do Piauí</i>	<i>64.996</i>	<i>9.376</i>	<i>7</i>	<i>6,93</i>
<i>4.3-Estado da Bahia</i>	<i>144.154</i>	<i>72.676</i>	<i>12</i>	<i>1,98</i>
TOTAL GERAL	7.427.690	457.948	291	16,22

FONTE: CARVALHO, Othmar de - "Programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste." **Boletim de Agricultura**. Recife, SUDENE, (2)3:35-60, jul./dez., 1974, p. 56 (tabela 1).

* Inclui os Municípios de Recife e Olinda.

TABELA 5.3-A
POPULAÇÃO E SUPERFÍCIE DAS ÁREAS SELECIONADAS DO POLONORDESTE, EM VALORES PERCENTUAIS

ÁREAS SELECIONADAS	POPULAÇÃO		ÁREA (km ²)	
	EM RELAÇÃO TOTAL DAS ÁREAS (%)	EM RELAÇÃO AO NORDESTE (%)	EM RELAÇÃO TOTAL DAS ÁREAS (%)	EM RELAÇÃO AO NORDESTE (%)
1-ZONA SEMI-ÁRIDA	30,86	8,14	43,70	13,00
1.1-Vales Úmidos	20,19	5,32	28,14	8,37
1.2-Áreas de Lavouras Xerófilas	10,67	2,82	15,56	4,63
2-SERRAS ÚMIDAS	11,06	2,92	6,07	1,81
3-TABULEIROS COSTEIROS	48,20	12,72	9,34	2,78
4-ÁREAS DE COLONIZAÇÃO	9,88	2,60	40,89	12,16
TOTAL	100,00	* 26,38	100,00	* 29,75

FONTE: CARVALHO, Otamar de - "Programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste." Op. cit., p. 57 (tabela 3).

TABELA 5.4-A
POLONORDESTE. PDRIs SEM RECURSOS EXTERNOS VERSUS PDRIs COM RECURSOS EXTERNOS-VALORES PROGRAMADOS PARA O PERÍODO 1975-82 (EM Cr\$ Milhões de 1982) ¹

PDRIs E OUTRAS CATEGORIAS DE PROJETOS	1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982		TOTAL	
	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº
PDRIs apenas com Recursos Nacionais	6.077	4	12.659	15	12.276	19	16.222	26	13.216	25	8.516	35	6.624	29	6.410	26	82.000	-
PDRIs com Recursos Externos e Nacionais	4.205	4	11.908	12	12.013	16	13.542	10	15.206	12	12.438	11	21.621	18	25.769	18	116.702	-
-Recursos Nacionais	4.205		11.908		12.013		9.344		10.440		7.814		11.900		16.101		83.725	
-Recursos Externos	-		-		-		4.198		4.766		4.624		9.721		9.668		32.977	
SUBTOTAL	10.282	8	24.567	27	24.289	35	29.764	36	28.422	37	20.954	46	28.245	47	32.179	44	198.702	-
Outras Despesas (Apoio Técnico, DNOCS, CODE- VASF)	14.451		52.461		32.005		31.458		4.271		2.949		2.775		1.736		142.106	
TOTAL	24.733		77.028		56.294		61.222		32.693		23.903		31.020		33.915		340.808	

FONTE: ARAÚJO FILHO, Acúrcio Alencar et alii - "Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE." BNB. ETENE. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo**. Fortaleza, 1985, p. 60 (tabela 10). (Projeto Nordeste, 15.)

¹ Os valores em cruzeiros foram transformados em dólar ao câmbio (de 1982) de Cr\$ 179,388/US\$1.00.



TABELA 5.5-A
POLONORDESTE E PAPP. CUSTOS TOTAIS, EM VALORES PROGRAMADOS
(APPRAISED) E EFETIVAMENTE APLICADOS (ACTUAL) E FAMÍLIAS DIRETAMENTE
BENEFICIADAS ¹

PDRIs E ESTADOS	CUSTOS TOTAIS (US\$ 1,000,000) ²		FAMÍLIAS DIRETAMENTE BENEFICIADAS ³				
	PROGRA- MADOS (A)	APLICADOS (B)	NÚMERO (EM 1.000)		(D)/(C) (EM %)	CUSTOS POR FAMÍLIA (US\$ 1.00) ²	
			PROGRA- MADO(C)	ALCAN- ÇADO(D)		PROGRA- MADO (A/C)	ALCAN- ÇADO (B/D)
1-POLONORDESTE	1,927.3	1,008.1	279.8			108,7	47,1
Rio G. Norte	59.6	60,2	15.0	13.0	86,9	4,300	4,992
Minas Gerais I	259.8	257,9	25.5	27.8	108,9	10,188	9,290
Ibiapaba-CE	76.4	42,8	5.8	8.7	150,5	16,559	4,897
Brejo Paraibano	108.7	39,9	7.4	7.4	100,0	16,459	6,047
Paraguaçu-BA	179.7	118,9	17.0	21.0	123,7	10,571	5,654
Tabuleiros Sul-SE	117.9	50,2	8.4	5.3	62,7	14,607	9,940
Agreste Setent.PE	180.9	159,9	15.5	23.0	148,0	12,131	7,241
Minas Gerais II	261.8	98,3	30.0			8,727	
Ceará II ⁴	221.1	128,5	60.0	58,3	97,2	4,030	2,203
Piauí	109.3	51,5	11.3	8.4	74,2	10,602	6,139
Maranhão	148.8		38,8			4,077	
Bahia II	203.2		45.0			4,693	
PAPP	1,895.3		575.2			38,054	
Sergipe	146.9		17.5			8,394	
R. G. do Norte	153.6		35.0			4,387	
Bahia	385.5		80.0			4,819	
Piauí	173.5		65.0			2,669	
Pernambuco	203.9		73.0			2,793	
Ceará	275.2		122.8			2,241	
Paraíba	128.1		37.8			3,390	
Minas Gerais	161.1		38.7			4,163	
Maranhão	178.2		73.0			2,440	
Alagoas	89.3		32.4			2,758	

FONTE: TENDLER, Judith - **Dynamics of rural development in Northeast Brazil: new lessons from old projects**. Washington, DC, Operations Evaluation Department, december, 1991, p. 85 (table 7). (Report Nº 10183.)

¹ O espaço em branco indica que o dado não está disponível. ² Em dólar de 1988. ³ Consideram-se famílias diretamente beneficiadas as que se beneficiaram diretamente dos componentes agrícolas, como pesquisa, terra e comercialização. No Projeto do Piauí as famílias de pescadores foram consideradas diretamente beneficiadas. As famílias beneficiadas indiretamente não foram incluídas por causa da possibilidade de dupla contagem nos relatórios de avaliação e das inconsistências existentes entre as que são consideradas incluídas como beneficiadas indiretamente. ⁴ O Projeto Ceará II abrange todo o Estado.

TABELA 5.6-A
POLONORDESTE E PAPP. DISPÊNDIOS PROGRAMADOS (APPRAISED) E
EFETIVAMENTE APLICADOS (ACTUAL) DE OITO PDRIs (EM US\$ 1,000,000
CORRENTES)

COMPONENTES DOS PROJETOS ¹	TOTAL DOS DISPÊNDIOS				
	PROGRAMADOS (A)		APLICADOS (B)		(B/A)
	VALOR TOTAL	COMPONENTE/ PROJETO(%)	VALOR TOTAL	COMPONENTE/ PROJETO(%)	(EM %)
Crédito Rural	144.87	26,8	71.90	18,0	49,6
Estradas Vicinais ²	111.48	20,6	75.10	18,8	67,4
Extensão Rural ³	73.60	13,6	80.94	20,2	110,0
Atividades Fundiárias ⁴	57.59	10,7	28.04	7,0	48,7
Administração dos Projetos ⁵	32.78	6,1	50.48	12,6	154,0
Recursos Hídricos ⁶	29.19	5,4	21.68	5,4	74,3
Educação e Treinamento	29.14	5,4	23.02	5,7	79,0
Saúde e Saneamento ⁷	20.60	3,8	11.73	2,9	57,0
Outros Serviços ⁸	18.90	3,5	12.48	3,1	66,0
Ativid. Comercialização ⁹	13.20	2,4	15.82	4,0	119,8
Pesquisa Agrícola	9.07	1,7	9.21	2,3	101,5
CUSTOS TOTAIS BÁSICOS ¹⁰	540.4	100,0	400.4	100,0	74,1

FONTE: TENDLER, Judith - **Dynamics of rural development in Northeast Brazil: new lessons from old projects**. Washington, DC, Operations Evaluation Department, december, 1991, p. 86 (table 8). (Report Nº 10183.)

¹ Inclui os PDRIs do Rio Grande do Norte, Ibiapaba-CE, Brejo Paraibano, Paraguaçu-BA, Tabuleiros Sul de Sergipe, Agreste Setentrional de Pernambuco, Piauí e Ceará II. Os PDRIs do Maranhão e Bahia II não foram incluídos porque os dados sobre os gastos aplicados e os Relatórios de Conclusão de Projetos não estavam disponíveis em agosto de 1990.

² Inclui os gastos de eletrificação rural do Projeto Ceará, que corresponderam a 53% dos gastos programados e a 58% das aplicações efetivas em estradas no Ceará.

³ Inclui os serviços de extensão agrícola, economia doméstica e treinamento dos agricultores.

⁴ Inclui titulação de terras (Rio Grande do Norte, Paraíba, Bahia, Sergipe e Ceará II) e compra de terras (Sergipe e Piauí).

⁵ Inclui as atividades de monitoria, avaliação, administração e elaboração de projetos.

⁶ Inclui o aumento da oferta e conservação de recursos hídricos (Pernambuco e Piauí); irrigação (Bahia, Piauí e Ceará II); barragens de múltiplos propósitos (Bahia); e piscicultura (Rio Grande do Norte e Piauí).

⁷ Inclui atividades de saúde e saneamento nos Projetos da Bahia, Rio Grande do Norte, Ceará, Paraíba, Sergipe, Pernambuco e Ceará II.

⁸ Inclui atividades experimentação agrícola (Ceará e Ceará II), serviços de mecanização (Ceará e Bahia), produção de sementes (Rio Grande do Norte e Pernambuco), desenvolvimento agrícola (Paraíba), negócios não-agrícolas (Pernambuco) e pequenos negócios não-agrícolas (Paraíba e Ceará II).

⁹ Inclui atividades de armazenamento (Bahia), apoio às cooperativas (Ceará, Bahia, Pernambuco e Ceará II) e apoio a pequenas comunidades (Piauí).

¹⁰ Os custos totais básicos não incluem: fundos para aplicações não especificadas (**miscellaneous**), contingências físicas e contingências de preços. (Esses custos estão especificados na tabela 5.7-A.)



TABELA 5.7-A
POLONORDESTE E PAPP. GASTOS TOTAIS PROGRAMADOS POR COMPONENTES
(EM US\$ 1,000,000 CORRENTES)

COMPONENTES DOS PROJETOS	TOTAL DOS DISPÊNDIOS PROGRAMADOS ¹			
	POLONORDESTE ²		PAPP ³	
	VALOR TOTAL	COMPONENTE/CUSTOS BÁSICOS (%)	VALOR TOTAL	COMPONENTE/CUSTOS BÁSICOS (%)
Crédito Rural	179.0	23,2	42.2	30,0
Estradas Vicinais	151.6	19,7		
Extensão Rural	104.4	13,6	345.1	24,2
Atividades Fundiárias ⁴	121.6	15,8		
Administração dos Projetos	45.4	5,9	139.8	9,8
Recursos Hídricos ⁵	40.8	5,3	164.8	11,6
Educação e Treinamento	40.2	5,2		
Saúde e Saneamento	30.6	4,0		
Outros Serviços	23.5	3,0		
Ativid. Comercialização	16.6	2,2	33.8	2,4
Pesquisa Agrícola ⁶	16.7	2,2	90.4	6,4
APCR (apoio peq. comunid.) ⁷			221.9	15,6
CUSTOS BÁSICOS: SUBTOTAL	770.3	100,0	1,423.1	100,0
Contingências Físicas	55.1		26.3	
Contingências de Preços	183.0		234.4	
Componentes Regionais ⁸			43.0	
CUSTOS TOTAIS DOS PROJETOS	1,008.4		1,726.8	

FONTE: TENDLER, Judith - **Dynamics of rural development in Northeast Brazil: new lessons from old projects**. Washington, DC, Operations Evaluation Department, december, 1991, p. 87 (table 8A). (Report Nº 10183.)

¹ Um espaço em branco indica que não foram incluídos recursos naquela categoria.

² Inclui dez PDRs do POLONORDESTE, nos Estados do Rio Grande do Norte, Ceará (dois projetos), Paraíba, Bahia (dois projetos), Sergipe, Pernambuco, Piauí e Maranhão. No caso específico de Projetos do POLONORDESTE, em virtude de algumas categorias e subcategorias variarem um pouco, de um projeto para outro, algumas categorias foram recombinadas para facilitar a comparação entre projetos. (Veja-se notas da tabela 5.7-A.)

³ Inclui dez projetos do PAPP, nos dez Estados do Nordeste da SUDENE, pois foram incluídos Alagoas e a Minas Gerais, na Área Mineira do Polígono das Secas.

⁴ No PAPP, as atividades fundiárias foram combinadas separadamente em um projeto de titulação de terras para toda a Região (envolvendo US\$ 250 milhões).

⁵ O componente recursos hídricos no PAPP baseou-se principalmente em irrigação, mas incluiu alguns recursos para pesca interior e oferta de água para abastecimento humano.

⁶ O PAPP total incluiu nessa categoria US\$ 1,7 milhão para um componente proteção ambiental no Projeto do Maranhão.

⁷ O componente apoio a pequenas comunidades rurais-APCR recebeu um reforço do PAPP; esse reforço está também considerado no componente participação da comunidade.

⁸ O componente regional inclui recursos para pesquisa agrícola regional no Relatório de Avaliação da Bahia (US\$8 milhões) e de Sergipe (US\$11.3 milhões), bem como recursos para o programa regional de coordenação (US\$23.7 milhões) no Relatório de Avaliação de Sergipe.

TABELA 5.8-A
POLONORDESTE: REALIZAÇÕES FÍSICAS DO SEGMENTO REGULARIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO FUNDIÁRIA, POR ÁREA PRIORITÁRIA

ÁREAS PRIORITÁRIAS	TÍTULOS DE POSSE EMITIDOS		ÁREAS TITULADAS		AQUISIÇÃO DE TERRAS		REDISTRIBUIÇÃO DE TERRAS		AGRICULTORES BENEFICIADOS	
	TOTAL	% DO PRE-VISTO	TOTAL	% DO PRE-VISTO	TOTAL	% DO PRE-VISTO	TOTAL	% DO PRE-VISTO	TOTAL	% DO PRE-VISTO
Agricultura Seca	5.366	46,0	51.905	47,9	10.124	36,3	4.292	21,0	664	28,2
Pré-Amazônia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Serras Úmidas	1.204	54,0	88.029	84,0	4.649	23,0	4.165	25,0	89	12,0
Tabuleiros Costeiros	2.186	81,0	35.866	166,0	3.818	30,7	1.260	5,8	105	8,5
Vales Úmidos	8.866	39,0	105.768	82,0	102.691	83,0	35.576	28,0	851	35,0
NORDESTE	17.622	45,0	261.568	81,2	124.877	61,9	45.293	16,4	1.709	25,3

FONTE: ARAÚJO FILHO, Acúrcio Alencar et alii - "Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-POLONORDESTE." BNB. ETENE. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo.** Fortaleza, 1985, p. 144 (tabela 1.12.8). (Projeto Nordeste, 15.)

TABELA 5.9-A
DISTRIBUIÇÃO DOS NÚCLEOS SERTANEJOS IMPLANTADOS, POR ESTADO, NO PERÍODO 1977-81 (SITUAÇÃO EM 31.12.82)

ESTADO	NÚCLEOS IMPLANTADOS						PROGRAMADO ATÉ 1985	TOTAL GERAL
	1977	1978	1979	1980	1981	SUBTOTAL		
Piauí	3	3	1	5	6	18	7	25
Ceará	3	3	1	5	5	17	12	29
R.G.do Norte	3	3	-	4	3	13	1	14
Paraíba	3	3	1	4	4	15	-	15
Pernambuco	3	3	1	4	4	15	6	21
Alagoas	1	1	-	1	1	4	-	4
Sergipe	1	1	-	1	1	4	-	4
Bahia	3	3	1	4	4	15	31	46
Norte de Minas Gerais	-	-	1	2	3	6	13	19
NORDESTE	20	20	6	30	31	107	70	177

FONTE: SUDENE. Projeto Sertanejo. APUD: VASCONCELOS, Antônio Enock - "Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste; Projeto Sertanejo." IN: BNB. ETENE. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo.** Fortaleza, 1985, p. 233 (tabela 1).



TABELA 5.10-A
TOTAL DE RECURSOS PROGRAMADOS E EFETIVAMENTE APLICADOS EM AÇÕES DO PROJETO SERTANEJO, NO PERÍODO 1977-82, A PREÇOS DE 1982

DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	RECURSOS PROGRAMADOS (*) (A)		RECURSOS APLICADOS (**) (B)		B/A.100
	Cr\$ milhões	US\$ 1,000.00	Cr\$ Milhões	US\$ 1,000.00	
Fundo perdido	35.873,4	199,976.6	32.875,6	183,265.3	91,6
Crédito rural	120.101,0	669,504.0	19.063,0	106,266.9	15,9
TOTAL	155.974,4	869,480.6	51.938,6	289,532.2	33,3

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: SUDENE. Projeto Sertanejo. APUD: VASCONCELOS, Antônio Enock - "Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste; Projeto Sertanejo." IN: BNB. ETENE. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo.** Fortaleza, 1985, p. 272 (tabela 18) e p. 276 (tabela 20).

(*) Recursos programados: referem-se aos valores constantes da programação anual do Projeto Sertanejo, calculados em função da capacidade operacional dos núcleos.

(**) Recursos aplicados: correspondem aos valores contratados com autorização do Banco Central. Tratava-se, pois, de um parte dos valores alocados ao Programa pelo Conselho Monetário Nacional, especificados no orçamento monetário. A autorização para a alocação desses recursos dependia da política monetária do governo.

TABELA 5.11-A
PROJETO SERTANEJO. REALIZAÇÕES FÍSICAS NO PERÍODO 1977-82, POR ÓRGÃO EXECUTOR. (SITUAÇÃO EM DEZEMBRO DE 1982)

REALIZAÇÕES	UNIDADE	DNOCS		ESTADOS E CODEVASF		TOTAL	
		Nº ABS.	(%)	Nº ABS.	(%)	Nº ABS.	(%)
Área Total Propriedades Atendidas	1.000ha	690,5	38,0	112,5	62,0	1.803,0	100,0
Área em Operação	1.000ha	105,5	47,0	118,1	53,0	223,6	100,0
-Área Irrigada	1.000ha	7,3	55,0	6,0	45,0	13,3	100,0
-Área de Sequeiro	1.000ha	98,2	47,0	112,1	53,0	210,3	100,0
Açudes	Número	1.237,0	37,0	2.080,0	63,0	3.317,0	100,0
Barreiros/Aguadas	Número	2.444,0	64,0	1.399,0	36,0	3.843,0	100,0
Poços Amazonas	Número	2.224,0	70,0	947,0	30,0	3.171,0	100,0
Poços Profundos	Número	475,0	49,0	489,0	51,0	964,0	100,0
Cisternas/Reservatórios	Número	1.311,0	38,0	2.182,0	62,0	3.493,0	100,0

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: SUDENE. Projeto Sertanejo. APUD: VASCONCELOS, Antônio Enock - "Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste; Projeto Sertanejo." IN: BNB. ETENE. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo.** Fortaleza, 1985, p. 269 (tabela 17).

TABELA 5.12-A
PROJETO SERTANEJO. INDICADORES DE EFICIÊNCIA

INDICADORES	CUSTO DO INDICADOR (US\$ 1.00)	CUSTO DO PARÂMETRO (US\$1.00) (*)
1-Custo de Elaboração de Projetos	5,916.80	3,196.00 (**)
2-Custo de Geração de Emprego	3,099.43	7,000.00 (***)
3-Custo de Assistência Técnica a cada Produtor	356.77	228.00 (****)

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: VASCONCELOS, Antônio Enock - "Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste; Projeto Sertanejo." IN: BNB. ETENE. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo**. Fortaleza, 1985, p. 279-82.

(*) Ao câmbio médio de US\$ 1.00/Cr\$ 179,388, vigente em 1982.

(**) O custo dos projetos elaborados pelo Sistema EMBRATER, para a rede bancária oficial, variava entre 2 e 5% do valor dos financiamentos aprovados, equivalente, portanto, a um uma média de 3,5%. Como a relação entre o valor médio do custo de elaboração dos projetos do Sertanejo e o valor médio dos projetos financiados pelo Programa era de 32%, ou seja, US\$ 834,500.00, deduz-se que o custo médio de elaboração dos projetos pelo Sistema EMBRATER pode ser tomado como correspondendo a 9,14 vezes menos o do Sertanejo (relação entre 32% e 3,5%). Daí ter-se estabelecido que o valor médio das operações normais realizadas pelo sistema bancário oficial podia corresponder à razão entre US\$ 834,500.00 e 9,14, ou seja, a US\$ 91,302.00. Três e meio por cento desse valor correspondem a US\$ 3,196.00, que equivale ao parâmetro aqui estabelecido para o indicador **custo de elaboração de projetos agropecuários** no Nordeste semi-árido pelo serviço de extensão rural.

(***) Esse é o custo estimado para a geração de um emprego em projetos de irrigação pública, implantados pelo DNOCS e CODEVASF. Veja-se, a respeito: CARVALHO, Otamar de - **A economia política do Nordeste**. Op. cit., p. 375 (tabela 6.4).

(****) Custo da assistência técnica prestada pelas empresas estaduais filiadas ao sistema EMBRATER, em 1982.

TABELA 5.13-A
PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DA COMUNIDADE, DOS ESTADOS E DO BANCO MUNDIAL NA EXECUÇÃO DE PROJETOS COMUNITÁRIOS

TIPO DE PROJETO	PARTICIPAÇÃO NOS CUSTOS DO PROJETO (%)		
	COMUNIDADE	ESTADO	BANCO MUNDIAL
Infra-estrutura	Mínimo 10 a 20	Mínimo 20 a 30	Máximo 60
Produtivos	Mínimo 10 a 20	Mínimo 20 a 30	Máximo 60
Serviços Sociais	Mínimo 40		Máximo 60
Lazer (investimento ou serviço)	Mínimo 40	Máximo 30	Máximo 30

FONTE: PROGRAMA DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR-PAPP - **Manual de coordenação, administração e controle (MC)**; manual de operações do PAC (MO-PAC). Op. cit., p. 3.



TABELA 5.14-A
PAPP. RESULTADOS ALCANÇADOS, NO PERÍODO 1985-89, POR SEGMENTO

SEGMENTOS/PROJETOS-ATIVIDADES	UNIDADE	RESULTADOS RELATIVOS A ÁREAS AGRÍCOLAS ASSISTIDAS, PRODUÇÃO ETC.	FAMÍLIAS BENEFICIADAS	PRODUTORES (a) E/OU COMUNIDADES (b) ATENDIDOS
1-AÇÃO FUNDIÁRIA-REDISTRIBUIÇÃO DE TERRAS				
1.1-Famílias Assentadas	Número	-	10.957	-
1.2-Área Obtida para Assentamento	Hectare	818.006	-	-
2-RECURSOS HÍDRICOS				
2.1-Irrigação Pública Estadual	Hectare	4.524	3.089	-
2.2-Pequena Irrigação (privada)	Hectare	36.170	18.580	-
2.3-Piscicultura				
2.3.1-Estações Apoiadas	Número	11	-	-
2.3.2-Açudes Peixados	Número	1.911	-	-
2.3.3-Alevinos Distribuídos	Número	9.182	-	-
2.4-Abastecimento de Água				
2.4.1-Sistemas Implantados	Número	2.932	120.718	2.440 (b)
2.4.2-Municípios Atendidos	Número	525	-	-
3-GERAÇÃO E DIFUSÃO DE TECNOLOGIA				
3.1-Ensaio Implantados	Número	1.457	-	-
3.2-Ensaio Concluídos	Número	691	-	-
3.3-Unidades Difusão Controladas	Número	639	-	-
3.4-Produção de Sementes Básicas	Tonelada	2.188	-	-
3.5-Produção de Mudanças	Número (1.000)	2.392	-	-
4-ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL				
4.1-Escritórios Instalados	Número	803	258.067	8.563 (b)
4.2-Municípios Atendidos	Número	854	-	-
4.3-Técnicos Mobilizados Interior	Número	2.715	-	-
4.4-Técnicos Mobilizados Capitais	Número	60	-	-
4.5-Pessoal Administrativo	Número	1.126	-	-
4.6-Áreas c/Agricultura Irrigada Atendidas	Hectare	18.211	-	-
4.7-Áreas c/Agricultura de Sequeiro Atendidas	Hectare	498.095	-	-
5-CRÉDITO RURAL				
5.1-Projetos Investim. Agrícola	Número	10.516	-	-
5.2-Projetos Investim. Pecuária	Número	2.863	-	-
5.3-Projetos Investim. Diversos	Número	13.094	-	-
5.4-Total de Projetos	Número	26.473	-	-

SEGMENTOS/PROJETOS-ATIVIDADES	UNIDADE	RESULTADOS RELATIVOS A ÁREAS AGRÍCOLAS ASSISTIDAS, PRODUÇÃO ETC.	FAMÍLIAS BENEFICIADAS	PRODUTORES (a) E/OU COMUNIDADES (b) ATENDIDOS
6-COMERCIALIZAÇÃO				
6.1-Compra Antecipada da Produção-CAP				
6.1.1-Municípios Assistidos	Número	320	-	50.786 (a)
6.1.2-Produção Adquirida	Tonelada	161.056	-	-
6.2-Compra de Excedente da Produção-CEP				
6.2.1-Municípios Assistidos	Número	306	-	58.293 (a)
6.2.2-Produção Adquirida	Tonelada	42.610	-	-
7-APOIO A PEQUENAS COMUNIDADES RURAIS-APCR				
7.1-Projetos Produtivos Associativos				
7.1.1-Municípios Atendidos	Número	631	-	2.652 (b)
7.1.2-Projetos Produtivos	Número	2.837	-	219.764 (a)
7.2-Equipamentos Públicos				
7.2.1-Municípios Atendidos	Número	435	-	1.425 (b)
7.2.2-Projetos Apoiados	Número	1.467	-	231.429 (a)
8-CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS				
8.1-Eventos				
8.2-Público Atendido	Número	154.389	-	-
8.2.1-Produtores	Número	127.004	-	-
8.2.2-Gerentes	Número	184	-	-
8.2.3-Técnicos	Número	27.204	-	-
TOTAL GERAL		-	411.411	560.272 (a) 15.080 (b)

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: BRASIL. SUDENE - Programa de apoio ao pequeno produtor rural; relatório plurianual 1985/1989. Recife, SUDENE/Diretoria do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor-DPP, 1989, pp. 17-28.

- (a) Número de produtores atendidos.
(b) Número de comunidades atendidas.



TABELA 5.15-A
PAPP. RECURSOS PREVISTOS, ALOCADOS E APLICADOS NO PERÍODO 1986/89.
(POSIÇÃO CONSOLIDADA, A PREÇOS DE 18.06.93)

ANOS	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA (SUDENE)	ORÇAMENTO DA UNIÃO	RECURSOS LIBERADOS
1986	54,800.0	20,128.1	14,000.0
1987	190,210.6	178,825.1	50,800.0
1988	221,646.7	90,938.6	87,300.0
1989	336,210.7	88,078.9	69,700.0
TOTAL	802,868.0	377,970.7	221,800.0

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: SUDENE/DPP/ADC.

TABELA 5.16-A
PAPP. RECURSOS PREVISTOS, ALOCADOS, APLICADOS E DÉFICITS DO
PROGRAMA, NO PERÍODO DE 1986-92. (POSIÇÃO CONSOLIDADA, A PREÇOS DE
18.06.93. EM US\$ 1,000,000)

COMPONENTES	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA (SUDENE) (A)	ORÇAMENTO DA UNIÃO (B)	RECURSOS LIBERADOS (C)	DÉFICITS					
				VALOR (A-B)	% (B/A)	VALOR (A-C)	%(C/A)	VALOR (B-C)	%(C/B)
I-AÇÕES ESTADUAIS	1,119.7	862.7	308.3	257.0	-23.0	811.4	-72.5	554.4	-64.3
Maranhão	108.1	87.6	22.8	20.4	-18.9	85.4	-78.9	64.8	-74.0
Piauí	102.3	69.3	26.5	32.9	-32.2	75.8	-74.1	42.8	-61.8
Ceará	135.7	130.2	48.1	5.4	-4.0	87.5	-64.5	82.1	-63.1
Rio Grande do Norte	122.6	79.2	31.9	43.4	-35.4	90.7	-74.0	47.3	-59.7
Paraíba	69.3	53.5	21.0	15.8	-22.8	48.3	-69.7	32.5	-60.8
Pernambuco	143.3	100.5	49.4	42.9	-29.9	93.9	-65.5	51.0	-50.8
Alagoas	47.4	40.7	12.2	6.8	-14.2	35.2	-74.3	28.5	-70.0
Sergipe	88.5	55.7	26.4	32.8	-37.0	62.1	-70.2	29.4	-52.6
Bahia	228.0	195.7	54.3	32.3	-14.2	173.7	-76.2	141.5	-72.3
Norte de M. Gerais	74.5	50.3	15.7	24.3	-32.6	58.8	-78.9	34.5	-68.7
II-AÇÕES REGIONAIS	499.0	360.6	57.3	138.3	-27.7	441.6	-88.5	303.3	-84.1
Coordenação Regional	31.0	22.0	19.9	8.9	-28.8	11.0	-35.6	2.1	-9.5
Crédito Rural	420.2	295.9	5.2	124.3	-29.6	415.0	-98.8	290.7	-98.2
FINACOM	47.8	42.7	32.2	5.1	-10.7	15.6	-32.7	10.5	-24.7
TOTAL (I-II)	1,618.7	1,223.3	365.6	395.3	-24.4	1,253.0	-77.4	857.7	-70.1

FONTE: SUDENE/DPP/ADC.

TABELA 6.1-A
PROHIDRO. PRINCIPAIS METAS E RECURSOS PROGRAMADOS PARA O
PERÍODO 1979/81

PROJETOS/ATIVIDADES	METAS (Número)	RECURSOS		FONTE
		CR\$ Milhões	US\$ mil	
1-Açudes Públicos para Comunidades	350	1.400	46.666.7	PIN
2-Poços para Comunidades	7.840	1.300	43.333.3	PIN
3-Poços Particulares a Financiar	3.000	500	16.666.7	Crédito
4-Pequena Açudagem a Financiar	10.000	3.000	100.000.0	Crédito
5-Obras de Perenização de Rios	Proj.Es- pecíficos	3.500	116.666.7	PIN
6-Aquisição de Perfuratrizes pelos Estados	100	200	6.666.7	PIN
T O T A L		9.900	330.000.0	

FONTE: Exposição de Motivos nº 10, de 12.09.79.

TABELA 6.2-A
RESULTADOS FINAIS. OBRAS CONCLUÍDAS E EM EXECUÇÃO
(POSIÇÃO FÍSICA EM 31.03.84)

PROJETOS/ATIVIDADES	NÚMERO	CAPACIDADE DE ARMAZENAMENTO DE ÁGUA (1.000.000m³)		POPULAÇÃO BENEFICIADA (1.000 pessoas)
		NOVA	DISPONÍVEL	
1-Açudes para Perenização				
1.1-Concluídos e em Execução	24	3.487,8	-	n.d.
1.2-Obras em Estudo (Projetos e Serviços Complementares)	25	-	4.927,6	n.d.
2-Açudes para Abastecimento de Água	96	612,7	-	1.805,8
3-Cisternas e Implúvios	263	8,08	-	n.d.
4-Adutoras Urbanas e Rurais	2	¹ 201,95	-	100,0
5-Perfuração e Instalação de Poços Públicos para Comunidades				
5.1-Perfuração	5.062	-	-	n.d.
5.2-Instalação	3.081	-	-	n.d.
5.3-Recuperação de Poços	5.123	-	-	n.d.
5.4-Operação e Manutenção	2.705	-	-	n.d.
6-Perfuração e Instalação de Poços Rasos	798	² 9.570	-	39.900
7-Construção de Açudes com Recursos de Crédito Rural	10.514	2	-	n.d.
8-Perfuração de Poços com Recursos de Crédito Rural	2.810	³ 10.000	-	n.d.
9-Aquisição de Perfuratrizes e outros Equipamentos	79	-	-	n.d.
10-Ações de Apoio	⁴ 54 (estudos)	-	-	n.d.
T O T A L				⁵ 6.600

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: BRASIL. SUDENE. DRN - **Relatório de atividades do PROHIDRO (set. 1979 a mar. 1984)**. Recife, 1985, várias páginas.

¹ Corresponde ao número de quilômetros de extensão da adutora. Foram construídos 205,95km de extensão de adutoras, sendo 130,38km em Alagoas e 71,57km em Sergipe.

² Vazão expressa em m³/dia.

³ Vazão total dos poços, estimada em 10.000 m³/h.

⁴ Foram realizados levantamentos de solo, treinamento em perfuração de poços, construção de barragens, cursos de piscicultura, simpósios diversos, trabalhos de difusão de tecnologia, congresso sobre águas subterrâneas, congressos de solos, estudos hidroquímicos de solos, implementação de laboratórios de águas e outros eventos.

⁵ Número total calculado pela SUDENE.



TABELA 6.3-A
PROHIDRO. COMPARAÇÃO ENTRE METAS E RESULTADOS ALCANÇADOS, NO
TOCANTE AOS PRINCIPAIS SEGMENTOS DO PROGRAMA, NO PERÍODO 1979/84
(SITUAÇÃO EM 31.03.84)

SEGMENTOS	METAS PREVISTAS (A)	RESULTADOS ALCANÇADOS (B)	(B/A).100
1-Pequenos e Médios Açudes Públicos	350	96	27,4
2-Poços em Comunidades	7.840	5.062	64,6
3-Poços Particulares	3.000	2.810	93,7
4-Açudes Particulares	10.000	10.514	105,1
5-Aquisição de Perfuratrizes	100	79	79
6-Açudes para Perenização de Rios	-	24	-

FONTES DOS DADOS BÁSICOS: i) Exposição de Motivos nº 10, de 12.09.79; e ii) SUDENE. DRN - Relatório de atividades do PROHIDRO (set. 1979 a mar. 1984). Op. cit., várias páginas.

TABELA 7.1-A
METAS DO PROINE. IMPLANTAÇÃO DE OBRAS DE IRRIGAÇÃO, NO NORDESTE,
NO PERÍODO 1986-90, DE ACORDO COM O TIPO DE IRRIGAÇÃO
(1.000ha)

TIPO DE IRRIGAÇÃO	PERÍODO DE IMPLANTAÇÃO					TOTAL
	1986	1987	1988	1989	1990	
Pública Federal	51.4	125.7	90.0	69.7	74.9	411.7
Privada	37.1	68.9	132.5	132.5	159.0	530.0
Privada Pontual/PAPP	4.0	11.8	15.8	18.6	19.0	69.2
Privada Estadual/PAPP	0.4	5.5	11.5	12.4	13.6	43.4
TOTAL	92.9	211.9	249.8	233.2	266.5	1.054.3
TOTAL ACUMULADO	92.9	304.7	554.5	787.8	1.054.3	-

FONTE: BRASIL. COMISSÃO INTERMINISTERIAL - DECRETO Nº 91.379/85 & MINTER/SUDENE. Programa de irrigação do Nordeste (1986-1990). Op. cit., p. 149 (quadro 6.3).

TABELA 7.2-A
METAS DO PROINE. IMPLANTAÇÃO DE OBRAS, POR ESTADO,
NO PERÍODO 1986-90, DE ACORDO COM O TIPO DE IRRIGAÇÃO
(1.000ha)

ESTADOS	IRRIGAÇÃO PÚBLICA FEDERAL			IRRIGAÇÃO PRIVADA		IRRIGAÇÃO ESTADUAL	TOTAL
	CODEVASF	DNOCS	DNOS	EMPRESAS	PONTUAL*		
Maranhão	-	-	32.0	72.0	9.5	2.7	116.2
Piauí	-	25.7	25.0	93.0	6.1	3.6	153.4
Ceará	-	48.8	30.0	32.0	5.3	7.1	123.2
R.G.Norte	-	17.3	-	31.0	2.0	3.8	54.1
Paraíba	-	5.1	-	31.0	11.4	12.0	59.5
Pernambuco	40.0	5.2	-	24.0	12.0	5.7	86.9
Alagoas	4.7	-	-	3.0	1.7	0.6	10.0
Sergipe	3.0	-	-	3.0	0.4	1.1	7.5
Bahia	86.7	20.2	-	151.0	14.8	3.4	276.1
Norte de M.Gerais	68.0	-	-	90.0	6.0	3.2	167.2
TOTAL	202.4	122.3	87.0	530.0	69.3	43.3	1.054.3

FONTE: BRASIL. COMISSÃO INTERMINISTERIAL - DECRETO Nº 91.379/85 & MINTER/SUDENE. Programa de irrigação do Nordeste (1986-1990). Recife, 1986, p. 147 (quadro 6.1).

TABELA 7.3-A
PROINE. ESTIMATIVA DE RECURSOS PARA INVESTIMENTOS, NO PERÍODO 1986-90
(US\$ 1,000,000)

DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	PERÍODO					TOTAL
	1986	1987	1988	1989	1990	
Estudos Setoriais ¹	1,0	-	-	-	-	1,0
Pública Federal ²	550,0	1,137,7	734,3	546,0	576,6	⁴ 3,244,6
Privada ³	74,2	137,8	265,0	265,0	318,0	1,060,0
TOTAL	625,2	1,275,5	999,3	811,0	894,6	⁵ 4,305,6

FONTE: BRASIL. COMISSÃO INTERMINISTERIAL - DECRETO Nº 91.379/85 & MINTER/SUDENE. Programa de irrigação do Nordeste (1986-1990). Op. cit., p. 153 (quadro 7.1).

¹ A cargo da SUDENE.

² A cargo da CODEVASF, DNOCS e DNOS.

³ Refere-se à necessidade de crédito para investimento e infra-estrutura básicas de apoio à irrigação privada.

⁴ Não inclui US\$ 299,934,2 mil referentes a obras de habitação, que serão de responsabilidade dos usuários.

⁵ A preços de 1985, quando foi concebido o PROINE.



TABELA 7.4-A
PROINE. RECURSOS INTERNOS E EXTERNOS, CONSTANTES DO
ORÇAMENTO DO NÚCLEO CENTRAL DO PROINE, DNOCS E CODEVASF,
REFERIDOS AO PERÍODO 1986-90 (US\$ 1,000,000) *

A N O	RECURSOS ORÇADOS			RECURSOS APLICADOS			TOTAL	
	N.CEN- TRAL PROINE*	DNOCS	CODE- VASF	N.CEN- TRAL PROINE	DNOCS	CODE- VASF	RECUR- SOS ORÇADOS	RECUR- SOS APLICADOS
1986	177,9	134,4	129,1	177,9	129,2	100,1	441,4	407,2
1987	142,8	216,3	156,3	142,8	210,0	149,7	515,4	502,5
1988	119,7	192,8	248,6	119,7	187,9	239,3	561,1	546,9
1989	51,6	263,3	250,9	51,6	249,3	243,3	565,8	544,2
1990	141,2	267,6	282,7	125,1	265,1	229,6	691,5	619,8
TOTAL	633,2	1,074,4	1,067,6	617,1	1,041,5	962,0	2,775,2	2,620,6

FONTES DOS DADOS BÁSICOS: i) PRONI-Programa Nacional de Irrigação -**Relatório de realizações (1986-88)**. Brasília, PRONI, 1989, p. 89 (quadro 35); ii) MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL. Secretaria de Irrigação; iii) MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA-MAARA. CODEVASF. Coordenação de Planejamento. **Quadro demonstrativo das despesas executadas de 1979 a 1991**. Brasília, 1991; e iv) MAARA. DNOCS. Coordenação de Planejamento. **Quadro demonstrativo das despesas executadas de 1979 a 1991**.

* Núcleo Central do PROINE.

TAXAS DE DÓLAR UTILIZADAS (valores médios anuais):

1986=	Cz\$	13,65
1987=	Cz\$	39,523
1988=	Cz\$	265,572
1989=	Ncz\$	2,828
1990=	Cr\$	68,056



TABELA 7.5-A
PROINE. RECURSOS TOTAIS, INTERNOS E EXTERNOS, PROGRAMADOS, ORÇADOS E APLICADOS, NO PERÍODO 1986-90 (US\$ 1,000,000) *

ANO	RECURSOS PROGRAMADOS (A)	RECURSOS ORÇADOS (B)	RECURSOS APLICADOS (C)	DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL		
				B/A	C/A	C/B
1986	625,2	441,4	407,2	70,6	65,1	92,3
1987	1,275,5	515,4	502,5	40,4	39,4	97,5
1988	999,3	561,1	546,9	56,2	54,7	97,5
1989	811,0	565,8	544,2	69,8	67,1	96,2
1990	894,6	691,5	619,8	77,3	69,3	89,6
TOTAL	4,305,6	2,775,2	2,620,6	64,5	60,9	94,4

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: i) BRASIL. COMISSÃO INTERMINISTERIAL - DECRETO Nº 91.379/85 & MINTER/SUDENE. **Programa de irrigação do Nordeste (1986-1990)**. Op. cit., p. 153 (quadro 7.1); ii) PRONI-Programa Nacional de Irrigação -**Relatório de realizações (1986-88)**. Brasília, PRONI, 1989, p. 89 (quadro 34); e iii) MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL. Secretaria de Irrigação.

* Os dados relativos aos recursos orçados e aplicados foram fornecidos ao autor pelos técnicos Sérgio Luiz Borzino e Sílvio Soares Correa, da Secretaria de Irrigação.

** Os valores correspondentes aos anos de 1989 e 1990 se referem apenas aos recursos administrados diretamente de Brasília.

TAXAS DE DÓLAR UTILIZADAS (valores médios anuais):

1986=	Cz\$	13,65
1987=	Cz\$	39,523
1988=	Cz\$	265,572
1989=	Ncz\$	2,828
1990=	Cr\$	68,056



TABELA 7.6-A
CRESCIMENTO DAS ÁREAS IRRIGADAS NO BRASIL, POR REGIÃO, NO PERÍODO
1986-88: RESULTADOS DA EXECUÇÃO DO PRONI E DO PROINE

REGIÕES	ÁREAS IRRIGADAS (1.000ha)						CRESCIMENTO NO PERÍODO 1985-88 (%)
	ATÉ 1985	1986	1987	1988	1986-88	ATÉ 1988	
Sul	887.0	59.8	41.0	63.5	164.3	1.061.3	18,5
Sudeste	599.6	119.9	41.0	77.7	238.6	838.2	39,8
Centro-Oeste	63.2	37.6	33.0	62.1	132.7	195.9	210,0
Norte	43.2	1.2	1.0	2.2	4.4	47.6	10,2
Subtotal	1.593.0	218.5	116.0	205.5	540.0	2.133.0	33,9
Nordeste	366.8	108.1	88.8	51.0	247.9	614.7	67,6
BRASIL	* 1.959.8	326.6	204.8	256.5	787.9	** 2.747.7	40,2

FONTES DOS DADOS BÁSICOS: i) PRONI-Programa Nacional de Irrigação - **Relatório de realizações (1986-88)**. Brasília, PRONI, 1989, p. 32 (quadro 2); ii) IBGE - **Censo agropecuário de 1985**. Rio de Janeiro, 1991; e iii) Documentos preparados pela SENIR, CODEVASF e DNOCS para a Reunião Setorial de Irrigação, realizada em Brasília, em maio de 1992, com o Presidente da República, Fernando Collor de Mello.

* Os valores até 1985 são os do Censo Agropecuário de 1985, diferentemente dos utilizados pelo PRONI, em 1989, quando realizou o balanço das ações executadas no período 1986-88, que haviam sido estimados com base nas taxas de crescimento das áreas irrigadas até 1970 e até 1980. O Censo Agropecuário de 1985 só foi publicado em 1991.

TABELA 7.7-A
EVOLUÇÃO DAS ÁREAS IRRIGADAS NO BRASIL, POR REGIÃO, EM ANOS
POSTERIORES A 1960 (Em 1.000ha)

ANOS	BRASIL	SUL	SUDESTE	C.OESTE	NORTE	NORDESTE
Até 1960	461.5
Até 1970	795.8	474.6	185.2	14.6	5.4	116.0
Até 1980	1.481.2	724.6	428.9	56,2	10,2	261,4
Até 1985	1.959.8	887.0	599.6	63.2	43.2	366.8
Em 1986	326.6	59.8	119.9	37.6	1.2	108.1
Em 1987	204.8	41.0	41.0	33.0	1.0	88.8
Em 1988	256.5	63.5	77,7	62.1	2.2	51.0
Em 1989	51.6	14.8	23.3	5.1	0.4	8.0
Em 1990-91	68.0	15.8	16.4	21.7	1.8	12.3
1986-91	907.5	194.9	278.3	159.5	6.6	268.2
Até 1991	2.867.3	1.081.9	877.9	222.7	49.8	635.0

FONTES DOS DADOS BÁSICOS: i) PRONI-Programa Nacional de Irrigação - **Relatório de realizações (1986-88)**. Brasília, PRONI, 1989, p. 32 (quadro 2); ii) IBGE - **Censos agropecuários de 1960 a 1985**. Rio de Janeiro; e iii) Documentos preparados pela SENIR, CODEVASF e DNOCS para a Reunião Setorial de Irrigação, realizada em Brasília, em maio de 1992, com o Presidente da República, Fernando Collor de Mello.



TABELA 7.8-A
ÁREAS IRRIGADAS NO BRASIL, POR REGIÃO, ATÉ OS ANOS DE 1970, 1975, 1980, 1985 E 1991: REVISÃO DO QUADRO ATÉ 1985 E ESTIMATIVAS ATÉ 1991

ESTADOS	ÁREAS IRRIGADAS (1.000 ha)									
	ATÉ 1970 *		ATÉ 1975 *		ATÉ 1980 *		ATÉ 1985 *		ATÉ 1991 **	
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
Norte	5.4	0,7	5.1	0,5	10.2	0,7	43.2	2,2	49.8	1,7
Nordeste	116.0	14,6	163.4	15,0	261.4	17,6	366.8	18,7	***635.0	22,2
Sudeste	185.2	23,3	347.7	32,0	428.8	29,0	599.6	30,6	877.9	30,6
Sul	474.6	59,6	535.0	49,2	724.6	48,9	887.0	45,3	1.081.9	37,7
C.-Oeste	14.6	1,8	35.6	3,3	56.2	3,8	63.2	3,2	222.7	7,8
BRASIL	795.8	100,0	1.086.8	100,0	1.481.2	100,0	1.959.8	100,0	2.867.3	100,0

FONTES DOS DADOS BÁSICOS: i) IBGE. Censos agropecuários de 1970, 1975, 1980 e 1985; e ii) PRON – Programa Nacional de Irrigação – **Relatório de realizações (1986-88)**. Brasília, PRONI, 1989, p. 32 (quadro 2).

* Dados oriundos dos censos agropecuários.

** Cf. estimativas realizadas pelo autor, a partir de dados da Secretaria de Irrigação do Ministério da Integração Regional.

*** Hermino Ramos de Souza estimou que as áreas irrigadas no Nordeste, até 1991, correspondiam a 453.100ha. Cf. SOUZA, Hermino Ramos de - **Agricultura irrigada e desenvolvimento sustentável no Nordeste do Brasil**. Recife, set., 1984. (Estudo realizado no âmbito do GT-IV, Grupo de Organização do Espaço e Agricultura Regional, do Projeto ÁRIDAS.)

TABELA 7.9-A
ÁREAS IRRIGADAS NO NORDESTE, POR ESTADO, ATÉ OS ANOS DE 1970, 1975, 1980, 1985 E 1991

ESTADOS	ÁREAS IRRIGADAS (1.000 ha)									
	ATÉ 1970 *		ATÉ 1975 *		ATÉ 1980 *		ATÉ 1985 *		ATÉ 1991 **	
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
Maranhão	1.8	1,6	0.5	0,3	2.0	0,8	24.0	6,5	32.9	7,3
Piauí	1.7	1,6	1.9	1,2	6.4	2,5	13.6	3,6	22.2	4,9
Ceará	25.5	22,0	29.9	18,3	63.6	24,3	67.3	18,4	71.7	15,8
R.G. Norte	5.5	4,7	7.9	4,8	15.4	5,9	17.6	4,8	20.2	4,5
Paraíba	13.4	11,6	18.2	11,2	18.1	6,9	18.9	5,2	19.9	4,4
Pernambuco	19.0	16,4	34.6	21,2	65.0	24,9	83.5	22,8	105.6	23,3
Alagoas	13.2	11,4	18.6	11,4	12.4	4,7	27.8	7,6	18.0	3,9
Sergipe	8.6	7,4	10.7	6,5	7.9	3,0	7.1	1,9	11.8	2,6
Bahia	27.0	23,3	41.0	25,1	70.6	27,0	107.0	29,2	150.8	33,3
NORDESTE	115.9	100,0	163.3	100,0	261.4	100,0	366.8	100,0	**453.1	100,0

FONTES DOS DADOS BÁSICOS: i) IBGE. Censos agropecuários de 1970, 1975, 1980 e 1985; e ii) PRONI – Programa Nacional de Irrigação – **Relatório de realizações (1986-88)**. Brasília, PRONI, 1989, p. 32 (quadro 2).

* Dados oriundos dos censos agropecuários.

** Cf. estimativas realizadas por SOUZA, Hermino Ramos de - **Agricultura irrigada e desenvolvimento sustentável no Nordeste do Brasil**. Op. cit.



TABELA 7.10-A
PROINE. PRINCIPAIS BENEFÍCIOS ALCANÇADOS, NO PERÍODO 1986-88

INDICADORES	UNIDADE	NORDESTE	BRASIL	NORDESTE/BRASIL (%)
1 - ÁREAS IRRIGADAS	Hectare	247.900	787.900	31,4
2 - PRODUTORES BENEFICIADOS	Número	1.192.380	2.774.390	43,0
3 - EMPREGOS TOTAIS	Número	1.311.618	1.718.666	76,3 *
3.1-Indiretos	Número	1.112.888	1.458.262	76,3 *
3.2-Diretos	Número	198.730	260.404	76,3 *
3 - PRODUÇÃO DE GRÃOS	Tonelada	1.496.454	11.478.544	13,0

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: PRONI-Programa Nacional de Irrigação - **Relatório de realizações (1986-88)**. Brasília, PRONI, 1989, p. 36 (quadro 3).

* Esses percentuais são idênticos, porque os empregos indiretos são calculados como um múltiplo dos empregos diretos.

TABELA 7.11
COMPARAÇÃO DAS POTENCIALIDADES DA FRUTICULTURA IRRIGADA NO NORDESTE DO BRASIL E NA CALIFÓRNIA

FATOR DE COMPETITIVIDADE	UNIDADE	NORDESTE	CALIFÓRNIA
1-Insolação	Horas de sol/ano	3.000	2.200
2-Mão-de-Obra	Dólar por hora de trabalho	US\$ 0.75	US\$ 5 a US\$ 10.00
3-Preço da Terra para Projetos de Irrigação	Dólar/hectare	US\$ 200.00	US\$ 37,000.00
4-Custo de Implantação de um Hectare Irrigado	Dólar/hectare	US\$ 7,000 a US\$ 12,000	Superior a US\$ 10,000.00
5-Rendimento da Terra	Número de safras/ano	Até 2,5	De 1 a 1,5
6-Mercado onde Atua	Países	EUA, Europa, Japão e Brasil	Apenas o mercado americano

FONTE: Empresa Mossoró Agroindustrial S/A-MAISA. In: CODEVASF - **Codevasf - 20 anos de sucesso**. Brasília, CODEVASF, 1994, p. 59.



TABELA 8.1-A
FNE. LIMITES DE FINANCIAMENTO PARA OS SETORES RURAL E AGROINDUSTRIAL
(Em porcentagem)

BENEFICIÁRIO	FONTES DOS RECURSOS ¹			
	FNE		PROPONENTE	
	SEMI-ÁRIDO	OUTRAS ÁREAS	SEMI-ÁRIDO	OUTRAS ÁREAS
1. AGRIN				
-Micro				
-Pequena	90	80	10	20
-Média	80	70	20	30
-Grande ²	70	50	30	30
-Cooperativas do Grupo I ³	60	30	30	30
-Cooperativas do Grupo II	100	100	-	-
	60	50	20	20
2. DITEC				
2.1-PRODESA e PROINTEC				
2.2-PRODIR ³		-	-	-
Primeira Fase (exclusive terra)	100			
-Incorporadoras				
-Associações/Cooperativas Grupo I		80	-	20
Segunda Fase ³	100	100	-	-
-Irrigantes	100			
.Assunção débito incorporadora/associação				
.Empreendimentos de fruticultura ³	100	100	-	-
	40	40	-	-
3. PROPEC/PROAGRI/PROIR				
-Mini				
-Pequena	100	100	-	-
-Média	90	80	10	20
-Grande ²	80	70	20	20
-Cooperativas do Grupo I ³	70	50	20	20
-Cooperativas do Grupo II	100	100	-	-
	60	50	20	20

FONTE: BNB - **Fundo constitucional de financiamento do Nordeste-FNE**; proposta de aplicação - exercício de 1994. (Fundamentos, 1.) Fortaleza, out., 1993, p. 25. Xerox.

¹ Havendo possibilidade de obtenção de outras fontes de recursos, a parcela do FNE será reduzida na proporção correspondente.

² Se a atividade for enquadrável no "Nordeste Competitivo", do BNDES, os percentuais passam a ser: a) FNE: a.1) Semi-Árido: 40%; a.2) Outras Áreas: 30%; b) Proponente: b.1) Semi-Árido: 20%; e b.2) Outras Áreas: 20%.

³ Quando o orçamento envolver itens possíveis de serem financiados por outras fontes de recursos, pelo menos, 30% desses itens deverão ser amparados por essas fontes, observada a participação de recursos próprios, nos limites ali exigidos, ficando o restante desses itens a serem financiados no âmbito do FNE, no limite de 100%.



TABELA 8.2-A
NÚMERO DE MUNICÍPIOS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA E DE TRABALHADORES
INSCRITOS NO PROGRAMA DE FRENTES PRODUTIVAS DE TRABALHO,
EXECUTADO NO PERÍODO 1993/94

ESTADO	Nº DE MUNICÍPIOS EM SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA	ÁREA DOS MUNICÍPIOS AFETADOS (km²)	Nº DE TRABALHADORES ALISTADOS	POPULAÇÃO BENEFICIADA * (Pessoas)	POPULAÇÃO RURAL ATINGIDA (Pessoas)
Maranhão	42	110729	85000	425000	840783
Piauí	144	201971	222015	1110075	1153580
Ceará	181	146481	369000	1845000	2203814
R.G.do Norte	136	49435	153750	768750	596423
Paraíba	159	52020	252765	1263825	1071533
Pernam-buco	123	87039	334765	1673825	1491396
Alagoas	42	13274	90610	453050	440579
Sergipe	32	11445	34000	170000	219113
Bahia	246	370841	369000	1845000	3078362
Minas Gerais	50	120701	32000	160000	602587
NORDESTE	1.155	1163936	1942905	9714525	11697170

FONTE: SUDENE/Coordenação de Defesa Civil.

* Multiplicou-se o número de trabalhadores alistados por cinco, que corresponde ao tamanho médio de uma família.

TABELA 8.3-A
RECURSOS APLICADOS PELO GOVERNO FEDERAL, VIA SUDENE, NO PROGRAMA
DE FRENTES PRODUTIVAS DE TRABALHO, EXECUTADO NO NORDESTE, NO
PERÍODO DE ABRIL DE 1993 A MAIO DE 1994

PARCELA	Nº DE ORDEM	DATA	RECURSOS LIBERADOS		COTAÇÃO DO DÓLAR COMERCIAL	
			CR\$ Milhão	US\$ Milhão	CR\$/US\$	DATA
1ª	01	05.04.93	1.309,0	65,1	20.108	05.04.93
2ª	02	27.05.93	369,5	9,0	41.164	27.05.93
2ª	03	28.05.93	939,4	22,5	41.708	28.05.93
3ª	04	08.07.93	2.093,0	36,0	58.100	08.07.93
4ª e 5ª	05	19.08.93	6.000,0	70,5	85.090	19.08.93
6ª	06	08.11.93	9.388,1	50,0	187.858	08.11.93
7ª e 8ª	07	21.12.93	23.000,0	79,4	289.680	21.12.93
SUBTOTAL	////	////////	43.099,0	332,5	////////	////////
7ª e 8ª	08	11.01.94	23.000,0	63,2	363.465	11.01.94
9ª	09	21.02.94	24.000,0	41,1	584.108	21.02.94
9ª	10	07.03.94	19.859,1	28,8	688.353	07.03.94
10ª	11	04.05.94	54.000,0	39,5	1.367.120	04.05.94
11ª	12	11.05.94	52.662,9	35,5	1.483.870	11.05.94
TOTAL GERAL			216.621,0	540,6	////////	////////

FONTE: Ministério da Integração Regional/SUDENE/Coordenação de Defesa Civil.

ANEXO 2 – ESTUDOS TÉCNICOS E SÓCIO-ECONÔMICOS SOBRE IRRIGAÇÃO PRODUZIDOS PELO PRONI/PROINE

As atividades do PRONI/PROINE, atualmente a cargo da Secretaria de Irrigação-SIR, do Ministério da Integração Regional, vêm sendo realizadas de acordo com os objetivos nacionais e regionais desses dois programas. O planejamento efetuado considerou as ações de órgãos federais, como o DNOCS, CODEVASF e o extinto DNOS, e o estímulo às ações executadas pelos governos estaduais. Em ambos os casos, foi considerada a necessária articulação das ações públicas com as ações privadas.

Com a instituição desses programas, cresceu o número de instituições envolvidas em sua implementação, fossem elas ligadas às esferas do planejamento, financiamento, execução e avaliação dos projetos de irrigação, públicos e privados. Por isso, foram realizados vários estudos de planejamento do subsetor da irrigação, nos níveis nacional, regional, estadual e local.

O objetivo dos trabalhos técnicos (em número de 27) e dos estudos sócio econômicos (em número de 28) realizados foi a criação de condições para o reordenamento das atividades de planejamento da irrigação, adaptando as às demandas colocadas pela expansão da agricultura irrigada no País e, em particular, no Nordeste.

Os estudos e pesquisas realizados pelo PRONI/PROINE, CODEVASF e DNOCS, no período pós 86, a seguir referidos, abordam temas orientados para a captação de particularidades do desenvolvimento da agricultura irrigada no Brasil como um todo e no Nordeste em particular. São listados todos os trabalhos produzidos, quer tenham sido publicados ou não. (As obras referidas como divulgadas em xerox não foram ainda publicadas.)

A. ESTUDOS TÉCNICOS

1. COMISSÃO INTERMINISTERIAL. (DECRETO Nº 91.379/85). **Programa de Irrigação do Nordeste PROINE (1986 90)**. Recife, SUDENE, fev., 1986. (Esse foi o estudo que serviu de base para a criação e institucionalização do PROINE.)
2. PROINE. **Treinamento de pessoal de nível superior**. Brasília, PROINE, mai., 1986.
3. **Treinamento de pessoal de nível médio**. Brasília, PROINE, mai., 1986.
4. **Produção de sementes**. Brasília, PROINE, mai., 1986.
5. **Ocupação de lotes empresariais por profissionais de ciências agrárias**. Brasília, PROINE, mai., 1986.





6. **Irrigação em margens de rios e reservatórios.** Brasília, PROINE, mai., 1986.
7. **Treinamento de pessoal agricultores.** Brasília, PROINE, mai., 1986.
8. **Expansão e desenvolvimento da horticultura.** Brasília, PROINE, mai., 1986.
9. **Investimentos governamentais nos estados.** Brasília, PROINE, mai., 1986.
10. **Financiamento de moradias;** o verde teto para irrigantes de projetos públicos. Brasília, PROINE, mai., 1986.
11. **Treinamento em nível superior pós graduação.** Brasília, PROINE, nov., 1986.
12. PRONI. **Programa nacional de irrigação (Sul, Sudeste, Centro Oeste e Norte);** proposta básica (1986 90). Brasília, set., 1986.
13. **Educação para irrigação;** uma proposta de mudança. Brasília, set., 1986.
14. **Pesquisa e tecnologia;** o compromisso com a produtividade. Brasília, set., 1986.
15. **Crédito rural para irrigação;** a participação do investimento privado. Brasília, set., 1986.
16. **Infra estruturas coletivas de apoio à irrigação;** cooperação com os estados. Brasília, set., 1986.
17. **PROFIR/PROVÁRZEAS;** Ministério da Agricultura. Brasília, set., 1986.
18. **Recursos naturais;** inventário e levantamento. Brasília, set., 1986.
19. **Máquinas e equipamentos;** demanda 1986 90. Brasília, set., 1986.
20. **Educação para irrigação;** curso básico de agricultura irrigada Banco do Brasil. Brasília, set., 1986.
21. **Ensino à distância;** especialização em engenharia de irrigação. Brasília, PRONI/ABEAS, set., 1986.
22. **Plano operativo;** investimentos 1986. Brasília, set., 1986.
23. **Legislação.** Brasília, nov., 1986.
24. PRONI/Fundação CTH. **Elaboração de projetos de irrigação.** Brasília, nov., 1986.
25. FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO. MINISTÉRIO DA IRRIGAÇÃO. FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. **Curso básico de irrigação: para irrigantes e técnicos de nível médio: teleducação para agricultura irrigada.** São Paulo: Fundação Roberto Marinho; Brasília: Fundação Banco do Brasil: Ministério da Irrigação, 1988. 5 V.
26. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Regionais. **Estudos básicos para a elaboração de planos de desenvolvimento regional para os vales do Pericumã e Baixo Parnaíba.** Belo Horizonte: FJP; Brasília: PRONI, abr., 1989. 5 V. Xerox. (Estudo elaborado com apoio do BIRD.)
27. MILLAR, Agustin A. - **Gerenciamento dos recursos hídricos e o mercado de águas.** Brasília, Secretaria de Irrigação, 1994. (Os textos deste trabalho foram apresentados no Seminário sobre Irrigação, Política de Águas e Implicações Legais, realizado em Washington, DC, na sede

do Banco Mundial, nos dias 14 e 15 de outubro de 1993, sob o patrocínio da SEPLAN-PR, do Ministério da Integração Regional, através da SIR, em cooperação com o Banco Mundial e o IICA.)

B. ESTUDOS SÓCIO ECONÔMICOS

1. UFPe/PIMES. **Agricultura irrigada no Nordeste: produção, emprego e renda no perímetro irrigado do Moxotó.** Recife: PIMES/UFPe; Brasília: PROINE, 1987. Xerox.
2. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Regionais. **Programa de irrigação do Nordeste;** estrutura de mercado e formação de preços. Belo Horizonte: FJP; Brasília: PROINE, 1987. 2 V., 8 tomos. Xerox. (Estudo elaborado com apoio do BIRD.)
3. **Programa Nacional de Irrigação: perspectivas de mercado internacional para produtos irrigados do Nordeste.** Belo Horizonte, FJP/PRONI, 1987. 6 V., 10 tomos. Xerox. (Estudo elaborado com apoio do BIRD.)
4. MAFFEI, Eugênio & SOUZA, Hermino Ramos de. **Irrigação e emprego no sudeste do Brasil: os casos de Guaira/Barretos (São Paulo) e Paracatu/São Gotardo (Minas Gerais).** Brasília: OIT/PNUD; Ministério da Irrigação, 1987.
5. **Emprego e renda na agricultura irrigada: o caso do arroz no Baixo Parnaíba e Baixo São Francisco.** Brasília: OIT/PNUD; Ministério da Irrigação, 1988.
6. PROINE. **Estudo setorial sobre assentamento e treinamento de irrigantes na CODEVASF, no DNOCS e no DNOS.** Brasília, PROINE, 1988. 2 V. Xerox. (Estudo elaborado com apoio do BIRD.)
7. SILVA, José Graziano da - Coord.; KAGEYAMA, Angela et alii. **A irrigação e a problemática fundiária do Nordeste.** Campinas: UNICAMP; Brasília: PRONI, 1988. (Estudo elaborado com apoio do BIRD.)

(Além do volume síntese, este trabalho contempla ainda 09 relatórios parciais, divulgados em cópias xerox, sobre os seguintes temas:

- Descrição da Zona Semi Árida;
- Descrição dos Projetos Selecionados, com a Metodologia e a Justificativa da Escolha;
- A Estrutura Agrária como Obstáculo ao Desenvolvimento do Nordeste;
- A Estrutura Agrária dos Principais Vales do Nordeste;
- A Estrutura Agrária nas Áreas de Influência dos Perímetros de Irrigação Pública Federal e dos Projetos Privados de Irrigação;
- O Significado da Parceria na Agricultura Irrigada;
- Requerimento do Processo de Desapropriação de Terras, Face às Exigências de Implantação de Obras de Infra Estrutura Hidráulica e de Aproveitamento Hidroagrícola dos Perímetros Públicos e sua Vinculação com a Expansão da Irrigação Privada;





- O Processo de Reconcentração Fundiária nos Perímetros de Irrigação Pública Federal;
 - O Impacto dos Projetos Públicos e Privados de Irrigação sobre o Preço da Terra.)
8. SUDENE. **Proposta de ocupação econômica de novas áreas do Nordeste.** Recife: SUDENE; Brasília: PROINE, 1988. Xerox.
 9. EMBRAPA. Departamento de Estudos e Pesquisas. **Diagnóstico e prioridades de pesquisa em agricultura irrigada: região Sudeste.** Brasília: EMBRAPA/DEP; PRONI, 1988.
 10. FUNDAÇÃO CPE. **Evolução da demanda de fertilizantes no Nordeste: área plantada e produtividade por cultura.** Salvador: Fundação CPE; Brasília: PROINE, 1988. Xerox.
 11. BRASIL. Ministério da Irrigação. Programa Nacional de Irrigação. **Modernização agrícola e emprego: o caso do desenvolvimento da agricultura irrigada no Brasil.** Brasília, ABEAS/PRONI, 1989. (Anais do Seminário Internacional realizado em Brasília DF, no período de 05 a 07 de outubro de 1988.)
 12. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Regionais. **Estrutura atual de mercado e proposta de organização do processo de comercialização agrícola dos projetos de irrigação selecionados para o Projeto Nordeste IV.** Belo Horizonte, FJP/PRONI, mar., 1989. 2 V. Xerox. (O Projeto Nordeste IV foi rebatizado para Projeto Nordeste 1.) (Estudo elaborado com apoio do BIRD.)
 13. GEOTÉCNICA. TECNOSOLO. **Hierarquização de áreas para irrigação privada na região Nordeste.** Rio de Janeiro: GEOTÉCNICA: TECNOSOLO; Brasília: PROINE, 1989. Xerox. (Estudo elaborado com apoio do BIRD.)
 14. HIDROSERVICE. **Avaliação do impacto dos custos de energia no desenvolvimento da irrigação.** São Paulo: HIDROSERVICE; Brasília: CODEVASF: PROINE, 1989. Xerox. 7 V. (Estudo elaborado com apoio do BIRD.)
 15. BRASIL. Ministério da Agricultura. Programa Nacional de Irrigação. **Irrigação e emprego agrícola direto nas regiões Sul e Centro Oeste do Brasil.** Brasília, ABEAS/PRONI, 1989.
 16. **Efeitos da irrigação sobre o emprego urbano.** Brasília, ABEAS/PRONI, 1989.
 17. **Impactos macroeconômicos da irrigação no Brasil: uma análise do modelo de insumo produto.** Brasília, ABEAS/PRONI, 1989.
 18. **Irrigação e emprego: o caso dos Cerrados.** Brasília, ABEAS/PRONI, 1989.
 19. **Irrigação e emprego nos cinturões verdes de Curitiba e Distrito Federal.** Brasília, ABEAS/PRONI, 1989.
 20. **Síntese analítica: a irrigação e os efeitos sobre a produção, o emprego e a renda no Brasil.** Brasília, ABEAS/PRONI, 1989.

21. BRASIL. Ministério da Agricultura. Programa Nacional de Irrigação. Instituto Nacional de Administração para o Desenvolvimento INAD. **Impactos sócio econômicos da irrigação no meio urbano**; os casos de Barretos e Guaíra SP, Araranguá, Turvo e Meleiro SC, Sta. Vitória do Palmar RG, São Gotardo MG e Rio Verde GO. Brasília, PRONI, 1989.
22. AGUIRRE, Basília et alii. **Projetos de irrigação no Nordeste: o custo da transformação social**. São Paulo: FIPE; Brasília: PRONI, 1989;
23. EMBRAPA. Departamento de Estudos e Pesquisas. **Diagnóstico e prioridades de pesquisa em agricultura irrigada: região Nordeste**. Brasília: EMBRAPA/DEP; PRONI, 1989. (Estudo elaborado com apoio do BIRD.)
24. HECTA CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO LTDA. **Exportação de frutas brasileiras**. Brasília, CODEVASF; Fortaleza, BNB, 1989.
25. PRONI. **Resenha setorial da irrigação no Brasil**. Brasília, PRONI, 1989. Xerox. (Estudo elaborado com apoio do BIRD.)

(Além do volume síntese, há 04 relatórios parciais, sobre os seguintes temas:

- A Agricultura Brasileira;
- A Irrigação no Brasil: Análise da Experiência;
- A Irrigação no Brasil: o Aparato Institucional,;
- A Irrigação no Brasil: o Aparato Legal.)

26. FRANÇA, Francisco Mavignier C. & PEREIRA, Aluísio José. **Análise agroeconômica e capacidade de pagamento do pequeno irrigante do Nordeste**. Fortaleza: BNB; Brasília: PRONI, 1990. Xerox. (Estudo elaborado com apoio do BIRD.)
27. BNB/ETENE. **Estudo sobre agroindústria no Nordeste**. Fortaleza, BNB; Brasília, SENIR, 1990. 8 V. Xerox. (Versão Preliminar.)

(Além do volume síntese, há 07 relatórios parciais, sobre os seguintes temas:

- Retrospecto e perspectivas da população e renda do Nordeste;
- Situação Atual e Perspectivas da Produção Irrigada;
- Análise Macroestatística da Agroindústria;
- Perspectivas de Mercado Externo para Produtos Alimentares da Agroindústria;
- Características e Hierarquização de Pólos Agroindustriais;
- A Agroindústria de Produtos Alimentares;
- As Cooperativas e Associações de Irrigantes no Contexto da Agroindústria.)

28. PIMES/UFPe. **Impactos econômicos da irrigação sobre o Petrolina Juazeiro**. Recife: PIMES; Brasília: CODEVASF, 1990. Xerox.

ARIDAS



Ministério da
Integração Nacional

