IICA

POLITICAS DIFERENCIADAS DE

DESENVOLVIMIENTO RURAL

NO BRASIL

Nelson Giordano Delgado
CPDA/UFRRJ

PROGRAMA DE ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN
PARA EL DESARROLLO RURAL

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

IICA

POLITICAS DIFERENCIADAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

NELSON GIORDANO DELGADO

CPDA/UFRRJ

RIO DE JANEIRO

JUNHO 1989

Indice

Apresentação

Economia e Agricultura no Brasil nas Décadas de 70 e 80 1

A. A Década de 70 1

1. Aspectos Gerais 1

2. O Setor Agrícola 9

B. A Década de 80 25

1. Aspectos Gerais 25

2. O Setor Agrícola 36

Políticas Diferenciadas de Desenvolvimento Rural no Nordeste 47

1. Introdução 47

2. O POLONORDESTE 51

3. O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste - PAPP 83

1. O Projeto Nordeste 83

2. A Estrutura do PAPP 89

3. Resultados Parciais do PAPP 106

4. Avaliação do PAPP 118

Conclusões e Recomendações 155

Apresentação

Este relatório versa sobre políticas diferenciadas de desenvolvimento rural no Brasil, concentrando-se no exame de dois casos aplicados à região Nordeste do país nas décadas de 70 e 80. Trata-se do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE, implementado nos 70, e do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste - PAPP, cuja execução iniciou-se na metade da década de 80.

A justificativa para essa escolha reside no fato de que esses dois programas representam, reconhecidamente, as duas experiências recentes mais ambiciosas de desenvolvimento rural de pequenos produtores no Brasil, ambas dirigidas à região que detém a maior proporção de pobreza absoluta no meio rural brasileiro.

O tratamento dos dois programas no relatório, no entanto, é diferenciado. A consideração do POLONORDESTE - sobre o qual já existem estudos mais sistemáticos - objetiva ser uma introdução que sirva de referência, do ponto de vista de suas diferenças e semelhanças, a um exame mais aprofundado do PAPP, cuja concepção e execução ainda carecem de análises mais ambiciosas e ordenadas. Embora se possa constatar, talvez, que a discussão do POLONORDESTE extrapolou o caráter de mera introdução, o objetivo do relatório continua sendo o de significar uma tentativa inicial e provisória de apresentar e avaliar o PAPP de forma mais sistemática e abrangente do que tem sido feito até agora.

O relatório, convém que se explicite, possui algumas limitações. Primeiro, teve de ser elaborado num tempo relativamente

curto, o que influenciou a coleta das informações, dificultou um maior enxugamento do texto e limitou a possibilidade de uma reflexão mais acurada. Segundo, não foi possível realizar qualquer pesquisa de campo seja em projetos específicos desenvolvidos pelos programas, seja em organismos, governamentais ou não, participantes em sua execução. O máximo que se conseguiu foi levar a efeito algumas poucas entrevistas em Recife (Pernambuco), o que restringiu enormemente a capacidade de considerar, com mais riqueza de detalhes, a avaliação que o próprio público-meta tenha sobre os programas. Tentou-se suprir essa lacuna, dentro do possível, com alguns relatórios de pesquisa e escassos documentos da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e da Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR) do PAPP, que conseguimos dispor. E, por fim, isso significou que todo o estudo foi realizado a partir de informações secundárias, muitas vezes escassas, desiguais e pouco analíticas.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro apresenta, a partir da literatura existente, a evolução da economia e da agricultura brasileiras nas décadas de 70 e 80. Pretende - talvez de maneira demasiado extensa - indicar com detalhes o contexto macroeconômico e setorial no qual as políticas diferenciadas foram concebidas e executadas. Mencione-se, nesse sentido, o contraste marcante entre o comportamento da economia nas duas décadas, e entre o desempenho da indústria e da agricultura nos 80. O segundo capítulo, o cerne do trabalho, dedica-se à apresentação dos diferentes aspectos do conteúdo da estrutura programática das duas propostas de intervenção governamental e à avaliação da execução das mesmas, levando em conta, com mais profundidade, o caso do PAPP. Sempre que possível, tentamos

referenciar a análise dos casos às políticas macroeconômicas e setoriais vigentes. E o terceiro arrisca, com brevidade, algumas conclusões e recomendações que nos pareceram pertinentes, a partir das experiências consideradas.

Por fim, gostaríamos de agradecer a Carlos Miranda, Ivanilson Guimarães, Cesar Garcia e Jorge Romano pela oportunidade de algumas discussões que foram relevantes para o desenho e a elaboração deste informe. Obviamente, nenhum deles é responsável pelas idéias aqui emitidas e pelo produto que afinal resultou.

Economia e Agricultura no Brasil nas Décadas de 70 e 80

Ao examinar-se retrospectivamente o comportamento da economia brasileira nas duas últimas décadas, é bastante nítido o contraste existente entre o seu desempenho nos 70 e nos 80. A imagem desse contraste é claramente ressaltada quando se considera, por exemplo, a evolução da taxa de crescimento do PIB per capita e da taxa de inflação. Enquanto na década de 70 o PIB per capita cresceu, em média, à taxa de 6% a.a. e a taxa de inflação, embora crescente, foi sempre inferior a 60% a.a. até 1979, na década de 80 o PIB per capita manteve-se praticamente estagnado (com uma taxa média anual de variação real de 1,4% entre 1980/87) - alternando taxas de crescimento negativas em 1981/83 com taxas ao nível do patamar dos 70 em 1985/86 - e a inflação disparou aceleradamente, não recuando do nível dos tres dígitos.

O objetivo dessa parte do trabalho é sumariar esse significativo contraste entre as décadas de 70 e 80, destacando o comportamento de algumas variáveis macroeconômicas chaves e alguns aspectos da evolução do setor agropecuário nos dois períodos, estabelecendo, quando possível, as conexões entre a evolução da agricultura e as orientações da política econômica.

A. A Década de 70

1. Aspectos Gerais

1. Grosso modo, a década de 70 pode ser subdividida em dois períodos distintos: 1970/73, que corresponde ao auge e desaceleração do ciclo expansivo iniciado em 1967 e conhecido como o "milagre brasileiro", e 1974/80, quando a economia se vê submetida às pressões oriundas do primeiro choque do petróleo em 1973, da profunda deterioração de seus termos de intercâmbio e da recessão econômica mundial , e do segundo choque do petróleo em 1979 e da drástica elevação das taxas de juros internacionais provocada pelas políticas fiscal e monetária norte-americanas.

No período 1970/73, o PIB cresce a uma taxa média anual de 12,4% e os produtos industrial e agrícola crescem, respectivamente, a taxas de 13,5 e 6,3% a.a. (Serra (1983), pg. 58). Um extraordinário crescimento, especialmente do setor industrial, onde a taxa de crescimento dos investimentos na indústria de transformação aumenta, em média, cerca de 37,2% a.a., liderada pelos setores de bens de consumo duràvel e de bens de capital, cuja oferta cresce, em média, 25,5 e 22,7% a.a., respectivamente, seguidas pela produção de bens intermediários - dominada pelo setor produtivo estatal - que aumenta 13,2% a.a. (Serra (1983), pg. 58). Ao mesmo tempo, a taxa média anual de inflação (medida pelo Indice Geral de Preços - Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas) no período 1967/73 foi de 19,5%, bastante reduzida quando comparada às taxas posteriores a 1974 (Bresser Pereira e Nakano (1984), pg.175).

2. Dentre os fatores que viabilizaram o ciclo expansivo de 1967/73, podemos destacar: (1) a reorganização dos mecanismos de financiamento da economia brasileira através, especialmente, das reformas monetária, fiscal e de tarifas das empresas estatais pós-1974, que reformularam os esquemas gerais de financiamento dos setores público e privado , aumentando significativamente a importância dos ativos não-monetários (instrumentos de dívida pública e privada) em relação aos ativos monetários. Essas medidas foram particularmente importantes para a retomada das inversões pelo setor produtivo estatal, para a expansão da demanda de bens de consumo duráveis e para a recuperação da construção civil - através da criação de um sistema financeiro da habitação - todos eles elementos importantes para a deflagração do ciclo expansivo. Ressalte-se, ademais, que a disponibilidade de liquidez da economia brasileira nesse período foi alimentada significativamente pela grande expansão dos empréstimos em moeda realizados pelo sistema financeiro internacional, que precisamente neste período voltava-se para uma clientela fora dos Estados Unidos e da Europa; (2) a política de incentivos às exportações, tanto de produtos industriais como agrícolas, através da adoção das minidesvalorizações cambiais em 1968, de subsídios creditícios e de incentivos fiscais. Essa política de aumento e diversificação das exportações foi favorecida pela melhora nas relações de troca e pelo enorme crescimento do comércio mundial no período - o volume das exportações brasileiras mais que dobrou e seu valor aumentou em cerca de 2,8 vezes. Além disso, as importações (especialmente de bens de capital e de insumos básicos) elevaram-se consideravelmente: o coeficiente de importações em relação ao PIB, medido a valores constantes de 1970, aumenta de 5,4 para 8,6 no período e a participação das importações na oferta industrial total passou de 9,2% em 1967 para 13,6% em 1973. Apesar da ampliação do coeficiente de abertura da economia brasileira para o exterior, o saldo da balança comercial manteve-se relativamente equilibrado entre 1969/73 - acumulou um déficit de US$ 30 milhões no período - dado o expressivo crescimento das exportações; (3) a aceleração, no auge do ciclo (1970/73), da taxa de acumulação das grandes empresas internacionais localizadas no complexo metal-mecânico, de significativos efeitos interindustriais, bem como sua expansão para outros segmentos do setor industrial, como, por exemplo, o complexo agroindustrial, a partir de 1970. Estima-se que o estoque de capital estrangeiro total na economia brasileira ampliou-se de US$ 3,5 bilhões em 1967 para US$ 8,5 bilhões em 1973, apesar de que a participação do capital estrangeiro no capital industrial total tenha aumentado de 20,9% para 26,3% no mesmo período; e (4) a política de salários e de financiamento do consumo privado prevalecente após 1964 que favorece a concentração da renda, tanto na esfera privada como na pública, e estimula um padrão de consumo urbano diferenciado e dependente de bens industriais de consumo durável (conforme Serra (1983), Tavares e Belluzzo (1983), Bonelli e Malan (1976), pgs. 385 e 395, e Cruz (1983), pg. 64).

3. E interessante observar, finalizando, a evolução do endividamento externo no período. De 1960 a 1968, a dívida externa

bruta manteve-se relativamente constante em torno de US$ 3-3,5 bilhões. Em 1969 ela atinge US$ 4,4 bilhões e passa, então, a crescer ininterruptamente, atingindo US$ 12,6 bilhões em 1973: isso significa que, no período 1967/73, a dívida externa bruta cresce cerca de 271% (Cruz (1983), pg. 61). E importante destacar, no entanto, que essa evolução não se explica pela necessidade de viabilizar as importações de mercadorias requeridas pelas altas taxas de crescimento verificadas nesse ciclo: como vimos, a balança comercial acumulou um déficit bastante reduzido - apesar de que o déficit acumulado na balança de serviços foi de aproximadamente US$ 2 bilhões - as exportações sendo praticamente suficientes para financiar o montante de importações realizado. Como destaca Cruz (1983), pg. 65, "o que houve, isto sim, foi a convergência de uma situação de grande liquidez internacional com a de um ciclo expansivo interno onde a demanda por crédito em moeda doméstica exercida pelo setor privado crescia a taxas elevadas e onde as características institucionais do sistema financeiro interno faziam com que parcela crescente dessa demanda fosse atendida, independentemente do estado das contas externas por operações que envolviam a entrada de recursos externos". Ressalta, portanto, o caráter predominantemente financeiro do endividamento externo no período, onde os empréstimos em moeda totalizaram cerca de US$ 10 bilhões entre 1969/73, viabilizando pagamentos de juros líquidos de US$ 1,6 bilhões e um aumento nas reservas internacionais do país de US$ 6,2 bilhões (Cruz (1983), pgs. 63-4).

4. Se passamos a considerar o segundo período, 1974/80, em que estamos subdividindo a década de 70, a primeira constatação possível é a de um arrefecimento nas taxas de crescimento da economia que, no entanto, se mantêm em patamares ainda elevados. Com efeito, entre 1973/80, as taxas médias anuais de crescimento do PIB, do produto industrial e do produto agrícola foram, respectivamente, de 7,1%, 7,6% e 5,2% (Serra (1983), pg. 58).

Tabela 1
Taxa Média Anual de Inflação - 1973/80

Anos	Indice Geral de Preços Disponibilidade Interna (%)
1973	14,9
1974	28,7
1975	27,9
1976	41,2
1977	42,7
1978	38,7
1979	53,9
1980	100,2

Fonte: IPEA/INPES (1987), pg. 67.

A Tabela 1, acima, apresenta as taxas anuais médias de inflação no período. Percebe-se que a taxa de inflação praticamente

dobra em 1974, mantém-se num patamar próximo aos 40% a.a. entre 1976/1978 e inicia uma nova escalada em 1979 que a faz atingir os 100% em 1980.

Na verdade, o comportamento da taxa de inflação, assim como de outros indicadores macroeconômicos relevantes que serão apresentados a seguir, indica que o período 1974/80 não pode ser considerado como um todo homogêneo, pois oculta a existência de dois sub-períodos, 1974/78 e 1979/80, que apresentam evoluções distintas.

Tabela 2
Indicadores Macroeconômicos
Taxas Médias Geométricas Anuais de Crescimento (%)

Períodos	PIB	Produto Industrial	Produto Agrícola	Investimentos Total	Investimentos Governo	Investimentos Indústria de Transformação
1973/76	8,3	9,1	5,4	12,7	13,1	9,9
1976/80	6,2	6,4	5,0	3,5	-8,5	-6,7

Fonte: Serra (1983), pg. 58.

A Tabela 2 indica a disparidade nas taxas de crescimento entre os sub-períodos 1973/76 e 1976/80, com o primeiro cescendo a taxas superiores às do segundo. O contraste realmente marcante entre os dois sub-períodos é expresso pelo comportamento das taxas médias anuais de crescimento do investimento. A Tabela 3, abaixo, apresenta informações adicionais sobre a evolução dos investimentos na década de 70.

Tabela 3
Indicadores de Investimento
Números-Indices (1970=100)

Ano	Formação Bruta de Capital Fixo Total	Formação Bruta de Capital Fixo Governo	Investimento na Indústria de Transformação
1970	100,0	100,0	100,0
1971	116,2	110,2	145,7
1972	130,3	113,4	212,2
1973	153,5	134,4	258,1
1974	178,9	152,8	282,6
1975	202,2	167,5	250,0
1976	219,7	194,4	342,4
1977	216,1	192,0	334,0
1978	228,1	175,2	332,0
1979	237,8	145,1	276,9
1980	252,1	136,5	259,7

Fonte: Serra (1983), pg.99.

Conforme se pode verificar, tanto a formação bruta de capital fixo pelo governo como o investimento na indústria de transformação atingem o seu pico em 1976, caindo a partir daí. No entanto, a queda é bastante mais abrupta em 1979 e 1980, mantendo-se 1977 e 1978 com índices consideravelmente elevados, superiores aos dos anos anteriores a 1976. Isso significa que, embora Serra trabalhe com os sub-períodos 1973/76 e 1976/80 - o que se deve à sua interpretação, talvez precipitada, de que o programa de investimentos associado ao II Plano Nacional de Desenvolvimento é desativado a partir de 1976 - parece ser mais apropriado considerar como sub-períodos 1974/78 e 1979/80, como já tinhamos destacado ao comentar a Tabela 1.

5. Na verdade, existem razões adicionais para que se considere mais apropriada essa periodização. Com efeito, a economia brasileira, no período 1974/80, foi marcada por tres eventos de consequências muito importantes para a sua evolução.

O primeiro deles foi o choque do petróleo em fins de 1973 que, a par de desencadear um processo altamente especulativo com commodities no comércio mundial, provocou uma elevação explosiva do valor das importações brasileiras em 1974. O valor das importações totais aumentou cerca de 104% de 1973 a 1974 - o valor das importações de combustíveis e lubrificantes cresceu 285% e o de matérias-primas 118% - o que apesar do crescimento de 28% no valor das exportações, teve como consequência um brutal déficit na balança comercial da ordem de US$ 9,9 bilhões, em dólares de 1984 (Castro (1985), pgs. 27 e 28). Um verdadeiro estrangulamento nas relações comerciais da economia brasileira com o exterior - a que se somou a desaceleração de seu crescimento interno com o esgotamento do ciclo expansivo em 1973 e o recrudescimento da inflação - e que a colocou diante do dilema de ajustar-se à nova conjuntura internacional desfavorável.

O segundo evento importante do período refere-se precisamente à maneira como o governo brasileiro resolveu, a partir de 1974, enfrentar o dilema do ajustamento. E essa foi a adoção do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) no início do governo Geisel.

Apesar da controvérsia existente a respeito (Delgado (1988), pgs. 88-97), é possível sustentar, seguindo a argumentação de Castro (1985), que o II PND representou uma opção de política econômica frente à crise externa que foi não convencional e bem sucedida. Em primeiro lugar, a estratégia do II PND, segundo Castro, não pode ser enquadrada em nenhuma das variantes convencionais de resposta a crises externas: financiamento ou ajustamento. Ela não significou nem a intenção de evitar (via financiamento) dificuldades e sacrifícios postergando-os para o futuro, nem o recurso a medidas de política fiscal e monetária e alterações de preços relativos, buscando mudar a composição do gasto e promover a correspondente reação do mercado, reajustando a economia através de seu desaquecimento. Pelo contrário, a resposta do II PND foi não apenas a de manter o crescimento, mas a de promover transformações estruturais na economia. Na verdade, essas transformações já se impunham antes da crise, em função de desequilíbrios acentuados gerados na fase expansiva 1967/73. Com a crise do petróleo, tornaram-se inevitáveis e inadiáveis.

Em segundo lugar, a economia em 1974 já se encontrava no início de uma desaceleração do crescimento nos setores de bens de consumo, ao mesmo tempo em que estava em curso um conjunto significativo de investimentos - chamados por Castro de "safra do milagre" - decidido em função do acelerado crescimento anterior. Assim, a adoção de um ajustamento recessivo diante da crise comprometeria seriamente a sorte desses investimentos e mergulharia a economia brasileira numa profunda recessão sem alterar o tipo de inserção da economia no comércio internacional, mantendo ou agravando sua enorme vulnerabilidade externa.

Em terceiro lugar, para Castro, a consciência da gravidade e permanência da crise mundial desencadeada a partir de 1974 e a determinação política de enfrentá-la sem sacrificar o objetivo maior do crescimento econômico marcam profundamente a estratégia do II PND, em especial no que se refere à intervenção do Estado no redirecionamento dos investimentos e ao papel central que as empresas públicas deveriam desempenhar nesse processo.

Assim sendo, a ênfase prioritária do II PND direcionou-se à execução de um ambicioso programa de investimentos visando à substituição de importações nas indústrias de insumos básicos e à ampliação da infra-estrutura de energia, transportes e comunicações. Nesse sentido, no programa de investimentos previsto pelo II PND para 1975/79 os setores de infra-estrutura econômica e de indústrias básicas participavam com 40% do total (Delgado (1988), pg. 81).

Como consequência, o produto industrial cresceu, em média, 7,6% a.a. no período 1973/80 (9,1%, em média, entre 1973/76), a produção de bens de capital cresceu a 7,4% a.a. e a de bens intermediários a 8,3% a.a. no mesmo período - em 1973/76, essas taxas de crescimento foram, em média, respectivamente, de 13% a.a. e de 8.7% a.a. (Serra (1983), pg.58). Parece claro, então, que o programa de investimentos industriais do II PND - que se concentrou no período 1975/78 - reverteu uma tendência à desaceleração cíclica da indústria já manifestada em 1973, além de provocar importantes transformações na estrutura industrial, através da substituição de importações nas indústrias básicas e dos volumosos investimentos realizados em energia e comunicações.

Ademais, como enfatiza Castro, a estratégia de 74 passa a dar frutos significativos no início dos 80, especialmente a partir de 1983, como pode ser revelado por dois conjuntos de indicadores.

Primeiro, o coeficiente de importações de manufaturados na oferta total dos mesmos, que era da ordem de 7,1% em 1967, cai para cerca de 3,5% em 1984 (Castro (1985), pg.71, tabela 5). Isso torna mais compatível a obtenção de taxas mais elevadas de crescimento com saldos consideráveis na balança comercial.

Segundo, os ganhos de divisas (1) decorrentes dos grandes programas setoriais de substituição de importações de petróleo, metais não ferrosos, papel e celulose, produtos siderúrgicos, fertilizantes e produtos químicos foram responsáveis por considerável parcela do superávit da balança comercial brasileira em 1983 e 1984 (anos considerados por Castro). Assim, em 1983 dos US$ 6,5 bilhões de

superávit comercial, cerca de 75% (US$ 4,9 bilhões) seriam explicados pelos ganhos de divisas provenientes daqueles setores, enquanto em 1984 tais ganhos de divisas teriam representado aproximadamente 57% (US$ 7,4 bilhões) de um superávit de US$ 13 bilhões (Castro (1985), pgs. 59-60).

---

(1) O ganho de divisas por produto (ou grupo de produtos) é a diferença entre o valor das importações líquidas (isto é, importações menos exportações) virtuais e o valor das importações líquidas efetivas. As importações virtuais são a diferença entre o consumo interno de cada produto (ou grupo de produtos) no ano de referência e o nível médio de sua produção em 1979/80. As importações efetivas são as importações de cada produto (ou grupo de produtos) realizadas no ano de referência (Castro (1985), pg. 57).

O terceiro evento importante que marcou o período 1974/80 foi o segundo choque do petróleo em fins de 1978 e a concomitante elevação, sem precedentes, das taxas (nominais e reais) de juros internacionais, a partir de 1979, provocadas pelas mudanças na política econômica norte-americana.

E interessante observar que, em fins de 1978, o ajustamento da economia brasileira ao primeiro choque do petróleo parecia razoavelmente bem encaminhado. Apesar de a inflação ter passado dos 28% a.a. em 1974/75 para os 40% em 1976, ela se manteve relativamente controlada nesse patamar até 1978 (ver Tabela 1). Por outro lado, o PIB cresceu, em média, 7% a.a. no período 1974/79. Além disso, o Brasil perdeu reservas internacionais apenas em 1974 e 1975, mas em fins de 1978 elas atingiram cerca de US$ 11,9 bilhões. Os ingressos de empréstimos, de 1976 a 1978, foram mais do que suficientes para financiar os déficits em transações correntes. Em 1977, o Brasil equilibrou sua balança comercial e reduziu seu déficit em transações correntes para aproximadamente a metade do que tinha sido em 1974, o preço do petróleo caiu consideravelmente em termos reais entre 1974 e 1977, e as taxas de juros reais mantiveram-se reduzidas devido à expansão da liquidez internacional, especialmente no período 1977/78 (Malan (1983), pgs. 72-3 e Pires de Souza (1985), pgs. 120-5).

A partir de 1979 essa situação é revertida radicalmente, dando início à configuração de um cenário que dominará a economia brasileira durante a década de 80: o desempenho e a condução da economia passam a ser subordinados aos problemas oriundos do balanço de pagamentos e do endividamento externo.

Assim, o valor total das importações aumenta cerca de 68 % de 1978 a 1980, com o valor das importações de combustíveis e lubrificantes crescendo 127,5%. O hiato de recursos reais (déficit em transações correntes menos renda de capitais) aumenta 109%, em bilhões de dólares correntes, no mesmo período - de 1973 para 1974 o hiato de recursos reais aumentou cerca de 537,5%, caindo 78% de 1974 a 1977. As reservas internacionais são reduzidas em 42%, a dívida externa bruta total eleva-se de US$ 43,5 bilhões em 1978 para US$ 71,9 bilhões em 1981 (um aumento de 65%) e o pagamento de juros líquidos ao exterior

totalizou US$ 10,5 bilhões em 1979/80 contra US$ 4,8 bilhões em 1977/78 (Pires de Souza (1985), pgs. 128-9, 180, 182 e Cruz (1983), pg. 64).

Ao mesmo tempo, o PIB cresce às taxas anuais de 5% em 1978, 6,4% em 1979 e 7,2% em 1980, caracterizando a opção por uma política de crescimento com endividamento diante do segundo choque externo e a taxa de inflação acelera-se atingindo 100% em 1980, alimentada, entre outros fatores, por uma maxi-desvalorização de 30% em dezembro de 1979 (Pires de Souza (1985), pgs. 129 e 147, e Tabela 1, acima).

6. Para concluir, cabe chamar a atenção para um fenômeno adicional do processo de endividamento externo brasileiro na década de 70: a chamada "estatização" da dívida externa - isto é, a transformação, a partir de 1976, da dívida externa de dívida privada em dívida pública.

Com efeito, ao considerar os empréstimos externos em moeda realizados através da Lei no. 4131 - que constitui a forma principal de obtenção de recursos externos - observa-se que, em 1972, do total desses empréstimos, 25% destinavam-se ao setor público e 75% ao setor privado, em 1975 praticamente cada um dos setores captava a metade desses recursos, e em 1980 o setor público era responsável por 77% dos empréstimos externos e o setor privado por apenas 23% (Cruz (1983), pg. 73).

Se considerarmos o total das captações realizadas pelo setor público no biênio 1979/80, verifica-se que 27% foram feitas por empresas do setor de energia, 25% pela administração pública (governos estaduais, prefeituras, etc.), 12,5% pelas empresas do setor siderúrgico, 12% pelo setor de intermediação financeira (onde sobressai o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE), 6,5% pelo setor de transportes e 5% pelas empresas do setor de telecomunicações (idem, pg. 75).

Dentre os elementos determinantes da "estatização" da dívida externa, podem ser destacados: (1) a desaceleração dos investimentos privados na segunda metade da década, o que desestimulou a captação de recursos externos pelo setor privado precisamente em um momento em que crescem as necessidades de empréstimos externos devido às enormes dificuldades do balanço de pagamentos em transações correntes; (2) as necessidades de financiamento do programa de investimentos do II PND, basicamente a cargo das empresas estatais; e (3) a política do governo federal de crescentes restrições à obtenção de recursos internos, próprios e de terceiros, por parte das empresas estatais, obrigando-as a recorrer aos empréstimos externos para a continuidade de seus programas de inversão. Isso se materializa, a partir de 1976, através de: (a) uma política de preços e tarifas de bens e serviços públicos que só permitia reajustes abaixo da inflação; (b) uma progressiva redução do volume de recursos orçamentários repassados a outras esferas da administração pública (governos estaduais e municipais) e às empresas estatais; e (c) uma política de restrição da captação de recursos do sistema financeiro nacional pelas empresas estatais, além da liberação das taxas de juros internas, de modo a aumentar relativamente o custo do dinheiro doméstico e a relação crédito externo/crédito total (idem, pgs. 89-93).

As consequências desse processo de "estatização" da dívida externa foram desastrosas: a mudança nos esquemas de financiamento das empresas estatais e sua utilização prioritária como instrumentos para a rolagem da dívida, e o progressivo inter-relacionamento entre dívida externa e uma crescente dívida pública interna, com o consequente estrangulamento da capacidade de financiamento/investimento do setor público brasileiro, uma característica marcante e decisiva da crise dos 80.

2. O Setor Agrícola

1. Como se pode ver na Tabela 4, a taxa média anual de crescimento do produto agrícola na década de 70 foi satisfatória e bastante superior a das décadas anteriores.

Tabela 4
Taxas Médias Geométricas Anuais de Crescimento do Produto Agrícola - 1947/80

Período	Produto Agrícola (%)
1947/80	4,3
1947/55	4,7
1955/62	4,5
1962/67	1,7
1967/70	3,1
1970/73	6,3
1973/80	5,2

Fonte: Serra (1983), pg. 58.

Ao mesmo tempo, é bastante evidente que a sociedade brasileira tornou-se fundamentalmente urbana nos últimos 30 anos: em 1980, 68% da população vivia em áreas urbanas, contra apenas 36% em 1950 (Faria (1986), pg.78).

Por outro lado, a população economicamente ativa (PEA) no setor primário permaneceu relativamentee constante ao longo da década de 70, de modo que a participação do setor na PEA total caiu de 44% em 1970 para 30% em 1980 (Tabela 5). E interessante verificar que a PEA empregada no setor primário já é, em 1980, inferior à empregada no setor terciário - em contraste com o que ocorre em 1970 e mais gritantemente em 1960 - e que a relação PEA setor primário/PEA setor secundário, que era de 4,2 em 1960, cai acentuadamente para 1,2 em 1980. Assim, o setor primário criou apenas 22 mil novos empregos na década de 70, com uma contribuição para o total de novos empregos criados praticamente nula (0,2%), contra 37,8% do secundário e 62% do terciário, os grandes responsáveis pela expansão do emprego na década de 70 (Faria (1986), pg. 87).

Tabela 5
Brasil - Distribuição da População Economicamente Ativa (10 anos ou mais) por Setores - 1960/80 (mil pessoas)

Setores	1960		1970		1980	
	Número	%	Número	%	Número	%
Primário	12.276,9	54,0	13.087,5	44,3	13.109,4	29,9
Secundário	2.940,2	12,9	5.295,4	17,9	10.675,0	24,4
Terciário	7.532,9	33,1	11.174,3	37,8	20.012,4	45,7
Total	22.750,0	100,0	29.557,2	100,0	43.796,8	100,0

Fonte: Faria (1986), pg. 85, Tabela 3.

A Tabela 6 indica a distribuição da população rural pelas Grandes Regiões do país no período 1960/80. Observa-se o

Tabela 6
Brasil - Distribuição da População Rural por Grandes Regiões Geográficas - 1960/80 (milhões de pessoas)

Regiões	1960		1970		1980	
	Número	%	Número	%	Número	%
Norte	1,6	4,1	2,0	4,8	2,8	7,4
Nordeste	14,7	37,8	16,4	39,8	17,3	44,7
Sudeste	13,2	34,0	10,9	26,5	8,9	23,1
Sul	7,4	19,1	9,2	22,4	7,2	18,5
Centro-Oeste	1,9	5,0	2,6	6,4	2,4	6,3

Fonte: Goodman (1986), pg. 163, Tabela 1.

aumento da participação do Nordeste, região tradicional de agricultura atrasada e empobrecida, do Norte e do Centro-Oeste, regiões de fronteira agrícola, e o declínio da participação do Sudeste e do Sul, regiões de agricultura mais modernizada, na população rural brasileira no período. Note-se que essa tendência de 20 anos acentua-se, com a possível exceção do Centro-Oeste, na década de 70.

2. Pode-se talvez afirmar que há um consenso entre os pesquisadores da questão agrária brasileira de que os dados das Tabelas 5 e 6 refletem o que muitos consideram como o mais importante fenômeno ocorrido na agricultura nos anos 70: seu intenso processo de modernização tecnológica e as crescentes industrialização e internacionalização da produção agrícola que o estimularam e acompanharam.

Provavelmente, tres foram os elementos principais que impulsionaram as transformações no meio rural brasileiro nessa década: a política de intervenção governamental de incentivo à modernização tecnológica, a evolução do comércio mundial de commodities agrícolas,

e a internalização e consolidação no país de um complexo agroindustrial, fortemente influenciado por empresas que participam com destaque na estruturação desse complexo em escala mundial.

3. Quando se analisa os Planos de Desenvolvimento do governo federal no início da década de 60, no Brasil, é perceptível a ênfase na concepção de que a predominância de uma estrutura fundiária concentrada - a importância do binômio latifúndio-minifúndio no meio rural - era, de alguma forma significativa, um obstáculo à modernização tecnológica da agricultura, de modo que a sua viabilização requeria algum tipo de reforma agrária. Apesar do diagnóstico e da visão política distintos, essa era uma característica comum ao Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65) do governo Goulart, deposto pelo golpe militar de 1964, e ao Programa de Ação Econômica (1964-66) do primeiro governo militar após o golpe. Na verdade, a questão é mais profunda: a segunda metade da década de 60 assiste, no bojo da definição dos rumos do regime militar, a um embate político importante, nos limites dos grupos militares, empresariais e tecnocráticos dominantes, a respeito da implementação ou não de uma reforma agrária, mesmo que localizada e autoritária, no campo brasileiro. Esse conflito atinge seu desfecho, a partir de 1968, com a derrota da vertente "reformista" e a assunção da concepção - consagrada mais tarde na literatura como "modernização conservadora" - que propugnava a mudança tecnológica do agro brasileiro sem intervenção governamental na estrutura fundiária, a não ser o direcionamento das políticas creditícia, de mercado e de incentivos fiscais com vistas a, inclusive, transformar o latifúndio improdutivo em grande empresa capitalista. Tal concepção ganha corpo a partir do Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70) que, em função de uma mudança no diagnóstico da conjuntura econômica e de generalizada reivindicação dos grupos empresariais, advoga uma alteração na política econômica, com o abandono da política de estabilização então prevalecente e a retomada do crescimento econômico e o estímulo à reaceleração dos investimentos privados na economia. Cabe ressaltar que essa alteração na política econômica era fundamental para garantir a viabilidade do projeto de modernização conservadora, que não estava de maneira alguma assegurada no contexto da crise de estabilização de 1964/67 e suas políticas monetária e fiscal contracionistas.

Com efeito, as bases do processo de modernização agrícola dominante na década de 70 são lançadas com: (1) a retomada do crescimento econômico em 1967/68 e sua manutenção a taxas extraordinariamente elevadas até 1973; (2) a crescente disponibilidade de liquidez interna e externamente a partir de 1968, o que viabiliza a definição de uma política de crédito agrícola farto e subsidiado, tendo como ponto de partida uma base institucional já reestruturada com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em fins de 1965; (3) a criação e/ou reformulação de alguns instrumentos de política agrícola - como preços mínimos, minidesvalorizações cambiais desde 1968, incentivos e subsídios fiscais às exportações e à agroindustrialização, criação, no início dos 70, da EMBRAPA e da EMBRATER, consolidando um sistema capaz de adaptar, gerar e difundir pacotes tecnológicos modernizantes; e (4) o início de uma conjuntura

de comércio internacional bastante favorável às commodities agrícolas (ver Delgado (1988), pgs. 36-65).

4. O instrumento mais importante de política agrícola para o deslanche da modernização foi reconhecidamente o crédito rural. A Tabela 7 indica a evolução do valor real do volume total de financiamentos a produtores e cooperativas, na década de 70, e seus componentes.

Tabela 7
Financiamentos Concedidos a Produtores e Cooperativas Rurais
Total de Todos os Estabelecimentos de Crédito - 1970/80
Cr$ milhões de 1980

Ano	Custeio	Investimento	Comercialização	Total
1970	113.617,1	69.154,3	71.991,7	254.763,1
1971	128.747,1	87.275,9	79.832,2	295.855,2
1972	126.592,8	100.565,1	76.894,1	304.052,0
1973	183.737,6	142.367,4	104.163,1	430.268,1
1974	239.366,7	160.927,3	131.343,6	531.637,6
1975	339.760,6	242.234,3	193.174,0	775.168,9
1976	335.108,5	257.417,7	201.535,4	794.061,6
1977	335.307,4	172.023,9	201.769,6	709.100,9
1978	343.915,2	180.098,3	197.140,9	721.154,4
1979	451.929,7	224.478,8	221.131,4	898.539,9
1980	486.156,7	161.171,7	211.864,7	859.193,1

Fonte: Munhoz (1982), Apêndice, Tabela A-1. O deflator utilizado foi o Indice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (Coluna 2) da Fundação Getúlio Vargas.

Verifica-se que o crédito de custeio (para a compra dos insumos necessários à produção) é o componente mais importante: sua participação era de 44% do crédito total em 1970/71, cai para 43% em 1975/76 e aumenta para 50,3% no final do período (1979). E interessante o que ocorre com o crédito para investimento: aumenta continua e significativamente até 1976 - quando sua participação no total atinge 32,4% contra 28,4% em 1970/71 - caindo a partir daí (em 1979 passa a representar 25% do crédito total). Por fim, o crédito de comercialização, embora se eleve continuamente até 1976, permaneça constante até 1978 e aumente novamente em 1979, tem reduzida sua participação no crédito total: cai de 27,6% em 1970/71 para 24,7% em 1979. De qualquer forma, cabe destacar que o valor do crédito agrícola total a produtores e cooperativas - um veículo através do qual o crédito era também repassado aos produtores - cresce, em termos reais, cerca de 253% na década, enquanto o número total de contratos eleva-se de 1,2 para 2,8 milhões, ou seja cresce 133% entre 1970 e 1980 (Munhoz (1982), Apêndices, Tabela A-1).

Um outro indicador da magnitude de disponibilidade de crédito agrícola na década de 70 é a comparação entre a evolução dos

empréstimos concedidos ao setor e a evolução do produto interno da agricultura (Tabela 8).

Tabela 8
Produto Agrícola e Empréstimos Rurais - 1973/80
Cr$ bilhões

Ano	Créditos Concedidos ao Setor (SNCR) (A)	Produto Interno da Agricultura (B)	A/B %
1973	30,3	44,3	68,4
1974	48,3	65,7	73,5
1975	90,0	87,8	102,5
1976	130,2	137,7	94,6
1977	165,9	236,9	70,0
1978	233,9	320,7	72,9
1979	448,7	529,6	84,7
1980	859,2	1.085,3	79,2

Fonte: Munhoz (1982), pg. 56, Tabela IV.1.

Observa-se que o financiamento à agricultura representa parcela crescente da renda agrícola até o biênio 1975/76, quando atinge 97,6% dessa, diminuindo a partir daí mas, ainda assim, mantendo-se bastante elevada.

Ademais, deve-se destacar que o crédito agrícola, além de farto, foi bastante subsidiado na década de 70. A comparação entre a evolução das taxas nominais de juros (máximas) cobradas pelo SNCR e a evolução da taxa de inflação aponta, como é visível na Tabela 9, para um subsídio implícito elevado aos financiamentos rurais a partir de 1974, quando a taxa de inflação se acelera.

Tabela 9
Taxa de Subsídio Implícita no Crédito Agrícola - 1970/80 (%)

Ano	Taxa Nominal de Juros (Taxas máximas cobradas)	Taxa de Inflação	Taxa Implícita de Subsídio (1)
1970	17,0	19,8	2,3
1971	17,0	20,2	2,7
1972	15,0	17,0	1,7
1973	15,0	15,1	zero
1974	15,0	28,7	10,6
1975	15,0	27,7	9,9
1976	15,0	41,3	18,6
1977	15,0	42,7	19,4
1978	15,0	38,7	17,1
1979	38,0	53,9	10,3
1980	45,0	100,2	27,6

(1) a taxa de subsídio é dada por (i-r)/(100+i), onde i é a taxa de inflação e r a taxa nominal de juros.
Fonte: Delgado (1985), pg. 81, Tabela 9.

Por fim, a Tabela 7, acima, indica uma nítida mudança de tendência na evolução do crédito rural a partir de 1976, a qual se torna ainda mais aguda nos anos 80. De 1969 a 1976 as aplicações reais

de crédito rural crescem a uma taxa geométrica de 23,8% a.a., que é consideravelmente superior ao crescimento do produto agrícola, de aproximadamente 5% a.a. no período (Delgado (1985), pg. 79). A partir de 1976, entretanto, o crédito real total é reduzido, voltando a crescer em 1979, mas caindo novamente em 1980, tendência que se mantém na década seguinte. Particularmente notável é o que ocorre com o crédito para investimento, que é consideravelmente reduzido de 1976 em diante, enquanto se procura manter o crédito de custeio em patamares elevados, dada sua essencialidade para a viabilização das safras agrícolas. Note-se que essa redução do crédito de investimento induz a uma desaceleração dos investimentos rurais, com efeitos imediatos sobre os setores de bens de capital voltados à agricultura. No final de 1982, já se estimava uma capacidade ociosa em torno de 60% no ramo de máquinas e tratores para a agricultura (Delgado (1985), pg. 82).

Na verdade - como esclarece Delgado (1985), pgs. 66-75 - esse comportamento do crédito rural após 1976 reflete o início da exaustão do Sistema Nacional de Crédito Agrícola (SNCR) em sua capacidade de ofertar crescentes volumes de empréstimos rurais a taxas de juros reais negativas. Com efeito, isso revela a perda de potencialidade da expansão passiva de crédito rural - respaldada na utilização dos depósitos à vista dos bancos comerciais e do Banco do Brasil, além de outros recursos específicos destinados a esse fim - acentuando-se a necessidade de expansão ativa, que implica na criação pelo banco comercial de débitos contra si mesmo em favor de um tomador, sob promessa de reembolso. Como explica Delgado, pg. 70, no caso do crédito rural, "essa expansão ativa é comandada pelos movimentos de expansão dos créditos rurais, sem base prévia de depósitos, que é executada pelo Banco do Brasil. Mas dado o retorno desvalorizado do cruzeiro que é emprestado por esse mecanismo, em razão da alta taxa de inflação e dos juros negativos, as emissões primárias de moeda são necessárias para cobrir essa defasagem. Do contrário, o Banco do Brasil teria debilitada sua posição de criador ativo de moeda", lembrando que, em 1980, o Banco do Brasil participava com cerca de 80% do total do saldo de empréstimos rurais (Sayad (1984), pg. 98). Dessa forma, é possível admitir que, a partir de 1976, a política de crédito rural tenha tido sua parcela de responsabilidade na expansão primária de moeda no país. Como mostrou Sayad (1984), pg. 108, em 1980 os recursos governamentais financiavam, via dívida pública e base monetária, em torno de 46,5% do crédito rural , enquanto os depósitos à vista financiavam 53,5%, contra 28,4% e 71,6%, respectivamente, em 1971.

5. Outro elemento impulsionador importante para a modernização agrícola dos anos 70 foi o comportamento do comércio internacional.

Em primeiro lugar, a evolução dos preços internacionais (reais) dos produtos brasileiros de exportação foi bastante favorável, conforme pode ser observado na Tabela 10. E indiscutível que esse fator foi um dos principais responsáveis pelo grande avanço da produção de soja, característico do período, cuja área cultivada total passou de 906 mil ha. em 1969 para 6.416 mil ha. em 1976 e 8.331 mil ha. em 1979, acusando um espantoso aumento de cerca de 820% entre 1969/79 (Homem de Melo (1983), pg. 18).

Tabela 10
Indices de Preços Internacionais Reais (1) de Alguns Produtos Agrícolas - 1970/1979 (US$/ton.)
1967/69 = 100

Ano	Algodão	Amendoim	Café	Soja	Cacau	Açúcar	Oleo Mamona
1970	87,0	111,6	129,9	101,4	84,4	137,8	93,4
1971	95,3	119,7	99,8	104,0	63,7	159,3	101,3
1972	98,5	116,0	113,3	111,3	74,2	253,3	157,8
1973	164,0	162,7	122,4	218,3	137,6	307,7	307,9
1974	152,8	232,8	134,2	185,6	191,2	865,7	199,2
1975	125,3	162,4	138,4	137,1	202,9	542,0	132,3
1976	157,4	141,0	236,9	136,3	165,8	293,1	148,5
1977	148,0	170,3	458,4	154,5	370,7	190,2	169,2
1978	125,1	180,8	297,0	138,2	288,4	150,2	160,6
1979	119,4	152,1	286,1	136,8	237,3	189,8	162,8

(1) Deflacionados pelo Indice de Preços ao Consumidor nos Estados Unidos.
Fonte: Homem de Melo (1983), pg. 19, Tabela 2.

Em segundo lugar, a evolução dos preços relativos das culturas de exportação em relação às de mercado interno foi extremamente favorável às primeiras, como é demonstrado pela Tabela 11, indicando uma rentabilidade bastante mais expressiva para as culturas de exportação, mesmo quando se exclui o café, especialmente depois de 1974.

Tabela 11
Evolução dos Indices de Preços (Recebidos) Relativos: Culturas de Exportação (1) em Relação às de Mercado Interno (2) - 1970/78, Médias Móveis Trienais (1967=100)

Anos	Indices de Preços Relativos X1/MI	X2/MI
1970	131	105
1971	141	113
1972	126	105
1973	134	111
1974	136	106
1975	193	117
1976	232	122
1977	237	134
1978	210	150

(1) Culturas de exportação (X1): laranja, café, cana-de-açúcar, soja, mamona, amendoim e algodão; X2 exclui o café.
(2) Culturas de Mercado Interno (MI): arroz, batata, cebola, feijão, mandioca, tomate, milho e banana.
Fonte: Homem de Melo (1983), pg. 20, Tabela 3.

A Tabela 12, abaixo, apresenta a evolução do valor das exportações agrícolas no período 1970/80. Duas ocorrências chamam a atenção. Primeiro, o vigoroso crescimento do valor das exportações

totais, de cerca de 384% entre 1970 e 1980. Segundo, o extraordinário crescimento do valor dos produtos de exportação elaborados pela agroindústria, de aproximadamente 898%, significando que as exportações agrícolas brasileiras passam a assumir um novo perfil, reflexo tanto da modernização como do processo de agroindustrialização a ela associado. Como consequência, os produtos elaborados que, em 1970, representavam 16% do valor total das exportações atingem, em 1980, uma participação de 33%, num processo que se acentua especialmente a partir de 1974, quando essa participação passa para 24%.

Tabela 12
Brasil: Evolução do Valor das Exportações Agrícolas
1970/80 - US$ Milhões Correntes

Ano	Produtos Básicos	Produtos Elaborados	Total
1970	1.750,9	336,9	2.087,8
1971	1.737,9	333,2	2.071,1
1972	2.321,4	424,7	2.746,1
1973	3.722,1	817,8	4.539,9
1974	4.044,0	1.265,9	5.309,9
1975	4.022,9	1.227,0	5.249,9
1976	5.098,9	1.450,4	6.549,3
1977	6.085,2	2.007,3	8.092,5
1978	4.990,2	2.254,6	7.244,8
1979	5.340,4	2.820,4	8.160,8
1980	6.752,0	3.361,9	10.113,9

Fonte: Delgado (1985), pg. 28, Tabela 2.

6. Outro elemento centralmente articulado ao processo de modernização agrícola foi a expansão e consolidação de um complexo agroindustrial (CAI) na economia brasileira nessa década. Sem dúvida, o que ocorreu foi um processo de alimentação mútua: tanto a modernização estimulou a expansão do CAI - com a elevação da demanda por insumos modernos e máquinas, a expansão da área cultivada e a mudança no "mix" dos produtos dominantes (com destaque para os novos produtos de exportação e para os que se destinam à indústria como matéria-prima), e as alterações no padrão geográfico da produção agrícola, com o aumento da importância do Centro-Oeste - como a internalização do CAI ratificou o caminho da modernização - padronizando produtos e sua produção, alterando padrões de consumo das populações urbanas, e expandindo uma oferta crescentemente doméstica de insumos modernos e de máquinas e equipamentos agrícolas.

Assim, não apenas aumentou o consumo de insumos modernos, como também foi ampliada e consolidada sua produção interna. Isso aparece claramente nas Tabelas 13 e 14 que indicam a evolução da produção nacional de fertilizantes e de defensivos agrícolas. Cabe destacar que nos dois casos o principal estímulo à produção nacional

veio dos programas de substituição de importações do II PND, a partir de 1974, sendo que seus resultados - o aumento da participação da

Tabela 13
Evolução da Produção Nacional, Importação e Consumo Aparente de NPK - 1970/80 (Mil Toneladas de Nutrientes)

Ano	Produção (a)	Importação	Consumo Aparente (b)	(a)/(b)
1970	190,2	808,8	999,0	19,0
1971	311,9	853,1	1.165,0	26,8
1972	378,3	1.368,2	1.746,5	21,7
1973	447,1	1.232,0	1.679,1	26,6
1974	593,3	1.231,3	1.824,6	32,5
1975	677,4	1.300,2	1.977,6	34,3
1976	1.075,7	1.452,4	2.528,1	42,5
1977	1.286,9	1.922,0	3.208,9	40,1
1978	1.397,6	1.860,8	3.222,4	43,4
1979	1.532,4	2.034,6	3.567,0	43,0
1980	1.962,9	2.237,7	4.200,6	46,7

Fonte: Mendonça de Barros e Manoel (1988), pg. 299, Tabela VIII.1.

oferta doméstica no consumo interno e o aumento das exportações, no caso de defensivos - extravasam a década de 70, superando o então obtido (ver Mendonça de Barros e Manoel (1988), pgs. 299 e 301).

Tabela 14
Produção Nacional, Importação, Exportação e Consumo Aparente de Defensivos (Herbicidas, Fungicidas e Herbicidas) - 1975/80 (Em Mil Toneladas de Ingredientes Ativos)

Anos	Produção Nacional	Importação	Exportação	Consumo Aparente
1975	17,4	37,8	1,5	53,7
1976	13,7	36,5	1,9	48,3
1977	23,3	39,1	1,7	60,7
1978	31,2	36,5	2,7	65,0
1979	40,7	36,0	8,4	68,3
1980	48,5	35,3	6,6	77,2

Fonte: Mendonça de Barros e Manoel (1988), pg. 301, Tabela VIII.2.

Também a produção e utilização de tratores agrícolas aumenta significativamente na década. A produção nacional, que era de 14 mil unidades em 1970, eleva-se para cerca de 59 mil unidades em 1980, as importações são zeradas no final da década e as exportações crescem continuamente desde 1977, passando, em 1980, a representar 13% da produção nacional (Mendonça de Barros e Manoel (1988), pg. 303). As

vendas domésticas de tratores também crescem com vigor, incrementando-se a importância dos tratores mais potentes (Tabela 15).

Tabela 15
Vendas de Tratores Agrícolas (4 Rodas) no Mercado Interno, Segundo a Potência - 1969/80 (Em Unidades)

Período	até 49 CV		de 50 a 99 CV		acima de 100 CV		Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
1969/71	9.942	21	29.267	62	7.730	16	46.939
1972/74	24.720	22	68.292	59	22.141	19	115.153
1975/77	27.045	16	115.895	68	27.335	16	170.275
1978/80	19.018	13	102.845	72	20.273	15	142.136

Fonte: Mendonça de Barros e Manoel (1988), pg. 331, Tabela A.3.

O mesmo ocorre com as colheitadeiras, os tratores de esteira para a agricultura e as cultivadoras mecanizadas: cresce consideravelmente a produção nacional, as importações são zeradas e aumentam as exportações, embora mantenham uma pouca expressiva participação na produção (Mendonça de Barros e Manoel (1988), pgs. 304-306).

Por fim, é possível obter uma ordem de magnitude aproximada da importância do CAI brasileiro no total da indústria, na década de 70, através da participação dos ramos industriais que o compõem no valor da transformação industrial da Indústria de Transformação. Esse exercício foi realizado por Delgado (1985), pgs. 39 e 40, e transcrito, em sua forma mais agregada, na Tabela 16, abaixo.

Tabela 16
Complexo Agroindustrial - Composição e Participação Proporcional na Indústria de Transformação - 1970/75/79

Ramos Industriais	Valor da Transformação Industrial (VTI) do Ramo no VTI da Indústria de Transformação (%)		
	1970	1975	1979
I. Indústrias a Montante	2,40	3,97	3,96
a) Química (parcial)	0,98	1,63	2,02
b) Mecânica (parcial)	0,60	1,40	0,90
c) Produtos Alimentares (parcial) - Rações para animais	0,32	0,45	0,65
d) Produtos Farmacêuticos e Veterinários (parcial)	0,50	0,49	0,39
II. Indústrias a Montante	27,54	24,68	25,07
a) Produtos Alimentares (parcial)	12,32	10,63	10,21
b) Química (parcial) - Destilação do Alcool e Óleos Vegetais e Essências			

(em bruto)	1,06	1,13	1,70
c) Fumo (total)	1,30	1,06	1,10
d) Madeiras (total)	2,34	2,83	2,37
e) Mobiliário (móveis de madeira)	1,29	1,45	1,32
f) Couros, Peles (total)	0,53	0,52	0,63
g) Bebidas (total)	2,10	1,79	1,56
h) Têxtil (parcial)	4,07	2,73	3,02
i) Papel e Papelão (total)	2,53	2,55	3,16
III. Total do CAI	29,94	28,65	29,03

Fonte: Delgado (1985), pgs. 39-40, Tabela 6.

Como é usual, as indústrias a montante compreendem os ramos industriais que fornecem insumos e bens de capital para a agricultura. As indústrias a jusante, que englobam as processadoras de produtos de origem agropecuária, foram definidas, empiricamente, pela agregação dos ramos industriais que utilizam matérias-primas de origem agropecuária e para as quais a participação dessas matérias-primas no valor da produção industrial do ramo é não inferior a 50% (Delgado (1985), pg. 38). Note-se, como o faz Delgado, pg. 40, que a importância das indústrias a montante deve estar subestimada, pois a "composição das indústrias a montante nos itens de insumos e bens de capital industriais ... é aquela possível de ser feita com base na desagregação das atividades industriais do Censo Industrial": "(c)om isso se perde grande parte das demandas setoriais da agricultura para a indústria, em termos de combustíveis, material de transporte, equipamento de armazenamento, equipamento para irrigação e, ainda, material elétrico para eletrificação rural, etc., devido à impossibilidade de se atribuir, nos respectivos ramos industriais, qual a efetiva parcela do PIB industrial que é demandada pelo setor rural".

Feitas essas ressalvas, pode-se dizer que o CAI brasileiro se manteve, na década de 70, com uma participação no valor da transformação industrial do total da Indústria de Transformação de, no mínimo, 30%, o que, seguramente, não é desprezível. Isso, no entanto, mascara uma mudança ocorrida na estrutura interna do CAI: o ganho de importância das indústrias a montante em relação as a jusante. O aumento de 2% na participação das indústrias de meios de produção para a agricultura não deve ser desdenhado, pois assinala um crescimento para essas indústrias - com maior probabilidade nos ramos produtores de adubos, fertilizantes, corretivos, defensivos, e de rações animais - superior ao do setor industrial como um todo, que cresceu à taxa média bastante expressiva de cerca de 10% a.a. na década.

7. Resta apresentar, para concluir, algumas características do processo de modernização da agricultura nos 70. Para efeitos desse ensaio, vamos nos concentrar em tres aspectos: a consolidação dos desequilíbrios regionais já existentes no agro brasileiro, com a concentração da produção agrícola relevante no Centro-Sul do país; o desbalanço que se estabelece, com a modernização, entre o crescimento da produção para exportação e para mercado interno, quando se compara os anos 70 com os 60; e a agudização do processo de expulsão de

mão-de-obra do meio rural, que é particularmente marcante, nessa década, nas regiões onde a modernização foi mais intensa.

O primeiro fenômeno é ilustrado pelas Tabelas 17 e 18. De todos os produtos listados, apenas o cacau e a mandioca (de pouca expressão comercial) não são produzidos preponderantemente no Centro-Sul - que inclui as regiões Sudeste, onde figuram os estados de São Paulo e Minas Gerais, Centro-Oeste, com Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, e Sul, composta por Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em contrapartida, com exceção dessas duas culturas, a produção do Nordeste (de feijão, milho, arroz e algodão) manteve-se estagnada ou declinante na década. Assim, entre 1973 e 1980, a participação do

Tabela 17
Brasil e Centro-Sul: Quantidades Produzidas de Bens Agrícolas - 1973/80 (Em 1.000 t)

Ano	Feijão		Milho		Mandioca		Arroz	
	Brasil	C-Sul	Brasil	C-Sul	Brasil	C-Sul	Brasil	C-Sul
1973	2.232	1.216	14.186	12.673	26.527	13.201	7.160	6.034
1974	2.238	1.636	16.273	14.673	24.798	12.512	6.764	6.025
1975	2.282	1.574	16.335	14.720	26.118	11.810	7.782	6.489
1976	1.840	1.468	17.551	16.737	25.443	10.893	9.757	8.528
1977	2.290	1.563	19.256	17.610	25.929	10.130	8.994	7.500
1978	2.194	1.490	13.569	12.058	25.459	9.650	7.296	5.851
1979	2.186	1.502	16.306	15.050	24.962	8.838	7.595	6.299
1980	1.968	1.466	20.372	19.541	23.466	7.529	9.776	8.292

Fonte: Rezende (1988), pg.134, Tabela 1.

Centro-Sul na produção brasileira aumentou no feijão de 55% para 75%, no milho de 89% para 96%, e no algodão de 61% para 77%, respectivamente. No arroz o peso do Centro-Sul permaneceu estável em

Tabela 18
Brasil e Centro-Sul: Quantidades Produzidas de Bens Agrícolas - 1973/80 (Em 1000 t)

Ano	Algodão		Soja	Trigo	Brasil	Laranja	Cacau	Café
	Brasil	C-Sul			Cana-de-Açúcar			
1973	2.256	1.377	5.012	2.031	91.994	24.646	196	1.746
1974	1.958	1.273	7.876	2.859	95.623	31.160	165	3.231
1975	1.751	1.107	9.893	1.788	91.524	31.166	282	2.545
1976	1.177	676	11.227	3.216	103.173	35.841	232	752
1977	1.900	1.240	12.513	2.066	120.082	35.823	250	1.951
1978	1.670	978	9.540	2.691	129.145	39.132	284	2.535
1979	1.636	1.183	10.240	2.927	138.899	42.226	336	2.666
1980	1.675	1.290	15.156	2.702	148.651	54.459	319	2.122

Fonte: Rezende (1988), pg. 135, Tabela 2.

torno de 84%, enquanto na soja, trigo, laranja e café a produção está localizada nessa região. A cana-de-açúcar tem sido historicamente um produto importante no Nordeste, mas a explosão de sua produção a

partir de 1977 - em função dos estímulos provenientes do Proalcool, um programa governamental de substituição energética criado em fins de 1975 - concentrou-se principalmente nos estados de São Paulo e Paraná.

As tabelas acima apontam, também, para outra característica da modernização agrícola dos 70 que merece destaque: o fraco desempenho dos produtos alimentares destinados ao mercado interno, especialmente o feijão e a mandioca, cuja produção ou mantém-se estagnada ou oscila visivelmente, em comparação com alguns produtos de exportação e/ou destinados à agroindustrialização que - como a soja, o "carro chefe" da modernização agrícola no Brasil nessa década, a cana-de-açúcar e a laranja, a partir do final dos 70 e mais decididamente nos 80 - crescem consideravelmente no período. Esse fenômeno pode ser observado com mais nitidez na Tabela 19, onde se compara as taxas de crescimento dos produtos de mercado interno e de exportação nas décadas de 60 e 70.

Tabela 19
Taxas de Crescimento da Produção Agrícola Brasileira
15 Produtos, 1960/69 e 1970/79 (%)

Produto	1960/69	1970/79
1. Mercado Interno:		
Feijão	5,37	-1,90
Arroz	3,20	1,46*
Mandioca	6,05	-2,09
Milho	4,74	1,75*
Batata	4,34	3,73
Cebola	3,87	9,27
2. Mercado Externo:		
Soja	16,31	22,47
Laranja	6,01	12,57
Cana-de-açúcar	3,63	6,30
Fumo	5,30	6,16
Cacau	2,55	3,73
Café	7,10	-1,54 *
Amendoim	5,89	-12,06
Algodão	1,51*	-4,41
3. Trigo	6,43	6,89

Fonte: Homem de Melo (1983), pg. 17, Tabela 1.
O símbolo * denota não significativamente diferente de zero ao nível de 5%.

Com exceção da cebola, as taxas de crescimento dos produtos domésticos são sistemática e significativamente superiores nos anos 60. Exatamente o oposto ocorre com os produtos de mercado externo, com a exceção do amendoim, do café e do algodão. O trigo mantém nos dois períodos taxas similares e elevadas. Vários estudos têm chamado a atenção para o efeito dessa alteração do "mix" da produção agrícola brasileira sobre a disponibilidade proteíca e calórica por habitante no país, concluindo pela constatação de uma estagnação dessa disponibilidade na década de 70, o que pode ter agravado ainda mais

resultados perversos da concentração na distribuição de renda sobre os níveis de vida das populações mais pobres (vide, a respeito, Homem de Melo (1983) e (1985)).

Finalmente, outra característica marcante da modernização agrícola foi sua influência sobre a intensificação da expulsão de mão-de-obra do meio rural brasileiro. Duas evidências, entre outras, podem ser apresentadas a respeito. A primeira, na Tabela 20, indica a migração líquida (entradas menos saídas) de áreas rurais no Brasil, por grandes regiões, comparando as décadas de 60 e 70.

Tabela 20
Brasil: Migração Líquida de Areas Rurais, por Regiões e Estados Selecionados, 1960/70 e 1970/80 (mil pessoas)

Regiões e Estados	Migração Líquida 1960/70	1970/80
Norte	-447	-1
Nordeste	-4.373	-4.990
Sudeste	-6.801	-5.038
Sul	-1.079	-4.395
Paraná	+166	-2.516
Santa Catarina	-391	-617
Rio Grande do Sul	-854	-1.262
Centro-Oeste	-135	-1.199
Brasil	-12.835	-15.611

Fonte: Martine (1987), pg. 64, Tabela 3.2.

Em ambos períodos a migração líquida foi intensa, mas na década de 70 a saída líquida de população do campo no Brasil superou em quase 2,8 milhões de pessoas a ocorrida nos 60. O mais extraordinário foi o que aconteceu na região Sul - onde a penetração da soja foi particularmente notável - da qual foram expulsas cerca de 4,4 milhões de pessoas do meio rural nos 70. Somente o estado do Paraná - que foi um absorvedor líquido de população no meio rural nos 60 - expulsou, nos 70, em torno de 2,5 milhões. Um fenômeno semelhante, mas menos intenso, teve lugar na região Centro-Oeste. Apesar do processo de ocupação produtiva de novas áreas ainda estar em curso nessa região, que é caracterizada como de fronteira agrícola, ela expulsou, nas duas décadas, cerca de 1,3 milhões de pessoas. Desse total, 90% concentrou-se nos 70. Isso significa que o processo de ocupação produtiva do Centro-Oeste vem assumindo uma faceta pouco absorvedora de mão-de-obra, com maior participação de grandes empresas agropecuárias, ligadas ou não a complexos cooperativos, sem grande espaço para a proliferação da pequena produção familiar, como, aliás, tem sido a característica da ocupação dos 'cerrados', estreitamente vinculada à expansão agroindustrial, nas décadas de 70 e 80.

Assim, as regiões Sudeste e Sul - que concentraram nos 70 tanto a modernização, como o grosso da produção agrícola brasileira - participaram, nas décadas de 60 e 70, com cerca de 60% no total das migrações líquidas do campo brasileiro. Essa constatação ressalta o

fato de que, no Brasil, o processo de emigração rural intensificou-se, nas últimas décadas, associado às regiões mais desenvolvidas, de agricultura capitalista mais modernizada e articulada à agroindústria, e não às regiões de agricultura dita tradicional e atrasada. Com efeito, o Nordeste manteve nas duas décadas a mesma migração líquida, em termos absolutos, embora, em termos relativos, sua participação no total tenha diminuido em 2%. Ademais, a migração líquida do Nordeste rural, embora importante, é bem inferior à da soma das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste: na década de 70 ela é inferior à metade desse total (47%).

A segunda evidência de expulsão de mão-de-obra do meio rural nos 70 é dada pela variação no número de estabelecimentos agropecuários e no pessoal neles ocupado, na década, conforme os diferentes estratos de área segundo os quais essas unidades de produção são classificadas nos Censos Agropecuàrios do Brasil (Tabela 21).

Tabela 21

Grandes Regiões - Variação no Número de Estabelecimentos (NE) e no Pessoal Ocupado (PO) Segundo Grupos de Area 1970/75 e 1975/80 (%)

Regiões e Grupos de Area (ha)	1970/75 NE	1970/75 PO	1975/80 NE	1975/80 PO
NORDESTE	5,9	15,8	3,9	6,8
menos de 10	9,4	19,5	0,8	-2,4
10 a 20	-0,2	10,8	12,1	9,4
20 a 50	1,4	10,4	12,4	13,1
50 a 100	2,8	11,7	12,6	20,4
100 a 200	4,7	14,4	7,7	21,2
200 a 500	2,6	10,5	7,7	32,2
mais de 500	4,3	6,0	3,1	54,5
SUDESTE	-5,4	5,0	1,3	4,0
menos de 10	-10,5	1,3	4,5	-0,3
10 a 20	-9,2	-1,1	2,1	-1,5
20 a 50	-4,4	3,8	-0,8	-1,9
50 a 100	-0,3	7,3	-2,1	0,8
100 a 200	3,1	11,0	-0,4	6,6
200 a 500	6,1	11,6	0,2	11,7
mais de 500	9,2	12,2	-0,4	26,6
CENTRO-OESTE	6,7	31,2	-0,9	10,1
menos de 10	12,6	44,8	-23,2	-21,9
10 a 20	0,8	25,5	-10,7	-11,9
20 a 50	-6,8	13,4	-0,9	-0,8
50 a 100	6,2	30,1	8,5	10,2
100 a 200	9,7	28,6	16,7	23,4
200 a 500	1,3	26,8	12,7	25,0
mais de 500	6,9	44,3	18,6	48,6
SUL	-9,2	15,2	-0,9	-9,0
menos de 10	-14,5	6,4	-1,9	-14,1
10 a 20	-9,2	12,9	-0,4	-10,9
20 a 50	-5,5	18,8	-2,0	-10,7
50 a 100	3,2	31,5	0,4	-3,8
100 a 200	5,6	38,6	5,6	5,9
200 a 500	5,6	40,2	8,3	10,1
mais de 500	8,8	27,2	8,3	22,6

Fonte: Rezende (1988), pg. 75, Tabela 13.

Algumas inferências podem ser extraídas dessa tabela:

(1) na região Sul, o número de estabelecimentos menores do que 50 ha cai nos dois períodos, embora bem mais acentuadamente no primeiro, o que está associado a uma redução bastante considerável no número de estabelecimentos sob responsabilidade de parceiros, arrendatários e ocupantes (posseiros) na primeira metade da década. Embora menos intensa, há também uma queda no número de estabelecimentos de proprietários nesses estratos de área (Rezende (1988), pg. 77). No que diz respeito ao pessoal ocupado nesses estabelecimentos, o comportamento é diverso: aumenta entre 1970 e 1975 e diminui no período seguinte. Já para os estabelecimentos de mais de 100 ha há uma variação positiva tanto no número como no pessoal ocupado, especialmente nesse último, ocorrendo um fenômeno curioso nos estabelecimentos de parceiros e arrendatários, que caem significativamente na primeira metade e voltam a crescer com vigor na segunda metade da década (idem, pg. 77). Note-se a variação no número de estabelecimentos e no pessoal ocupado nos dois maiores estratos de área, no período 1975/80;

(2) no Centro-Oeste, aumenta de forma importante o pessoal ocupado nos estabelecimentos de todos os grupos de área, no período 1970/75. No seguinte, esse aumento se mantém apenas para os estratos de mais de 100 ha, acompanhado também pelo crescimento do número de estabelecimentos. Nesse mesmo período, reduz-se tanto o número como o pessoal ocupado nos estabelecimentos de menos de 20 ha. E interessante relatar que o número de estabelecimentos de parceiros e arrendatários cresce consideravelmente, durante toda a década, especialmente nos grupos de 50 a 500 ha. O contrário ocorre com os estabelecimentos de ocupantes (posseiros) entre 1975 e 1980 (idem, pg.77). Isso parece corroborar as evidências sobre o processo de ocupação do Centro-Oeste na década de 70: aumento tanto do número como do pessoal ocupado nos maiores estabelecimentos (observe-se o que ocorre no estrato de mais de 500 ha), em detrimento dos menores (em 1975/80), e crescimento do número de estabelecimentos de proprietários e arrendatários (provavelmente capitalistas) nos estratos maiores, com grande diminuição do número de estabelecimentos de ocupantes em todos os estratos (em 1975/80);

(3) no Sudeste, as maiores variações positivas de pessoal ocupado, na década, aconteceram nos estabelecimentos de mais de 100 ha. Os estabelecimentos menores perderam pessoal ocupado e tiveram reduzido o seu número. Essa diminuição do número de estabelecimentos esteve associada à grande queda nas unidades produtivas de parceiros, arrendatários e ocupantes (posseiros), apesar de que essa tendência é revertida, para parceiros e arrendatários, na segunda metade da década (idem, pg. 77); e, por fim,

(4) no Nordeste - região em que o processo de modernização foi pouco expressivo - praticamente em todos os estratos de área aumentou tanto o número de estabelecimentos como o pessoal neles ocupado, em flagrante contraste com o que ocorreu nas regiões onde a modernização foi mais intensa. Apesar disso, o Nordeste acompanha a tendência verificada nas regiões mais modernizadas de redução do número de estabelecimentos com ocupantes, durante os 70, sendo que para os parceiros e arrendatários diminui fortemente o número de estabelecimentos na primeira metade da década, voltando a aumentar na segunda. Os estabelecimentos sob responsabilidade de proprietários, por sua vez, crescem em toda a década, aumentando sua participação no total.

B. A Década de 80

1. Aspectos Gerais

1. Dois indicadores macroeconômicos relevantes exemplificam, com clareza, os problemas que afligem a economia brasileira nessa década.

O primeiro é a taxa de crescimento anual do PIB real. A Tabela 22, abaixo, apresenta a evolução dessa taxa, no período 1980/88, tanto para a economia como um todo como para os setores industrial e agropecuário. Adicionalmente, compara as taxas médias anuais de crescimento do PIB nos períodos 1971/79 e 1980/88.

Tabela 22
Taxas Reais de Crescimento Anual do PIB - 1980/87
Médias Anuais 1971/79 e 1980/88 (%)

Ano	Total	Agropecuária	Indústria
1980	9,1	9,6	9,2
1981	-3,1	8,2	-9,2
1982	1,1	-0,4	-0,1
1983	-2,8	-0,3	-6,6
1984	5,7	3,0	6,1
1985	8,4	10,1	9,0
1986	8,0	-7,8	12,1
1987	2,9	14,0	0,2
1988*	-0,1	0,5	-2,6
Média Anual 1980/88	3,2	4,1	2,0
Média Anual 1971/79	8,7	4,3	9,4

* Previsão, IPEA/INPES (1988).
Fonte: Banco Central do Brasil (1988), pg. 18, Tabela 1.3.

E bastante marcante o contraste entre o desempenho do crescimento do PIB nas duas décadas, com exceção do setor agropecuário (é bom lembrar que o crescimento tanto do PIB total como do industrial

na década de 70 deve estar subestimado na tabela, que não inclui o ano de 1970, início do auge do ciclo expansivo 1967/73). A diferença entre as taxas médias anuais de crescimento do PIB total e do PIB industrial é extremamente significativa em favor dos anos 70, especialmente no que diz respeito a essa última. Na década de 70, o Brasil experimentou um elevado crescimento industrial, o qual, na década seguinte, foi apenas medíocre: na verdade, a expansão industrial do país - extremamente vigorosa nos 70 - perdeu terreno na década de 80. A taxa média anual de crescimento do produto agropecuário foi o dobro da do produto industrial - essa taxa para o produto real da lavoura foi de aproximadamente 5,2% entre 1980/87 - invertendo o ocorrido nos 70, de modo que a agropecuária aumentou sua participação na geração da renda interna bruta, em detrimento da indústria.

Essa desaceleração da expansão industrial é reafirmada na Tabela 23, que ressalta a diferença dramática entre as taxas médias anuais de crescimento da produção industrial por categorias de uso, nas duas décadas.

Tabela 23

Taxas Médias Anuais de Crescimento da Produção Industrial por Categorias de Uso - 1970/73, 1973/80 e 1980/87 (%)

Período	Bens de Capital	Bens Intermediários	Bens de Consumo Durável	Bens de Consumo Não Durável
1970/73	22,7	13,2	25,5	9,1
1973/80	7,4	8,3	9,3	4,4
1980/87	0,3	3,1	3,0	3,0

Fonte: Serra (1983), pg. 58, Tabela 1 e Banco Central do Brasil (1988), pg. 20, Tabela 1.4.

O segundo indicador macroeconômico que merece destaque é a evolução da taxa de inflação. A Tabela 24 apresenta esse resultado para o período 1980/87.

Tabela 24

Taxa Média Anual de Inflação - 1980/87

Ano	Indice Geral de Preços Disponibilidade Interna (%)
1980	100,2
1981	109,9
1982	95,4
1983	154,5
1984	220,6
1985	225,5
1986	143,5
1987	223,2

Fonte: Banco Central do Brasil (1988), pg. 26, Tabela 1.9.

Aqui, novamente, o contraste com a década de 70 é gritante (ver Tabela 1, pg. 3). A taxa média anual de variação do índice geral de preços atinge os 100% no início dos 80, pula para os 200% em 1984 e mantém-se nesse patamar até 1987, registrando uma queda em 1986, associada à experiência de política anti-inflacionária do Plano Cruzado.

Duas conclusões são possíveis nessa avaliação inicial da década de 80. A primeira é a de que ela se caracterizou pela acumulação nefasta de dois tipos de problemas: (1) a considerável redução do crescimento industrial e a impossibilidade de pôr em prática um programa de investimentos - devida, como veremos, à incapacidade do Estado brasileiro de financiar o seu deslanche - que, a par de atualizar a modernização do parque industrial instalado, reverta, de forma sustentada, a tendência dominante, e (2) a aceleração progressiva do processo inflacionário - e a ameaça constante do descontrole rumo à hiperinflação - que vem resistindo, com sucesso, às tentativas de eliminá-la através de choques anti-inflacionários heterodoxos, do estilo do Plano Cruzado (1986) e do Plano Bresser (1987).

A segunda conclusão nos remete ao desempenho do setor agrícola. Ao contrário dos 70, a agricultura foi um dos setores de maior crescimento na década (a taxa média de variação do produto no setor de serviços foi de 4,2% a.a.), ampliando, com isso, sua participação no PIB. Isso significou, pelo menos, a continuidade do crescimento anterior, mas agora num contexto econômico interno bastante menos dinâmico. Sem dúvida, esse é um resultado importante porque reflete uma maior capacidade de auto-dinamismo do setor agrícola e dos setores agroindustriais a ele estreitamente vinculados e indica que a agricultura não foi um obstáculo ao crescimento da economia brasileira nos 80, mas, pelo contrário, foi um dos poucos elementos que o estimularam. Com efeito, do ponto de vista estritamente econômico, a retomada do crescimento a longo prazo da economia brasileira enfrenta hoje dificuldades bem mais decisivas do que aquelas originadas no setor agrícola.

2. Se reconsideramos a Tabela 22, acima, observa-se que a década de 80, quando se leva em conta as taxas anuais de variação do PIB total e industrial, pode ser recortada em tres períodos bem nítidos - deixando-se de lado a aventura de crescimento com endividamento, em uma conjuntura internacional severamente desfavorável, de 1979/80, que de fato ainda reflete a década de 70: (a) 1981/83, onde se verifica uma recessão econômica sem precedentes na história moderna do país, em uma conjuntura internacional de brutal elevação das taxas de juros reais, de queda dos índices de preços das exportações e dos índices de relações de troca, de colapso do mercado internacional de crédito, a partir de setembro de 1982, e onde ocorre o fechamento dos acordos com o FMI em fins de 1982 e início de 1983; (b) 1984/86, quando o PIB total e o industrial voltam a crescer a taxas elevadas, estimuladas pelo enorme crescimento das exportações em 1984, pela alta do consumo interno e pela redução da capacidade ociosa industrial (gerada pela recessão) em 1985, pelo aumento dos investimentos em 1986, seguido pela elevação da massa salarial e do

consumo provocados pelo Plano Cruzado; e (c) 1987/88, em que o ritmo de crescimento industrial volta a contrair-se e em que p governo ensaia, após o fracasso do Plano Cruzado, programas de estabilização mais recessivos, embora mantendo o congelamento de preços e salários, com vistas a reduzir o déficit público e conter a montante reaceleração inflacionária e afastar, nem que seja temporariamente, o espectro obstinado da hiperinflação (Pires de Souza (1985), pgs. 130-138 e IPEA/INPES (1987), pgs. 7-38).

3. Alguns indicadores do comportamento das relações da economia brasileira com o exterior na década de 80 são apresentados na Tabela 25.

Tabela 25
Balanço de Pagamentos - 1978/88
US$ bilhões

Ano	Saldo da Balança Comercial	Juros Pagos	Saldo de Transações Correntes	Dívida Externa Bruta(*)	Reservas Interna-cionais	Dívida Externa Líquida
1978	-1,0	3,3	-5,9	43,5	11,9	31,6
1979	-2,8	5,3	-10,7	49,9	9,7	40,2
1980	-2,8	7,5	-12,8	53,8	5,8	48,0
1981	1,2	10,3	-11,7	61,4	6,7	54,7
1982	0,8	12,6	-16,3	69,7	4,0	65,7
1983	6,5	10,3	-6,8	81,3	4,0	76,8
1984	13,1	11,4	0,0	91,1	11,3	79,1
1985	12,5	11,2	-0,2	95,9	10,5	84,2
1986	8,3	10,2	-5,3	101,8	6,8	95,0
1987	11,2	9,3	-1,4	107,5	7,5	100,1
1988	17,8(**)	10,6	2,6	106,1	-	-

(*) De médio e longo prazos.
(**) Refere-se ao acumulado em novembro de 1988.
Fonte: Conjuntura Econômica (1989), pgs. 80-82.

Verifica-se que, em função do segundo choque do petróleo e da deterioração dos termos de troca - que diminuem em cerca de 30% de 1979 a 1982 - a balança comercial acumulou um déficit de US$ 5,6 bilhões em 1979/80, que cai para US$ 3,6 bilhões em 1979/82. E isso não obstante o bom desempenho do quantum das exportações brasileiras (Tabela 26). Em 1981 a balança comercial passa a ser superavitária, principalmente como decorrência do aumento das exportações de produtos manufaturados e de uma pequena redução nas importações. Note-se que os manufaturados, que representavam 31,7% do total do valor das exportações em 1977 (os produtos básicos participavam em 68,3% desse total), passam a representar 51% em 1981 e 56,6% em 1987 (Conjuntura Econômica (1989), pg. 80).

No mesmo período, 1979/82, os juros pagos pelo Brasil acumulam um total de US$ 35,4 bilhões, aumentando em 138% entre 1979 e 1982. Isso se reflete num enorme déficit acumulado na balança de transações correntes, da ordem de US$ 51,5 bilhões. A dívida externa bruta de médio e longo prazos aumenta em 87% entre 1978 e 1983 e as reservas internacionais brasileiras reduzem-se em 66% nesse período.

Tabela 26
Indices de Comércio Exterior
1979=100

Ano	Indice Quantum das Exportações	Indice Preços das Exportações	Indice Quantum das Importações	Indice Preços das Importações	Indice Relações de Troca
1978	91,1	91,0	91,3	83,6	109,1
1979	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1980	122,5	105,9	99,7	128,0	82,8
1981	147,3	99,7	86,4	142,3	70,0
1982	134,5	93,7	79,2	137,6	68,0
1983	154,2	88,6	66,3	130,3	67,9
1984	188,5	90,4	63,6	123,8	73,1

Fonte: Pires de Souza (1985), pg. 184, Tabela A 5.

Em fevereiro de 1983, o governo federal decretou uma nova maxidesvalorização do cruzeiro de 30%, como já havia feito em dezembro de 1979. Essa teve dois efeitos sobre a economia. Por um lado, favoreceu - juntamente com a maturação do programa de substituição de importações de insumos básicos do II PND - a recuperação do saldo da balança comercial que obteve um superávit da ordem de US$ 6,5 bilhões no final de dezembro de 1983, o que, apesar do elevado montante de pagamento de juros, contribuiu para uma considerável redução do déficit em transações correntes de cerca de 58% em relação ao ano anterior. O superávit da balança comercial foi obtido por um aumento do quantum das exportações (especialmente de manufaturados), não obstante a queda de seus preços, e pela continuidade da compressão das importações - viabilizada pelo programa de substituição de importações e pelo crescimento negativo da economia - auxiliada por uma redução em seus preços. Mesmo assim, as reservas internacionais permaneceram em seu menor valor na década e a dívida externa líquida de médio e longo prazos cresceu cerca de US$ 11 bilhões. Acresça-se a isso o fato de que a dívida externa bruta de curto prazo aumentou US$ 33,8 bilhões entre 1981 e 1983 (Pires de Souza (1985), pg. 180, Tabela A 1).

Por outro lado, como já havia acontecido em 1979, a maxidesvalorização do cruzeiro levou a uma aceleração da inflação, que saltaria para um novo patamar de mais de 200% a.a.. Concomitantemente, a economia continuaria mergulhada em profunda depressão, com o PIB decrescendo em termos reais.

O ano de 1984 representa uma reviravolta no comportamento das contas externas da economia brasileira. O saldo da balança comercial registra um estupendo superávit de US$ 13,1 bilhões, e, pela primeira vez na década, é superior à remessa de juros pagos, de modo que a balança de transações correntes mantém-se equilibrada. Essa recuperação da balança comercial esteve associada à continuidade de queda das importações (de cerca de 39%, em dólares correntes, entre 1980/84) - viabilizada pela substituição de importações do II PND (Castro (1985) e IPEA/INPES (1987), pg. 14) - e ao crescimento de 23% das exportações em relação ao ano anterior (as de manufaturados cresceram 34%), como decorrência do aumento de seu quantum e da leve

recuperação de seus preços - que ainda continuaram deprimidos, todavia - facilitada pela maxidesvalorização anterior, pelo alto nível de capacidade ociosa existente no parque industrial, e pela enorme expansão do déficit comercial norte-americano (Conjuntura Econômica (1989), pg. 80, IPEA/INPES (1987), pg. 14, e Tabela 26 acima). O notável desempenho do setor externo da economia levou a uma importante recuperação das reservas internacionais que aumentam em 104%, em relação aos níveis de 1983. Por outro lado, o crescimento das exportações produziu efeitos multiplicadores sobre o mercado interno, a partir do segundo semestre do ano, de modo que a indústria e o PIB total voltam a crescer a taxas superiores aos 5% a.a. (Tabela 22, acima).

Finalizando, resta enfatizar que o setor externo da economia brasileira manteve o mesmo desempenho de 1984 até o final da década, com exceção de 1986. Com efeito, nesse ano, o saldo da balança comercial, embora ainda significativo, cai para 66% de seu nível em 1985, a balança de transações correntes apresenta um déficit de US$ 5,3 bilhões, e as reservas internacionais diminuem em, aproximadamente, 35% de seu valor em 1985. Esse comportamento díspar do ano de 1986 está, sem dúvida, associado à política de estabilização do Plano Cruzado e a seus efeitos sobre a economia.

Em primeiro lugar, a taxa de câmbio oficial foi mantida artificialmente congelada, de março a outubro, em torno de 13,84 Cz$/US$. Em setembro, a taxa de câmbio no paralelo tinha um ágio de cerca de 69% em relação à taxa oficial. Em segundo lugar, em função do relativo desestímulo às exportações e da considerável expansão do mercado interno, das despesas tanto com consumo como com investimento, as exportações decresceram cerca de 13% e as importações aumentaram em torno de 7% (Conjuntura Econômica (1989), pgs. 57 e 80). E, finalmente, embora se possa argumentar que, dentro de certos limites, a redução dos mega-superávits comerciais seja requerida pela sustentação do crescimento do mercado interno, sua redução, em 1986, foi feita, no entanto, de forma muito brusca e não foi acompanhada por uma queda correspondente da transferência de recursos financeiros ao exterior. Pelo contrário, o pagamento de juros manteve-se nos mesmos patamares elevados dos anos anteriores, em cerca de US$ 10,2 bilhões. Como consequência, essa política foi acompanhada por uma perigosa deterioração do saldo de transações correntes e das reservas internacionais do país. E daí à decretação da moratória unilateral em fevereiro de 1987 foi um passo, diante da encruzilhaada em que se enredava o governo brasileiro (vide Batista Jr. (1988), cap. 1).

4. A evolução do setor industrial da economia brasileira nos 80 pode ser acompanhado pelo exame da Tabela 27, que apresenta a taxa de crescimento anual da produção industrial, por categorias de uso, no período 1980/88.

Em 1980, no bojo das consequências do segundo choque do petróleo e da elevação das taxas de juros internacionais, a economia continuou crescendo a taxas elevadas, como já acontecera em 1979, como resposta a uma política econômica interna expansionista. A dinâmica do crescimento no biênio 1979/80 foi dada, basicamente, pela expansão do consumo, tendo a produção de bens duráveis de consumo registrado uma

variação de 18,8% em 1980. A combinação de uma política interna expansionista com a conjuntura internacional desfavorável, a adoção de uma maxidesvalorização do cruzeiro em fins de 1979, e a prefixação irrealista da correção monetária em 1980 levaram, juntamente com a introdução da correção semestral dos salários, à aceleração da inflação e a uma brutal deterioração das contas externas do país, como vimos (IPEA/INPES (1987), pgs. 8 e 9).

Tabela 27
Taxa de Variação Anual da Produção Industrial por Categorias de Uso - 1980/88 (%)

Ano	Bens de Capital	Bens Intermediários	Bens de Consumo Durável	Bens de Consumo Não Durável	Bens de Consumo Total
1980	8,6	9,2	18,8	5,3	7,5
1981	-19,4	-11,1	-24,9	1,2	-3,9
1982	-14,9	2,7	8,0	2,1	3,1
1983	-19,2	-2,5	-0,9	-5,0	-4,3
1984	14,8	10,2	-7,5	2,0	0,3
1985	12,8	7,2	15,4	7,8	9,2
1986	21,6	8,4	20,3	8,9	11,0
1987	-1,8	1,1	-5,4	1,6	0,2
1988*	-5,5	-3,3	-3,8	-4,2	-4,2

* Ultimos doze meses terminados em julho.
Fonte: Banco Central do Brasil (1988), pg. 20, Tabela 1. 4.

O triênio 1981/83 assistiu a uma recessão sem precedentes no setor industrial brasileiro, com o produto industrial decrescendo em todos os anos. Em 1981 foi adotada uma política econômica claramente contracionista: políticas monetária e creditícia restritivas, com substancial aumento da taxa de juros interna; elevação da carga fiscal e contenção dos gastos públicos; e ampliação do grau de subindexação dos rendimentos salariais superiores a 15 salários mínimos. O efeito foi uma brutal contração na produção de bens de consumo durável, acompanhada pela de bens intermediários e, principalmente, de bens de capital, devido à retração dos investimentos privados. Apesar da recessão generalizada, a produção de bens não duráveis de consumo cresceu tenuemente, em função da boa safra agrícola de 1981 e da superindexação dos salários de base (IPEA/INPES (1987), pgs. 9-10).

Em 1982 mantém-se a opção pela política recessiva, apesar de que se agrava a situação das contas públicas - o déficit público operacional passa de 6% do PIB em 1981 para 7,3% em 1982 - e a inflação atinge 95,4%, caindo um pouco em relação ao ano anterior. A produção de bens de capital continua reduzindo-se em resposta ao aumento da capacidade ociosa na indústria de transformação, embora os setores de bens de consumo e de bens intermediários tenham obtido algum crescimento. Além disso, como vimos, agrava-se o déficit em transações correntes, principalmente graças ao enorme montante de juros pagos nesse ano. Em setembro é decretada a moratória mexicana e em dezembro o Brasil firma seu primeiro acordo com o FMI, ampliando e amplificando a política recessiva que já vinha sendo adotada desde fins de 1980 (IPEA/INPES (1987), pgs. 11-12).

Assim, em 1983, promove-se um substancial corte nos gastos públicos que atinge pesadamente os programas de investimento das empresas do setor produtivo estatal, de modo que o déficit público operacional e a taxa de investimentos do setor público, ambas como porcentagem do PIB, caem para, respectivamente, 4,4% e 8,5% em 1983 (contra 7,3% e 9,9% em 1982). Ademais, altera-se a política salarial, extinguindo-se a claúsula de superindexação dos salários de base e ampliando-se a subindexação dos rendimentos salariais mais elevados.

A consequência desse ajustamento altamente recessivo foi a queda na produção industrial de todas as categorias de uso, como se vê na Tabela 27, e um aumento sem precedentes da capacidade ociosa na indústria de transformação, que passa de 16% no biênio 1979/80 para 27% em 1983. A recessão foi particularmente dura com o setor de bens de capital - cujo nível de utilização da capacidade instalada caiu para 56% - e com o setor de bens de consumo não durável. A contração da produção de bens intermediários em 1983 foi bem inferior a de 1981, devido ao desempenho relativamente superior da indústria de bens de consumo durável em 1983 e ao aumento das exportações de bens intermediários, assim como à maturação dos programas de substituição de importações implementados na segunda metade da década de 70.

O custo do ajustamento recessivo foi enorme: acompanhando o retrocesso industrial, a taxa de desemprego aberto atingiu os 6,4% em 1983 (contra 3,8% em 1979), com o aparecimento de 1,3 milhão de desempregados, e o rendimento médio real do trabalho assalariado caiu 17% em relação a 1979. Por outro lado, a inflação voltou a acelerar-se, aumentando para cerca de 155% em 1983 (Ver IPEA/INPES (1987), pgs. 12-14).

O período 1984/86 representa um interregnum de recuperação da economia brasileira, com o setor industrial crescendo a taxas progressivamente elevadas.

No início de 1984, manteve-se a política econômica contracionista acordada com o FMI, de modo que o déficit público operacional caiu ainda mais, para 2,7% do PIB nesse ano. Não obstante, a economia recuperou-se, tendo como fonte de crescimento principal, é indicutível, o espetacular desempenho das exportações, especialmente de manufaturados, como vimos. Isso é corroborado pela Tabela 27, onde se percebe a retomada do crescimento nos setores de bens de capital e de insumos básicos - o quantum exportado de bens de capital elevou-se 37% e o de bens intermediários 20% - e a estagnação do setor de bens de consumo (com queda importante nos duráveis). A partir do segundo semestre de 1984, os efeitos do crescimento das exportações passam a refletir-se no mercado interno. Recupera-se um pouco a massa salarial, a lei de salários é alterada, reduzindo o nível de subindexação, e a política econômica, monetária e fiscal, é flexibilizada, assumindo um caráter mais expansionista, dando fôlego à recuperação em curso.

Em 1985, com a Nova República, estreita-se, novamente, a política monetária, com a elevação das taxas de juros, e pratica-se o congelamento dos preços e tarifas de bens e serviços produzidos pelo setor público, numa perspectiva que prioriza o combate ortodoxo à inflação. A partir do segundo semestre do ano, no entanto, a ortodoxia é abandonada e a política econômica direcionada à sustentação do

crescimento com reposição salarial. Em 1985, a dinâmica do crescimento foi dada pelo aumento do consumo, embora continuassem os estímulos oriundos do setor exportador. Há uma grande recuperação do nível de utilização da capacidade instalada, que atinge 80% em 1985 (bem próximo aos 84% de 1980), apesar da ociosidade ainda existente na indústria de bens de capital. Pode-se mesmo afirmar que começam a se generalizar os sinais de excesso de demanda na economia, com dificuldades de atendimento pelo lado da oferta (aumento dos turnos de trabalho, escassez de insumos e componentes industriais, etc.), relativamente negligenciados pelo governo federal, com a manutenção de políticas monetária e fiscal expansionistas (IPEA/INPES (1987), pgs. 14-19).

Apesar da retomada expressiva do crescimento econômico, 1984 e 1985 assistem, também, à aceleração da inflação, que ultrapassa o patamar dos 200% a.a.. Premido pela ameaça da hiperinflação, alimentada pela elevação dos preços agrícolas motivada pela quebra da safra no verão de 1986, o governo decreta o Plano Cruzado, em fins de fevereiro de 1986, desindexando a economia, congelando preços e salários - após a concessão de um abono de 8% aos assalariados (de 16% sobre o salário mínimo) - e criando uma nova moeda, o cruzado. Os efeitos do Plano Cruzado foram altamente expansionistas para a demanda doméstica no curto prazo: o emprego cresceu mais do que a população economicamente ativa, de modo que a taxa de desemprego aberto nas regiões metropolitanas principais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador e Pôrto Alegre) caiu de 5,3% em 1985 para 3,6% em 1986; a taxa média de desempregados e ocupados com menos de um salário mínimo declinou, nessas regiões, de 26,4% em 1985 para 20,3% em 1986; e o rendimento médio real das pessoas ocupadas elevou-se em 33,3% na região metropolitana de São Pauloo e em 24,4% na do Rio de Janeiro. Como consequência, o consumo expandiu-se ainda mais, a uma taxa de variação de cerca de 12% em relação ao ano anterior, o que se reflete nas taxas de crescimento dos bens de consumo durável e não durável, as maiores da década, próximas às do ciclo expansivo 1970/73.

Em decorrência do esgotamento da capacidade ociosa em inúmeros setores, cresce a taxa de investimento na economia - que passa de 16% do PIB em 1985 para 18% em 1986 - estimulando o setor de bens de capital, que também cresce a taxas semelhantes às do início da década. O setor de bens intermediários, por sua vez, cresce a uma taxa menor, revelando o esgotamento virtual de sua capacidade produtiva: em fins de 1986 o nível de utilização da capacidade instalada nesse setor é de cerca de 91%, enquanto a taxa de investimentos do setor público praticamente não aumenta, atingindo 8,8% contra 8,2% em 1982.

No final de 1986, entretanto, o ritmo de crescimento da indústria de transformação começa a desacelerar, devido a restrições tanto pelo lado da oferta como da demanda: as primeiras originadas no esgotamento da capacidade ociosa em vários ramos, e as segundas relacionadas à queda dos salários reais associada à generalização da cobrança de ágios e à retomada do processo inflacionário, notadamente a partir de dezembro (Vide IPEA/INPES (1987), pgs. 30-33).

Por fim, após o fracasso do Plano Cruzado, o período 1987/88 assiste a uma nova onda de desaceleração do crescimento industrial,

que é particularmente aguda em 1988. Com o recrudescimento da inflação em 1987 e um novo plano de estabilização (o Plano Bresser), com congelamento de preços e salários por tempo determinado (junho a agosto) - e que novamente fracassa em seu intento de manter a inflação em níveis menais reduzidos - e com a subsequente política de "feijão com arroz" em 1988, buscando segurar a inflação em um patamar de 20% ao mês, a economia brasileira acumulou nesse final de década um desempenho bastante sofrível, com a indústria de transformação mantendo-se estagnada ou decrescendo, o que pode ser observado em tôdas as categorias de uso industriais, mesmo com a manutenção dos mega-superávits em sua balança comercial.

5. Para finalizar, cumpre destacar um aspecto essencial que caracteriza o que se poderia chamar de "crise dos 80": a impotência do Estado brasileiro para enfrentar os principais problemas que afligem a economia nessa década, ou seja, a aceleração da inflação e a incapacidade de assegurar um crescimento industrial contínuo e auto-sustentado.

A primeira questão transparece claramente na Tabela 28. Tôdas as tres tentativas de eliminar ou conter a inflação na segunda

Tabela 28
Variação Mensal do Indice de Preços ao Consumidor (IPC)
1986/89 (%)

Meses	1986	1987	1988	1989
Janeiro	16,23	16,82	16,51	70,28***
Fevereiro	14,36*	13,94	17,96	3,60***
Março	-0,11*	14,40	16,01	6,09***
Abril	0,78*	20,96	19,28	-
Maio	1,40*	23,21	17,78	-
Junho	1,27*	26,06**	19,53	-
Julho	1,19*	3,05**	24,04	-
Agosto	1,68*	6,36**	20,66	-
Setembro	1,72*	5,68	24,01	-
Outubro	1,90*	9,18	27,25	-
Novembro	3,29*	12,84	26,92	-
Dezembro	7,27*	14,14	28,79	-

* Plano Cruzado
** Plano Bresser
*** Plano Verão
Fonte: FIBGE in Fôlha de São Paulo (1989).

metade da década, o Plano Cruzado (fevereiro a dezembro/86), o Plano Bresser (junho a agosto/87) e o Plano Verão (desde janeiro/89), ou fracassaram ou estão enfrentando terríveis dificuldades para impedir a reescalada dos preços, mesmo impondo uma política que pressiona coonsideravelmente a já enorme dívida pública interna, como é o caso do Plano Verão e suas excessivamente elevadas taxas de juros.

Em segundo lugar, a impotência do Estado brasileiro manifesta-se em sua capacidade, especialmente a partir de 1982, de renegociar a dívida externa, que é hoje praticamente dívida pública, e de reduzir a transferência de recursos financeiros ao exterior, sob a forma de pagamento de juros, que montam a cerca de 5% do PIB. Essa

incapacidade e seu reflexo sobre a dificuldade em formular estratégias alternativas de crescimento, foi demonstrada durante a vigência do Plano Cruzado, quando a tentativa de reduzir os mega-superávits da balança comercial redundou em considerável aumento no déficit em transações correntes e na consequente redução das reservas internacionais do país, pelo fato de que os pagamentos de juros foram mantidos nos mesmos patamares elevados dos anos anteriores.

E, em terceiro lugar, essa impotência reflete-se também na rápida deterioração da capacidade do setor público brasileiro em participar, na década de 80, no financiamento dos investimentos, como o indicam as Tabelas 29 e 30, abaixo.

Tabela 29

Carga Fiscal, Consumo Governamental e Poupança Pública (como % do PIB) - 1970/85

Ano	Carga Fiscal Bruta	Subsídios	Previdência Social	Dívida Pública Interna	Carga Fiscal Líquida	Gastos de Consumo	Poupanças Públicas
1970	27,1	0,8	8,2	1,3	16,8	11,3	5,5
1975	25,6	2,8	7,0	1,2	14,5	10,6	3,9
1980	23,2	3,6	7,6	1,9	10,1	9,0	1,1
1985	21,3	1,6	7,1	10,9	1,7	9,7	-8,0

Fonte: Dias (1988), Tabela I.

Da Tabela 29, percebe-se a queda na carga fiscal bruta entre

Tabela 30

Investimento do Setor Público e Investimento Total 1973/87 (em % do PIB)

Ano	Empresas Estatais Federais	Governo	Total	FBCF(*) Setor Público(1)	FBCF(*) Total
1973	5,42	4,23	9,65	12,85	23,23
1974	5,55	4,26	9,81	13,01	24,13
1975	6,55	4,26	10,81	14,01	25,17
1976	6,19	4,42	10,61	13,81	24,54
1977	5,82	3,60	9,41	12,61	23,18
1978	5,70	3,28	8,98	12,18	23,17
1979	5,12	2,38	7,51	10,71	22,44
1980	3,98	2,32	6,30	9,50	22,45
1981	4,70	2,49	7,19	10,39	20,11
1982	4,48	2,24	6,72	9,92	18,77
1983	3,48	1,78	5,26	8,46	15,99
1984	3,27	1,91	5,18	8,38	15,72
1985	2,81	2,20	5,01	8,21	16,21
1986	2,72	2,88	5,60	8,80	18,14
1987	2,63	2,78	5,41	8,61	17,09

(*) FBCF = Formação Bruta de Capital Fixo
(1) Sob a hipótese de que a FBCF das empresas estatais de estados e municípios tenha permanecido constante, ao nível d 3,2% do PIB, que foi a média registrada pelo IBGE relativa ao período 1980-1984.
Fonte: Instituto de Economia Industrial/UFRJ (1988), pg. 62, Tabela 2.

1970 e 1985, o colossal aumento da dívida pública interna como porcentagem do PIB, entre 1980 e 1985, e o colapso das poupanças púúblicas, cuja participação no PIB passa a ser consideravelmente negativa em 1985, mesmo com a queda da participação dos gastos de consumo da administração pública.

Na Tabela 30, observa-se a queda da participação dos investimentos públicos no PIB, ao longo da década de 80. Essa redução é particularmente notável nas empresas federais do setor produtivo estatal: de 1985 a 1987, a participação dos investimentos dessas empresas no PIB é cerca da metade do que foi no período 1973/79. Por outro lado, a participação da formação bruta de capital fixo do setor público no PIB permanece relativamente constante, a partir de 1983, em torno de 8,5% - ao contrário da formação bruta de capital fixo do setor privado, que varia mais acentuadamente nesses anos - indicando a incapacidade do setor público de aumentar a sua taxa de investimentos além desse patamar, bem abaixo do que foi obtido nos 70.

Em suma, na década de 70, pelo menos até 1979, o endividamento externo foi um mecanismo para a elevação da capacidade de investimento do setor público, especialmente das empresas estatais, permitindo-lhe enfrentar a crise pós-73 através de transformações na estrutura produtiva doméstica, viabilizando a expansão do nível de atividade e, mesmo, a proteção do setor privado da economia. Ao contrário, nos anos 80, a transferência líquida de recursos financeiros do setor público ao exterior levou ao colapso as finanças públicas e, com isso, a capacidade de financiamento do Estado brasileiro. Incapaz, politicamente, de minimizar o déficit e a dívida públicos, de aumentar a carga tributária, e de reduzir a transferência de pagamentos de juros ao exterior, o Estado revela sua face mais debilitada, impotente, em sua crise, para fazer face à inflação e à estagnação industrial, e para mobilizar o excesso de poupanças do setor privado em uma nova frente sustentada de expansão produtiva.

2. O Setor Agrícola

1. Como vimos anteriormente (tabela 22, pg. 25), o setor agropecuário experimentou, na década de 80, um expressivo crescimento médio anual de seu produto interno bruto, semelhante ao da década passada e superior ao do PIB total da economia. E marcante, nesse sentido, que o crescimento do PIB agrícola foi o dobro do do produto industrial. Isso indica que o ajustamento à crise externa a que foi submetida a economia nos 80 não parece ter tido na agricultura os mesmos efeitos negativos que atingiram pesadamente a indústria.

Com efeito, as indicações disponíveis sinalizam a continuidade e, mesmo, aprofundamento do processo de modernização agrícola dos 70, que mantém, no entanto, e acirra, talvez, seu caráter regionalmente concentrado e excludente de amplas camadas da população rural, agudizando os conflitos sociais no campo, tanto no sul como no norte do pais, em resposta, também, ao ressurgimento e ampliação do movimento sindical e camponês, à intransigência da burguesia agrária e dos grupos agroindustriais a ela vinculados na defesa de seus

interesses fundiários e de sua participação nos incentivos e subsídios estatais, e à própria incapacidade e/ou omissão do Estado em por em prática propostas legitimadas de solução desses conflitos.

2. Existem evidências, na verdade, de que nos 80 ocorre uma mudança na própria natureza do crescimento do produto agrícola. Ao contrário dos 70, onde a ocupação produtiva de novas terras teria sido a fonte principal de crescimento do produto agrícola, nos 80 o responsável principal teria sido o aumento do rendimento físico da terra (Dias (1988), pg. 6). Isso parece verdadeiro mesmo levando-se em conta a continuidade do processo de ocupação do Centro-Oeste: de fato, a taxa média anual de crescimento da área de lavoura, nessa região, foi de 10,6% entre 1970/80 e de 4,5% entre 1980/85 - para o Brasil a mesma taxa foi, respectivamente, de 3,7% e 1,3% (Cunha e Mueller (1988), Quadro 2.6). A grande exceção a esse padrão de crescimento dos 80 foi a cana-de-açúcar, cuja área cultivada praticamente dobra entre 1977/87, incorporando cerca de 2,1 milhões de ha, através, principalmente, da substituição de pastagens. A explicação para isso são os abundantes subsídios propiciados pelo Programa do Alcool (Prooalcool), a parttir da segunda metade dos 70, provavelmente o único programa de crédito rural no país com um incremento real de recursos na primeira metade da década dos 80 (Dias (1988), pgs. 6 e 8).

As Tabelas 29 e 30, abaixo, apresentam algumas evidências da elevação dos rendimentos físicos da terra nos 80.

Tabela 29
Rendimento Físico da Terra na Década de 80
Alguns Produtos (t/ha)

Produto	1976/77	1981/82	1984/85	1986/87
Arroz	1,49	1,62	1,90	1,74
Feijão	0,50	0,49	0,48	0,39
Milho	1,63	1,73	1,87	1,99
Trigo	0,66	0,65	1,61	1,67
Soja	1,77	1,56	1,80	1,84
Algodão	0,30	0,35	0,52	0,55
Cana-de-Açúcar	52,91	60,51	63,19	63,36

Fonte: Dias (1988)), pg. 6, Tabela V.

Observa-se, pela Tabela 30, um contraste importante entre as duas décadas: nos 80, com exceção da batata e da cebola, todos os produtos domésticos, principalmente destinados à alimentação básica, tiveram taxas médias anuais de crescimento dos rendimentos físicos superiores, algumas vezes significativamente, às obtidas na década de 70. Isso é especialmente notável para o arroz e o milho, cujos rendimentos físicos cresceram mais do que os da soja, produto importante da pauta de exportações brasileira. O mesmo ocorre com o trigo, cujos rendimentos físicos por ha. aumentaram cerca de 150%, quando se compara as safras 1986/87 e 1976/77 (observe-se que as safras constantes da Tabela 29 ocorreram em condições climáticas acima do normal, a comparação não sendo distorcida, portanto, por diferenças

no comportamento desse fator. Merecem igual destaque a batata e o tomate (matéria-prima industrial), que cresceram a taxas elevadas nas duas décadas. Note-se, por fim, o melhor desempenho do feijão e da

Tabela 30
Taxas Médias Anuais de Crescimento dos Rendimentos Físicos
Culturas Domésticas e de Exportação: 1965/81 e 1977/81 (%)

Culturas	1965/81	1977/86
Domésticas		
Arroz	-0,37	3,65
Feijão	-2,96	-1,05
Mandioca	-1,62	zero
Milho	1,49	2,98
Batata	3,61	3,01
Tomate	4,27	4,42
Cebola	4,03	2,07
Exportação		
Café	1,46	zero
Fumo	2,53	2,34
Algodão	-0,70	8,01
Cana-de-Açúcar	1,50	zero
Laranja	1,60	5,44
Amendoim	1,07	zero
Soja	2,80	2,76
Cacau	2,15	-1,16

Fonte: Castro (1989), pg. 3, Tabela 3.

mandioca na década de 80, já que esses são produtos de elasticidade dispêndio-renda negativa, o que desestimula, juntamente com sua praticamente inexistente articulação com cadeias agroindustriais modernas, crescimentos importantes de produtividade (Castro (1989), pg. 4).

Parece indiscutível que um dos fatores fundamentais para a reversão desse comportamento das culturas domésticas nos 80 foi, como ressalta Castro (1989), pg. 4, "o papel desempenhado pelo setor público de pesquisa, cujos projetos relacionados com produtos domésticos tiveram um prazo de maturação superior, só chegando ao mercado na década de 1980. Especialmente nos casos do feijão e do arroz de sequeiro foi necessário partir de estágios iniciais da pesquisa, utilizando material genético local, dada a inexistência de avanços internacionais nestas áreas".

Por fim, o desempenho das culturas de exportação foi relativamente adverso nos 80 em comparação aos 70. As duas grandes exceções foram o algodão e a laranja. O algodão teve um crescimento expressivo em sua produção na segunda metade da década, como veremos a seguir, e a laranja (como suco) tornou-se um dos mais importantes produtos de exportação da agroindústria paulista nos 80. A soja praticamente manteve a mesma taxa de crescimento nas duas décadas.

3. Quando se examina a evolução da produção agrícola na década de 80, dois aspectos merecem especial destaque: a continuidade, e

mesmo acirramento, da concentração regional no Centro-Sul, em detrimento do Nordeste, e o melhor desempenho dos produtos alimentares em relação ao ocorrido nos 70, como já tinhamos intuido antes, sem que isso implicasse em uma queda na produção dos exportáveis, muito pelo contrário.

As Tabelas 31 e 32 indicam a produção média anual, nos períodos 1973/79, 1980/83 e 1984/87, dos produtos alimentares e de exportação, respectivamente.

Tabela 31

Brasil e Centro-Sul: Produção Média Anual de Produtos Alimentares - 1973/79, 1980/83 e 1984/87 (1000 t)

Produtos	1973/79	1980/83	1984/87
Feijão			
Brasil	2.180	2.198	2.332
Centro-Sul	1.493	1.721	1.579
Milho			
Brasil	16.211	20.516	22.628
Centro-Sul	14.789	19.820	21.002
Mandioca			
Brasil	25.605	23.471	23.408
Centro-Sul	11.013	7.716	7.820
Arroz			
Brasil	7.907	8.870	9.719
Centro-Sul	6.050	7.624	8.109
Irrigado	2.070	2.791	3.555(*)
Trigo			
Brasil	2.511	2.244	4.446

(*) Período 1984/86.

Fonte: Rezende (1988), pgs. 25 e 31, Tabelas 4 e 5, e GIA/IBRE/FGV. Agradecemos à Profa. Ana Célia Castro, do CPDA/UFRRJ, pela cessão dos dados para 1987.

Observa-se o aumento da concentração da produção de arroz e milho no Centro-Sul - que é responsável por 93% e 83%, respectivamente, da produção brasileira desses produtos em 1984/87 - a estabilização da participação do feijão (em torno de 68%), depois de um aumento no início da década, e a queda da participação da mandioca, para cerca de 33%. O padrão de modernização do Centro-Sul é claro: expulsa os produtos alimentares de menor valor comercial (e elasticidade dispêndio-renda negativa) e incrementa, de forma importante, os produtos alimentares integrados a cadeias agroindustriais.

Ao contrário do que ocorreu na década passada, é importante o crescimento da produção de bens alimentares nos 80. Isso é especialmente destacável para o milho, o arroz e o trigo, cuja produção aumenta, respectivamente, 40%, 23% e 77%, quando se compara as médias anuais dos períodos 1973/79 e 1984/87. Mesmo o feijão tem sua produção levemente aumentada (em 7%) e o único produto alimentar na tabela cuja produção diminui é a mandioca (em 9%).

Ressalta o crescimento da produção de arroz irrigado, basicamente no Centro-Sul, cuja participação na produção total

brasileira passa de 26% para 38% entre 1973/79 e 1984/86. A concentração da produção irrigada se verifica no estado do Rio Grande do Sul, onde são obtidos índices de produtividade semelhantes aos norte-americanos.

Tabela 32
Brasil e Centro-Sul: Produção Média Anual de Produtos de Exportação - 1973/79, 1980/83 e 1984/87 (1.000 t)

Produtos	1973/79	1980/83	1984/87
Soja			
Brasil	9.472	14.395	16.002
Centro-Sul	8.142	11.646	10.236
Região do Cerrado	646	2.749	5.756
Algodão			
Brasil	1.764	1.733	2.438(*)
Centro-Sul	1.119	1.396	1.780(*)
Laranja			
Brasil	34.288	56.997	68.948
Cacau			
Brasil	249	347	390
Café			
Brasil	2.399(**)	2.611	2.772(*)
Cana-de-Açúcar			
Brasil	110.063	176.815	244.610

(*) Período 1984/86.
(**) Inclui apenas 1973, 1974, 1978 e 1979.
Fonte: idem Tabela 31, acima.

Particularmente notável é o que acontece com o trigo, a partir de 1985. Fruto dos incentivos governamentais e do desenvolvimento da pesquisa agronômica, o rendimento físico aumentou consideravelmente (cerca de 153% na última década), atingindo uma média de 1,7 t/ha em 1987, embora se obtenha índices de 2 a 3 t/ha em algumas lavouras do extremo sul do país. Com efeito, a produção que, em 1984, foi de 1,9 milhões de t passou para 4,3 milhões em 1985, 5,6 milhões em 1986 e 5,9 milhões de t em 1987, tornando o Brasil praticamente auto-suficiente em sua produção e reduzindo as necessidades de importações de 4,6 milhões de t em 1984 para cerca de 2,7 milhões em 1987, com uma previsão de 0,9 milhões em 1988 (Jornal do Brasil (1988), 1o. caderno, pg. 27).

A Tabela 32 apresenta a evolução da produção dos principais exportáveis agrícolas na década de 80. Todos, sem exceção, têm aumentada sua produção em relação à década passada.

Para a soja, a produção aumenta 69% entre os períodos extremos, embora, para o Centro-Sul, a produção média anual caia cerca de 12% entre 1980/83 e 1984/87. Ou seja, o aumento da produção de soja no Brasil, durante a década de 80, foi obtido através da substituição progressiva da participação do sul do país pela da região do cerrado, especialmente a do Centro-Oeste (a região do cerrado inclui o Centro-Oeste e áreas dos estados de Minas Gerais e Bahia). Esse fenômeno tem duas consequências importantes. Primeiro, a redução da produção de soja no sul - cuja vertiginosa expansão nos 70 tinha sido

bastante excludente - abre espaços para o crescimento de outras culturas, especialmente alimentares, e pode ter um peso importante na explicação do aumento da produção de alimentros no Centro-Sul, nessa década, ao mesmo tempo em que pode estar estimulando uma expansão mais equilibrada da produção familiar tecnificada nessa região, por efeito de uma maior diversificação produtiva. E segundo, a expansão da soja foi um fator importante para a continuidade da ocupação produtiva dos cerrados nos 80, de grande potencial para a agricultura brasileira, como o demonstra o aumento da participação dos cerrados na produção nacional de soja de 7% em 1973/79 para 36% em 1984/87, reflexo de um crescimento de 791% entre os dois períodos. Acresça-se a isso que o Centro-Oeste (de maior área na região dos cerrados) representava em 1985 28% da área colhida com soja no país (contra 4% em 1975), sendo que a soja era responsável, no mesmo ano, por 42% da área colhida de lavouras nessa região, seguida pelo arroz com 24% e pelo milho com 17% - as taxas de crescimento dos rendimentos físicos da soja e do arroz foram, respectivamente, 3,5% a.a. e 2% a.a., no período 1974/85. Sem esquecer que, em 1985, o Centro-Oeste possuia 39% da área total com pastagens no país (Cunha e Mueller (1988), Quadros 2.6, 2.7, 3.10a e 3.11).

A produção de algodão eleva-se 38% entre as duas décadas, com mais vigor no Centro-Sul, que aumenta sua participação na produção média anual para 73% em 1984/86 (era de 63% em 1973/79). Por seu lado, as produções de laranja e de cana-de-açucar apresentam um extraordinário crescimento na década de 80, de 101% e 122%, respectivamente, em relação à década passada. Sem dúvida, isso está associado aos estímulos provenientes tanto da evolução dos preços internacionais reais de suco de laranja como do Programa Nacional do Alcool e da expressiva expansão das agroindústrias a elas vinculadas, em especial no estado de São Paulo (ver Almeida (1988) a respeito).

4. Outra característica importante do processo de expansão da agricultura nos 80 é a de que ele ocorreu em um contexto de redução do crédito rural subsidiado, ao contrário do acontecido na década de 70 (pelo menos até 1976).

Essa redução no crescimento do crédito rural subsidiado é mais uma expressão da perda de capacidade de financiamento do Estado brasileiro, o qual, a partir de 1982, com o fechamento do mercado internacional de empréstimos, não tem mais condições de sustentar uma política creditícia nos mesmos moldes da década anterior. Na verdade, como vimos, desde 1976 a política de crédito rural subsidiado dava sinais de virtual esgotamento e passava a ser um componente da aceleração inflacionária.

Na Tabela 33 aparece a evolução do total do crédito rural nos 80, discriminando os tipos principais de financiamento concedidos. Como se pode ver, o total do crédito rural desaba, a partir de 1979, atingindo seu nível mais reduzido em 1984, quando volta a crescer. Esse comportamento é compartido pelos créditos de comercialização e de investimento - que, em 1984, representavam, em termos reais, apenas 26% e 18% de seus valores em 1979 - mas não pelo crédito de custeio, que alterna elevações e quedas, numa espécie de política de "stop and go". A partir de 1985, todos os componentes voltam a crescer, sendo

remarcável o aumento do crédito de investimento em 1986 (de 268% em relação ao ano anterior). Além disso, a taxa implícita de subsídio cai continuamente até 1985 - em 1984 foi introduzida a correção monetária plena nos empréstimos rurais - volta a crescer em 1986 com o Plano Cruzado, e desaparece no segundo semestre de 1987, com a reintrodução da correção monetária plena com o Plano Bresser (Rezende (1988), pg. 83).

Tabela 33
Evolução dos Empréstimos Rurais na Década de 80
1979/86 - Cz$ bilhões de março/86

Ano	Crédito Total	Crédito de Custeio	Crédito de Investimento	Crédito de Comercialização
1979	235,1	118,2	58,7	58,1
1980	224,8	127,2	42,2	55,4
1981	195,0	114,3	30,1	50,5
1982	188,8	121,5	24,7	42,6
1983	142,5	88,6	23,8	30,1
1984	87,1	61,4	10,7	15,0
1985	124,1	88,3	16,1	19,8
1986	179,8	99,7	59,3	20,7

Fonte: Rezende (1988), pg. 90, Tabela 18.

Quais as razões para que o impacto da redução do crédito rural subsidiado não ter sido tão negativa sobre a produção agrícola na década, ao contrário do que se esperava reflexionando em função da experiência dos 70?

Rezende (1988), pgs. 84-97, apresenta algumas explicações a respeito, que reproduziremos a seguir.

Como se pode ver na Tabela 34, o efeito da redução do

Tabela 34
Consumo Aparente de Insumos Agrícolas e Aquisição de Tratores na Década de 80 - 1979/86 - 1975=100

Ano	Defensivos	Fertilizantes	Tratores
1979	127	180	85
1980	143	212	88
1981	111	139	49
1982	84	137	43
1983	74	122	39
1984	103	175	72
1985	93	162	71
1986	n.d.	192	82

Fonte: Rezende (1988), pg. 89, Tabela 17.

crédito rural subsidiado sobre a compra de insumos modernos e de tratores não é totalmente clara.

De 1980 a 1983, há uma evidente queda na aquisição de defensivos, fertilizantes e tratores. No caso de tratores, esse comportamento deve ter sido afetado pela diminuição do crédito de

investimento. No entanto, o crédito para custeio manteve-se em níveis elevados até 1982. Além da formação de estoques em 1980, em função da baixa taxa de juros doméstica e da baixa taxa de câmbio, é provável que a redução do consumo aparente de defensivos e fertilizantes esteja mais associada ao aumento dos preços pagos por esses insumos em relação aos preços recebidos pelos agricultores. De fato, a relação entre os índices reais de preços pagos e de preços recebidos evoluiu, entre 1980 e 1983, negativamente para os agricultores, como se vê a seguir (dados originais em Rezende (1988), pg. 94):

	Fertilizantes	Defensivos
1980	1,25	1,12
1981	1,26	1,16
1982	1,32	1,32
1983	1,32	1,40

Por outro lado, em 1984 há uma forte recuperação da compra de insumos modernos e de tratores, que não pode ser explicada pelo crédito rural. Com efeito, nesse ano o crédito rural atinge seu patamar mais baixo, equivalente, em termos reais, aos anos anteriores a 1973. A explicação mais provável para a retomada do consumo produtivo em 1984, segundo Rezende, reside na elevação da renda agrícola auferida com a safra de 1984 e na expectativa de que essa renda se manteria alta na safra de 1985. Essa expectativa só foi revertida com a seca no final de 1985, e é revertida novamente com a adoção do Plano Cruzado em 1986, e suas políticas monetária e creditícia expansivas, e com a fixação da taxa de juros para o crédito de custeio em 10% a.a.. A consequência foi um crescimento recorde dos investimentos e da produção na safra 1986/87. Em 1987 foi reintroduzida a correção monetária plena no crédito rural e a produção agrícola não foi afetada negativamente, repetindo o que acontecera em 1984, mesmo sem contar com as condições excepcionalmente propícias de preços e de rentabilidade desse ano.

Daí a conclusão de Rezende: o desempenho da agricultura não foi afetado desfavoravelmente pela redução do crédito rural subsidiado. Pelo contrário, como essa política de crédito, característica dos 70, teve efeitos distributivos perversos sobre o meio rural - através de sua concentração em médios e grandes produtores, pelo estímulo à valorização da terra, e pelo desestímulo à absorção de mão-de-obra em condições contratuais próprias - é provável que sua atenuação ou eliminação traga benefícios sociais ponderáveis ao campo brasileiro na década de 80 (Rezende (1988), pg. 97).

5. Por fim, resta examinar, brevemente, as razões para o melhor desempenho da produção de alimentos básicos nos 80, em relação à sua medíocre performance na década de 70. Nesse ponto, chamaremos a atenção, basicamente, para dois argumentos apresentados, entre outros, por Rezende (1988), e que nos parecem os mais relevantes.

Em primeiro lugar, ao considerarmos a evolução dos índices reais de preços recebidos pelos agricultores para culturas domésticas e para culturas de exportação, observa-se um comportamento bastante mais favorável dos produtos agrícolas domésticos na década de 80, apesar de que todos os índices são inferiores aos dos 70, como o indica a Tabela 35, abaixo. Note-se que a redução dos índices de

preços dos produtos animais é maior do que a das culturas alimentares, o que se explica, certamente, pela diminuição da renda per capita e pelo aumento do desemprego urbano, pelo menos até 1984, e pela maior elasticidade dispêndio-renda daqueles produtos (o que deve explicar

Tabela 35
Indices Reais (1) de Preços Recebidos pelos Agricultores
1979/86

Ano	Culturas Domésticas(2)	Produtos Animais(3)	Culturas de Exportação (sem café)(4)	Culturas de Exportação (com café)(5)	(2)/(4) x 100
1979	105	124	89	80	118
1980	119	117	78	69	153
1981	109	94	68	56	160
1982	85	82	66	55	129
1983	85	80	64	52	133
1984	95	92	101	79	94
1985	86	82	72	63	119
1986	91	94	68	78	134

Notas: (1) Calculado com base nos índices mensais de preços ao produtor e do IGP - DI.
(2) Arroz, batata, feijão, mandioca e milho.
(3) Boi gordo, frango, leite, ovos e suínos.
(4) Algodão, cacau, laranja e soja.
(5) Idem (4) mais café.
Fonte: Rezende (1988), pg. 43, Tabela 6.

sua mais intensa recuperação em 1986). A queda dos preços reais das culturas de exportação, no entanto, é ainda mais acentuado, o que se explica pela conjuntura bastante desfavorável das commodities, com a única exceção do suco de laranja, de modo que o bom desempenho do valor das exportações agrícolas no período é explicado pela evolução do quantum das exportações, que aumenta 34% de 1980 a 1985 (Rezende (1988), pg. 51). Com efeito, nos 80, a situação da agricultura mundial foi marcada não por um déficit de oferta, como nos 70, mas pelo acúmulo de elevados estoques que deprimiram os preços das mercadorias durante a maior parte do período, com exceção de 1984 e de 1988 (Wedekin e Pinazza (1988)). Nessa conjuntura, a relação, no período 1980/86, entre preços recebidos pelos agricultores com culturas domésticas e com culturas de exportação foi quase sempre bem superior a 100, como o indica a última coluna da Tabela 35 (ver Rezende (1988), pgs. 41-46), o que deve ter, pelo menos, aumentado relativamente a rentabilidade dos produtos alimentares (em função, também, da menor atratividade da pecuária).

E, em segundo lugar, ainda de acordo com Rezende, a elevação da produção de alimentos nos 80 está relacionada à maior efetividade da política de preços mínimos nessa década. Duas medidas de política agrícola contribuiram para tal. Primeiro, ao contrário do que sucedia até então - quando o governo fixava os preços mínimos, em termos nominais, meses antes da safra - em 1981 o governo estabeleceu o "preço-base", sujeito à indexação até o começo de seu período de operação como preço mínimo. Segundo, em julho de 1984, o governo federal estendeu a correção monetária dos preço-base por mais dois meses e concedeu uma elevação geral desses preços (Rezende (1988),

pgs. 58-59). Certamente, segundo Rezende, essas reformulações de política favoreceram principalmente as culturas domésticas - para as quais, ao contrário dos produtos exportáveis, os preços de mercado são determinados pelas condições de oferta e demanda internas - pois reduziram a incerteza quanto aos preços mínimos, diminuindo, assim, a incerteza quanto à renda a ser obtida em situações de safras longas, além de terem provocado uma tendência à elevação dos preços mínimos reais na última década, em nítido contraste com o que ocorreu na segunda metade dos 70, quando a tendência predominante foi a de decréscimo dos preços mínimos reais (idem, pg. 59).

Referências

ALMEIDA, Leila T. de F. (1988). "Agroindústria em São Paulo". Agroanalusis, 12 (11), novembro, p. 7-20.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (1988). Brasil Programa Econômico. 18, setembro, 103 p.

BATISTA JR., Paulo Nogueira (1988). Da Crise Internacional à Moratória Brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 314 p.

BONELLI, Regis e MALAN, Pedro S. (1976). "Os Limites do Possível: Notas sobre Balanço de Pagamentos e Indústria nos Anos 70". Pesquisa e Planejamento Econômico, 6 (2), agosto, p. 353-406.

BRESSER PEREIRA, L. C. e NAKANO, Y. (1984). Inflação e Recessão. São Paulo, Brasiliense, 199 p.

CASTRO, Ana Célia (1989). Agricultura Brasileira e Retomada do Crescimento, mimeo., 50 p.

CASTRO, Antonio Barros de (1985). "Ajustamento x Transformação. A Economia Brasileira de 1974 a 1984" in CASTRO, A. B. de e PIRES DE SOUZA, F. E. A Economia Brasileira em Marcha Forçada. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 11-95.

CUNHA, Aércio S. e MUELLER, Charles C. (1988). O Centro-Oeste e a Questão do Abastecimento Alimentar no Brasil. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Projeto PNUD-CDR-IPEA, versão preliminar, mimeo., 142 p.

CONJUNTURA ECONOMICA (1989), 43 (1), 31 de janeiro, 140 p.

CRUZ, Paulo D. (1983). "Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta" in BELLUZZO, L. G. de M. e COUTINHO, R., orgs. Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaios sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, v. 2, p. 59-106.

DELGADO, Guilherme da Costa (1985). Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985. São Paulo, Icone e Editora da UNICAMP, 240 p.

DELGADO, Nelson Giordano (1988). "A Agricultura nos Planos de Desenvolvimento do Governo Federal: do Plano Trienal ao III PND" in BENETTI, Maria D. e FRANTZ, Telmo R., coords. Desenvolvimento e Crise do Cooperativismo Empresarial do Rio Grande do Sul. 1957-84 Pôrto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, 2. ed. revista e ampliada, p. 35-111.

DIAS, Guilherme (1988). "The Role of Agriculture in the Structural Adjustment Process of Brazil", mimeo., 10 p.

FARIA, Vilmar (1986). "Mudanças na Composição do Emprego e na Estrutura das Ocupações" in BACHA, Edmar L. e KLEIN, Herbert S., orgs.

A Transição Incompleta: Brasil desde 1945. Rio de Janeiro, Paz e Terra, v. I, p. 73-109.
FOLHA DE SAO PAULO (1989). "Inflação pode levar o governo a reindexar economia". 2 de abril, Economia, B-6.
GOODMAN, David (1986). "Economia e Sociedade Rurais a partir de 1945" in BACHA, E. L. e KLEIN, H. S., orgs. Op. Cit., v. I, p. 111-173.
HOMEM DE MELO, Fernando (1983). O Problema Alimentar no Brasil. A Importância dos Desequilíbrios Tecnológicos. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 226 p.
HOMEM DE MELO, Fernando (1985). Prioridade Agrícola: Sucesso ou Fracasso?. São Paulo, FIPE/Pioneira, 200 p.
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL/UFRJ (1988). Boletim de Conjuntura. 8 (2), Junho, 86 p.
IPEA/INPES (1987). Perspectivas da Economia Brasileira - 1987. Rio de Janeiro, 275 p.
IPEA/INPES (1988). Carta de Conjuntura, 5, dezembro.
JORNAL DO BRASIL (1988). "Auto-suficiência em trigo aumenta preço", 13 de novembro, Economia, 1o. caderno, p. 27.
MALAN, Pedro S. (1983). "A Questão Externa" in FMI x Brasil. A Armadilha da Recessão. São Paulo, Fórum Gazeta Mercantil, p. 69-102.
MARTINE, George (1987). "Exodo Rural, Concentração Urbana e Fronteira Agrícola" in MARTINE, G. e GARCIA, Ronaldo C., orgs. Os Impactos Sociais da Modernização Agrícola. São Paulo, Caetés, p. 59-79.
MENDONÇA DE BARROS, J. R. e MANOEL, Alvaro (1988). "Insumos Agrícolas: Evolução Recente e Perspectivas" in BRANDÃO, Antonio Salazar P., ed. Os Principais Problemas da Agricultura Brasileira: Análise e Sugestões. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, p. 295-332.
MUNHOZ, Dercio Garcia (1982). Economia Agrícola. Agricultura - Uma Defesa dos Subsídios. Petrópolis, Vozes, 111 p.
PIRES DE SOUZA, F. E. (1985). "Metamorfoses do Endividamento Externo" in CASTRO, A. B. de e PIRES DE SOUZA, F. E., Op. Cit., p. 97-189.
REZENDE, Gervásio Castro de (1988). Crise Externa e Agricultura: Brasil. Anos 80. Rio de Janeiro, FASE, 103 p.
SAYAD, João (1984). Crédito Rural no Brasil. Avaliação das Críticas e das Propostas de Reforma. São Paulo, FIPE/Pioneira, 125 p.
SERRA, José (1983). "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra" in BELLUZZO, L. G. de M. e COUTINHO, Renata, orgs. Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaios sobre a crise, 2. ed., São Paulo, Brasiliense, v. 1, p.56-121.
TAVARES, Maria da Conceição e BELLUZZO, L. G. de M. (1983). "Notas sobre o Processo de Industrialização Recente no Brasil" in BELLUZZO, L. G. de M. e COUTINHO, R., orgs. Op. Cit., v. 1, p. 122-140.
WEDEKIN, Ivan e PINAZZA, Luiz A. (1988). "O Novo Cenário Agrícola Mundial. Um balanço das oportunidades para a agricultura brasileira no final da década de 80". Cadernos Agroceres. III (7).

Políticas Diferenciadas de Desenvolvimento Rural no Nordeste

1. Introdução

1. Como já foi observado, o desenvolvimento da agricultura brasileira nas duas últimas décadas aprofundou a concentração regional da produção agrícola no Centro-Sul. Isso significa que, embora a modernização do agro tenha tendido a alcançar o país como um todo, ela, de fato, manteve ou acentuou os desequilíbrios regionais existentes, afetando desfavoravelmente a região Nordeste, tradicionalmente um espaço econômico-social dominado por pequenos produtores empobrecidos: na década de 70, cerca de tres milhões de famílias nordestinas viviam com uma renda per capita anual inferior a US$ 50, ou seja, em níveis de pobreza absoluta (Chaloult (1984/85), pg. 63). Isso tem imposto a definição e implementação, pelo governo brasileiro, de diversas políticas diferenciadas de desenvolvimento para o Nordeste rural.

2. Apesar de que a história da intervenção do governo federal no Nordeste seja longa (Carvalho (1988), cap. 4 e Sampaio e outros (1979), Parte I, sobre o qual está estruturada esta introdução), sua experiência mais recente inaugura-se na década de 70 com a prática de planejamento regional centralizado a nível federal dos governos militares, a partir dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, especialmente do Primeiro e do Segundo PND's. Essa nova perspectiva coincide com o esvaziamento político, pós-1964, da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), num contexto em que

os "órgãos regionais de planejamento passam a atuar como entidades mais destinadas a apontar problemas e sugerir soluções, a serem ou não aceitas pelos órgãos centrais, e como executores das diretrizes baixadas pelos centros nacionais de planejamento". Assim, "a evolução natural do estilo de política regional veio a se dar na sucessiva criação de programas que, idealizados a nível de governo central, eram simplesmente "coordenados" pelos órgãos regionais de planejamento e executados pelos mesmos e tradicionais departamentos, companhias e institutos" (Sampaio e outros (1979), pg. 50).

O I PND, preparado para o período 1972/74, representa o início do deslocamento para o governo federal da definição das diretrizes de desenvolvimento regional. O I PND incorpora como programas principais o PIN - Programa de Integração Nacional, e o PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste, já existentes anteriormente.

Das cinco linhas de ação contempladas no PIN, duas diziam respeito ao Nordeste: o Plano de Irrigação e a implantação de corredores de exportação. O PROTERRA, por sua vez, incluia duas linhas principais de atuação, a compra e desapropriação de terras e a concessão de crédito subsidiado, as quais eram desdobradas em dois ítens fundamentais: o apoio ao pequeno produtor rural minifundiário ou sem terra, e a implantação de projetos agrícolas empresariais (Sampaio e outros (1979), pgs. 53-4). Cabe destacar a prioridade dada ao sistema de incentivos fiscais e financeiros nesses programas: do total de recursos destinados ao PROTERRA, 69% têm sua origem em incentivos fiscais, e 62% do total de recursos alocados à integração nacional

(incluídos o PIN e o PROTERRA) provêm de incentivos fiscais destinados ao Norte e Nordeste (Delgado (1988), pg. 77).

Com o progressivo descrédito do PIN e do PROTERRA, o governo federal, no bojo do II PND, cria dois novos programas: o POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento de Areas Integradas do Nordeste, em 1974, e o Projeto Sertanejo - Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Arida do Nordeste, em 1976, consubstanciando um estilo de política "via criação de programas", bastante semelhante à política anterior à criação da SUDENE, com a diferença de que antes "ao fracasso dos planos se acudia com novos órgãos" e agora "ao fracasso dos programas se responde com novos programas" (Sampaio e outros (1979), pgs. 50 e 60).

O POLONORDESTE tencionava promover o desenvolvimento e a modernização de áreas selecionadas do Nordeste, numa estratégia que privilegia a criação de pólos agrícolas e agropecuários e a execução, por área selecionada, de planos integrados de desenvolvimento que especifiquem a programação dos investimentos públicos a serem realizados (idem, pg. 215). A implementação do Programa seria feita através de projetos de desenvolvimento rural integrados.

Além de estender o mapeamento tradicionalmente utilizado para o Nordeste - em vez do antigo trinômio "Sertão/Agreste/Mata", o novo zoneamento inclui os Vales Umidos, as Serras Umidas, a Agricultura Seca, os Tabuleiros Costeiros e a Pré-Amazônia - o programa define como seu público-meta aquelas unidades de produção familiar auto-suficientes, em renda e em trabalho, mas que não são capazes de gerar excedente para re-investimento, ou seja, os

beneficiários seriam selecionados com o objetivo de criar e consolidar essas unidades de produção auto-suficientes. E o crédito oficial subsidiado teria um papel estratégico para a viabilização dessas unidades de produção (Wilkinson (1986), pgs. 29, 31 e 36). E interessante notar, como faz Wilkinson, a identidade de orientações do POLONORDESTE e da estratégia do Banco Mundial (a partir de 1973): o ponto central da política "não é a pobreza rural em si, mas o estímulo à modernização do setor de produção de alimentos, baseado essencialmente, embora não exclusivamente, na pequena produção" (idem, pg. 38).

Por sua vez, o Projeto Sertanejo objetivava melhorar as condições produtivas da região semi-árida do Nordeste, através da associação da agricultura irrigada com a seca. Para isso, buscava, tendo como referência as pequenas unidades de produção: estabilizar a produção agrícola, o emprego e a renda; expandir os serviços de apoio requeridos por essa estabilização; e reformular a estrutura fundiária, pela expansão das áreas dos pequenos produtores e pela substituição da parceria. A população-meta compreendia quatro estratos de produtores: trabalhadores sem terra e assalariados; pequenos proprietários; médios proprietários com área de até 500 ha.; e proprietários com mais de 500 ha., desde que proporcionassem acesso à terra aos dois primeiros grupos, alienando o excedente de propriedade alem dos 500 ha.. Os principais beneficiários do programa seriam o segundo e o terceiro estratos, o que, evidentemente, significa um reconhecimento das dificuldades em promover uma reestruturação fundiária através do Projeto e reduz a abrangência do programa, já que os grupos um e dois

acima, que representavam 70% da PEA agrícola nordestina em 1970, abrangiam apenas 20% das propriedades a serem assistidas (Sampaio e outros (1979), pgs. 275-278).

2. O POLONORDESTE

1. O Programa de Desenvolvimento de Areas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE, criado pelo Decreto Lei no. 74.794 de 30 de outubro de 1974, foi, dentre os programas especiais implementados pelo Governo Federal na década de 70, o mais ambicioso e abrangente.

O **objetivo** principal do programa foi "promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste", de acordo com o artigo 1 do Decreto Lei acima referido (Sampaio e outros (1979), pg. 215, Tabela 12-1). As áreas prioritárias identificadas incluiam: os vales úmidos, as serras úmidas, as áreas de agricultura seca, os tabuleiros costeiros, e a região pré-amazônica do Maranhão. Nessas foram selecionadas inicialmente cerca de 24 áreas específicas, escolhidas em função de seu potencial agrícola, tendo em vista a implantação de uma estratégia de "pólos de desenvolvimento". Até 1982 o número de projetos contemplados pelo programa incluia 47 projetos de desenvolvimento rural integrado (PDRI's), os quais se reduziram para 30 em 1984, na grande maioria localizados no semi-árido e nos vales e serras úmidos. Em 1980, a área de atuação do POLONORDESTE englobava cerca de 500.000 km2 em nove Estados, com 34 PDRI's em fase de implantação, com uma área média de 15.000 km2 e uma população média de 250.000 pessoas por

projeto. No entanto, a heterogeneidade entre os PDRI's era considerável: a área dos projetos variava de 340 km2 (Pindorama, Alagoas) até 129 mil (Projeto Além São Francisco, Bahia) e a população residente oscilava entre 10 mil pessoas (Pindorama) até mais de um milhão (Paraguaçu, Bahia) (conforme Miranda (1985), pgs. 32 e 33).

2. Uma das características marcantes do POLONORDESTE é a inexistência, em sua proposta original, de um objetivo explícito de reformulação da estrutura fundiária prevalecente em suas áreas de atuação. Com efeito, a reestruturação da posse da terra era um dos objetivos de um programa especial anterior, criado em 1971, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste - PROTERRA e, em consequência, não foi incluida no POLONORDESTE (Sampaio e outros (1979), pg. 214). Isso significa que a abordagem original dos PDRI's limitava-se a uma estratégia que priorizava os investimentos públicos em infra-estrutura física e social, a assistência técnica e extensão rural (considerada a vanguarda dos PDRI's), e o crédito rural orientado, como instrumentos privilegiados para incentivar as mudanças previstas nas estruturas e técnicas de produção, nas relações de trabalho e na posse e uso da terra (Sampaio e outros (1979), pg. 216).

Apesar disso, como destaca Miranda (1985), os objetivos do POLONORDESTE evoluiram significativamente ao longo de sua execução, especialmente na década de 80. Nesse sentido, o programa "ganhou uma orientação mais forte de "grupo-meta", passando a se preocupar tanto em atender às necessidades básicas de famílias rurais, inclusive as sem-terra, quanto com o fortalecimento imediato das bases econômicas

de determinadas microrregiões" (pg.31). Progressivamente, os grupos sem-terra e os pequenos produtores proprietários passaram a ser identificados como componentes principais da população beneficiária do POLONORDESTE. Como consequência, embora não tão espetacular, os recursos aplicados em ações fundiárias que representavam 9% do total das aplicações realizadas até 1983 passaram, em 1984, a 15% do total (Miranda (1985), pg. 34).

Dentre os elementos que contribuiram para essa evolução, pode-se destacar: (1) a própria experiência do POLONORDESTE, desenvolvida em um clima de crescente conscientização política e de revigoramento do movimento dos trabalhadores rurais, característico do final dos 70 e início dos 80, e a progressiva aprendizagem, por parte dos formuladores da política de desenvolvimento rural regional, das limitações da aplicação de uma estratégia de pólos de crescimento nas condições do Nordeste, aliada à reduzida capacidade de geração de benefícios para os pequenos produtores rurais de medidas centradas em um "pacote tradicional de infra-estrutura física/serviços de apoio agrícola"; e (2) a tendência à redução, ao longo de sua execução, dos recursos destinados à infra-estrutura física, de grande importância nos primórdios da implantação do programa: até 1983, os gastos com estradas vicinais e eletrificação rural totalizaram cerca de 25% dos recursos aplicados pelo POLONORDESTE, enquanto em 1984 cairam para 14% (Miranda (1985), pgs. 31, 32 e 34).

No que se refere às **metas** do programa, o Decreto Lei de criação do POLONORDESTE não fixa metas. A origem dos recursos para os quatro primeiros anos adviria em 80% de fontes nacionais e em 20% de

fontes externas. Dentre as fontes nacionais assinalava-se: o PIN/PROTERRA (50% dos recursos totais), o Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (17%) e o Orçamento Geral da União. Dentre as fontes externas, destacavam-se os financiamentos provenientes do Banco Mundial (Sampaio e outros (1979), pg. 218).

Até março de 1985 foram aplicados no POLONORDESTE cerca de US$ 1,1 bilhão (Miranda (1985), pg. 34).

3. Quando se considera a **estrutura administrativa de gestão** do programa, verifica-se que acompanha a complexidade característica dos programas multi-setoriais. Assim, além de envolver várias agências federais e estaduais com funções superpostas, o POLONORDESTE era administrado em quatro níveis: federal, regional, estadual e local (Miranda (1985), pg. 36, no qual está principalmente baseado este ítem).

A nível **federal**, a administração do programa estava submetida a tres ministérios: (1) o Ministério do Interior (MINTER), que era o responsável formal pela elaboração da política e pela coordenação, a nível federal, das agênciais setoriais envolvidas na execução do programa, e que, na verdade, como assinala Miranda, executava tarefas administrativas de rotina, tais como, fiscalização da utilização dos recursos e consolidação de relatórios regionais elaborados pela SUDENE; (2) a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN/PR), que decidia sobre disponibilidade de recursos e sua transferência para os Estados, e realizava a avaliação global dos programas especiais; e (3) o

Ministério da Agricultura (MINAGRI), que também participava das decisões mas com um peso inferior ao da SEPLAN e do MINTER.

Importa destacar que os recursos para o programa eram alocados anualmente, a partir de decisões tomadas ao nível federal. Nesse particular, o POLONORDESTE não fugiu à regra comum a programas anteriores, como o PIN e o PROTERRA: funcionou, na sua instalação, como um catalizador de recursos para diferentes projetos. Como exemplo, no início de sua implementação foram incluidos, sem grandes alterações, projetos de irrigação e de colonização, alguns dos quais já contando com mais de dez anos de existência (Sampaio e outros (1979), pg. 219).

A nível **regional**, a coordenação do POLONORDESTE era realizada pela SUDENE, através de Conselhos, Superintendências e Departamentos responsáveis pela gerência do programa e de algumas de suas atividades especificas. Dentre as funções da coordenação regional incluiam-se: a definição de diretrizes globais e setoriais (juntamente com os ministérios), a assistência aos Estados para a elaboração de projetos e para seu planejamento anual, a análise e aprovação dos Planos Operativos Anuais (POA's), a determinação, em contato com os Estados, dos fundos financeiros requeridos pelos projetos, e a fiscalização de sua execução. Com efeito, a SUDENE deveria intermediar a relação entre os Estados e o Governo Federal, tanto para a aprovação de projetos, como de relatórios de execução, prévios à liberação de recursos para os mesmos pela SEPLAN.

A nível **estadual**, a coordenação do POLONORDESTE e dos projetos a ele submetidos era feita pelas Unidades Técnicas (UT's),

subordinadas ou à Secretaria de Planejamento ou à Secretaria de Agricultura dos Estados, responsáveis pela elaboração e supervisão dos POA's e pela prestação de apoio técnico aos órgãos executores dos componentes setoriais ou sub-projetos do programa. A coordenação estadual estava, por sua vez, submetida a um Conselho Diretor, existente em cada Estado, composto por representantes da SUDENE, dos bancos oficiais (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco Nacional de Crédito Cooperativo) e das secretarias de Estado envolvidas, através de suas agências, no planejamento e execução do programa. Os Conselhos Diretores deveriam contribuir "a nível da administração estadual na definição de diretrizes e na aprovação de planos e relatórios de acompanhamento, bem como na coordenação geral dos órgãos setoriais responsáveis pela execução das ações programadas". Esses órgãos executores - muitas vezes secretarias estaduais ou empresas públicas vinculadas a essas secretarias ou a ministérios federais - tinham "responsabilidade na preparação e implementação dos componentes setoriais dos POA's de acordo com as diretrizes do Programa. Em termos institucionais, o POLONORDESTE é caracterizado por não ter criado novos órgãos executores, em uma tentativa de fortalecer e melhor articular as agências setoriais já existentes que atuam no meio rural" (Redwood III e Fiorentino (1981), pg. 8). Destaque-se, ademais, que ao nível estadual a elaboração e, algumas vezes, a avaliação dos projetos apresentados ao POLONORDESTE eram realizados pelas Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola (CEPA's).

Pela descrição acima, percebe-se que havia uma dupla instância de planejamento, gerência e execução dos projetos do

POLONORDESTE a nível estadual. Por um lado, a execução dos componentes setoriais dos projetos era realizada por agências federais ou estaduais independentes (empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural, bancos oficiais, secretarias de estado, prefeituras, departamentos estaduais de estradas de rodagem, etc.). Por outro, a gerência e a coordenação dos projetos eram responsabilidade das UT's. Essa dicotomia refletia-se a nível local, de projeto, na existência de escritórios de campo das agências executoras dos componentes setoriais e de escritórios de campo das UT's. Isso sugere as enormes e inúmeras dificuldades de compatibilização e de coordenação das ações envolvidas em cada PDRI. Dado o grande número de agências participantes, que alcançava um máximo de 32 em um único projeto (Sampaio e outros (1979), pg. 223), não é difícil perceber a quase total impossibilidade para as UT's de imporem às agências executivas "uma estratégia particular ou conjunta das atividades do projeto" (Miranda (1985), pg. 39), o que comprometia severamente a possibilidade de uma intervenção integrada do mesmo. Além dessa excessivamente complexa matriz de inter-relações técnico-administrativas, a coordenação dos projetos pelas UT's era comprometido pelo escasso controle que exerciam sobre as agências executivas - usualmente subordinadas a líderes políticos locais, e que, muitas vezes, não davam atenção aos objetivos do programa ou a seu público-meta prioritário - já que não dispunham, em geral, de controle direto sobre os recursos dos projetos e, portanto, não podiam suspender pagamentos àquelas agências que não cumprissem o programa de trabalho ou a estratégia pré-estabelecidos (Miranda (1985), pgs. 38 e 39).

Outra das características da concepção e da execução do POLONORDESTE a nível local foi a ausência, de modo geral, de participação das comunidades rurais abrangidas pelo programa nas atividades de diagnóstico, programação, execução, acompanhamento e avaliação do mesmo. Isso concretamente significou a omissão do programa e dos PDRI's na criação de mecanismos capazes de viabilizar a organização de núcleos comunitários e a promoção da participação dos sindicatos e de outras associações de trabalhadores rurais na estrutura de planejamento e de gerência do programa. Na verdade, como assinala Miranda (1985), pg. 39, "a melhor descrição do planejamento e gerência do POLONORDESTE seria "de cima para baixo"", o que se manifestava através de um planejamento centralizado a nível estadual, com escassa participação dos municípios e das comunidades rurais. Como reflexo desse descaso pela participação comunitária, os componentes de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário e de Apoio a Sindicatos e Associações foram responsáveis por apenas 1% de todas as aplicações realizadas pelo POLONORDESTE até março de 1985 (Miranda (1985), pg. 34).

Cabe ressalvar, entretanto, que, especialmente na década de 80, à medida em que se avaliam progressivamente os resultados do POLONORDESTE e se identificam as limitações inerentes à sua proposta de intervenção, cresce a importância que a SUDENE, as Unidades Técnicas e alguns PDRI's passam a depositar em ações que impliquem num maior envolvimento das autoridades locais, das representações comunitárias e do movimento dos trabalhadores rurais no processo de planejamento, execução e supervisão do programa, seja através de uma

maior participação na elaboração dos Planos Operativos Anuais, seja através de uma maior alocação de recursos em atividades de desenvolvimento comunitário (Miranda (1985), pgs. 38 e 39).

4. Os **componentes setoriais** fundamentais, na versão original do POLONORDESTE, eram os investimentos públicos em infra-estrutura física, a assistência técnica e extensão rural (ATER), e o crédito rural orientado para os produtores beneficiários do programa. Essas prioridades refletiam nitidamente a abordagem de pólos de crescimento, com sua ênfase na montagem de uma infra-estrutura de estradas vicinais, eletrificação rural e armazenamento, a qual se associiava uma combinação de ATER e crédito rural subsidiado, com vistas à transformação da estrutura produtiva das áreas assistidas pelos PDRI's.

A medida em que os objetivos do programa foram evoluindo, alteraram-se algumas prioridades setoriais e novos instrumentos foram introduzidos. Nesse sentido, reduziram-se os investimentos em infra-estrutura física e incluiram-se progressivamente investimentos em infra-estrutura social para as comunidades (educação, saúde, fornecimento de água), apoio a cooperativas, regularização e redistribuição de terras, apoio ao desenvolvimento comunitário, e recursos para a compra antecipada da produção, mentre outros (Miranda (1985), pg. 33).

A Tabela 1, abaixo, indica a estrutura dos componentes setoriais do POLONORDESTE e o montante de recursos aplicados em cada um deles até 1984 (inclusive). Note-se que essa estrutura de componentes é praticamente a de um PDRI típico, apesar de que o

Tabela 1

Estrutura de Distribuição de Recursos do POLONORDESTE

por Componente Setorial - Aplicações Totais até 1984 (inclusive)

Componentes	US$ Mil	% no Total
1. Apoio à Produção	400.744,3	37,1
- ATER	190.065,3	17,6
- Ação Fundiária	111.318,0	10,3
- Recursos Hídricos e Irrigação	45.540,6	4,2
- Pesquisa e Experimentação	38.686,8	3,5
- Outros	14.133,6	1,4
2. Apoio à Comercialização	109.768,1	10,2
- Comercialização	47.489,8	4,4
- Cooperativismo	34.679,7	3,2
- Abastecimento de Insumos	20.266,9	1,9
- Outros	7.331,7	0,7
3. Infra-Estrutura Física	249.133,1	23,0
- Estradas Vicinais	210.026,0	19,5
- Eletrificação Rural	38.207,1	3,5
4. Serviços Sociais	171.113,7	15,8
- Educação	85.633,2	7,9
- Saúde	49.767,5	4,6
- Saneamento	35.713,0	3,3
5. Organização e Capacitação	17.005,9	1,6
6. Outras Ações	6.622,9	0,6
7. Reserva Técnica	17.637,0	1,6
8. Administração	77.283,8	7,1
9. Demais Segmentos (1)	31.708,1	2,9
10. TOTAL	1.081.016,9	100,0

(1) Inclui Mecanização Agrícola, Classificação de Produtos, Mercado de Produtos, EStradas Estaduais, Artesanato, Benfeitorias/Manutenção de Obras, etc.

FONTE: Miranda (1985), pg. 34.

número de componentes pode variar de projeto a projeto (o Banco Mundial usualmente financiava de 10 a 12 componentes num PDRI).

Cabem alguns comentários à Tabela 1. Em primeiro lugar, aparece a nítida preponderância dos componentes infra-estrutura física e ATER na alocação de recursos realizada pelo POLONORDESTE: absorveram, em conjunto, cerca de 41% do total de recursos aplicados pelo programa. Isso reflete, como já foi notado, a concepção estratégica do programa, que concentra suas ações em atividades ligadas ao apoio à produção e à comercialização - que totalizaram 47% das aplicações - e à montagem de uma infra-estrutura física e social nas regiões beneficiadas, a qual absorveu cerca de 39% do total de recursos alocados. Mas reflete, também, a singular importância atribuída à assistência técnica e extensão rural como instrumento de apoio à atividade produtiva, numa ótica essencialmente difusionista. Em segundo lugar, embora esse não fosse um dos objetivos prioritários do programa em sua concepção original, as atividades de regularização e redistribuição de terras ganharam importância ao longo da execução do POLONORDESTE. Cabe notar que o componente ação fundiária aumentou sua participação no total de recursos, passando de 9,4% das aplicações totais feitas até 1983 (inclusive) para 15,1% dessas aplicações em 1984. Nesse ano, foram alocados em ações fundiárias 30% do total de recursos que tinham sido aplicados nesse componente até 1983 (Miranda (1985), pg. 34), espelhando o maior peso obtido pelo componente nos últimos anos do programa. Em terceiro lugar, é evidente a pouca importância atribuída às atividades de organização e capacitação dos produtores e de desenvolvimento comunitário. Com efeito, os

componentes Organização e Capacitação - que inclui capacitação de recursos humanos, treinamento e formação de mão-de-obra e apoio ao desenvolvimento comunitário - e Outras Ações - englobando pequenos negócios não agrícolas, habitação, apoio às comunidades indígenas, apoio a sindicatos e associações, e desenvolvimento florestal - foram contemplados com apenas 2% dos recursos totais aplicados pelo POLONORDESTE. E, por fim, chama a atenção a pouca importância dada no programa aos componentes Produção de Sementes, Mudas e Matrizes (0,7%) e Armazenamento (0,6%) e, ao revés, o grande peso adquirido pelo componente Administração (7%) - que só é inferior, em termos de alocação de recursos, a ATER, Ação Fundiária, Estradas Vicinais e Educação - que pode estar retratando o alto custo administrativo embutido numa estrutura da complexidade organizacional dos PDRI's.

5. Em relação à **avaliação dos resultados** do POLONORDESTE, algumas considerações são possíveis.

(i) Em termos gerais, pode-se dizer que o POLONORDESTE representou, através da experiência dos PDRI's (que, em 1980, absorviam 75% dos recursos do programa), uma tentativa efetiva de modernização da estrutura produtiva dos segmentos de pequenos produtores do Nordeste. Com efeito, em 1980 cerca de 140 mil pequenos produtores nordestinos recebiam os serviços da extensão rural e mais de 30 mil já estavam integrados ao circuito do crédito oficial. Ao todo, em torno de 618 mil ha de lavoura eram alcançados pela assistência técnica dos serviços de extensão estimulados pelo programa (Wilkinson (1986), pg. 20). No entanto, a experiência do POLONORDESTE revela as contradições estruturais inerentes a este tipo de

estratégia de modernização dos setores de pequena produção no Nordeste.

Isso foi claramente percebido por Wilkinson (1986), em sua avaliação da experiência, na segunda metade dos 70, de tres projetos desenvolvidos na Bahia pelo POLONORDESTE: os PDRI's de Paraguaçu e Irecê e o Projeto Especial de Colonização da Serra do Ramalho.

Em primeiro lugar, o aumento da produtividade do trabalho obtido com a introdução das novas técnica não compensa a pouca disponibilidade de terras, tornando, assim, inviáveis os estabelecimentos muito pequenos (inferiores a 10 ha). Concomitantemente, as maiores dentre as pequenas unidades que conseguem responder à estratégia de modernização fazem-no com uma crescente dependência de meios de produção mercantilizados, o que obriga a uma contínua expansão da área cultivada, dada a relação desfavorável entre os custos desses meios de produção e os preços dos produtos agrícolas.

Em segundo lugar, o processo de modernização aumenta a dependência estrutural para com a contratação de trabalhadores de fora da unidade produtiva, o que é também estimulado pelo componente contratação de mão-de-obra do crédito agrícola subsidiado. Dessa forma, o crédito possibilita que o volume de produção seja determinado de forma mais autônoma em relação à disponibilidade de reserva de trabalho familiar.

Em terceiro lugar, verifica-se que a eficiência do trabalho manual se reduz, a medida em que aumenta a área cultivada. Isso induz à mecanização, que é estimulada pelo tipo de modernização intensiva em

componentes agroindustriais promovida pelo crédito e que não consegue ser contrarrestada pelas tentativas de introduzir tecnologias alternativas, dada a inserção dos pequenos produtores na estrutura sócio-econômica predominante. Note-se, ademais, que a mecanização representa para o produtor uma redução da dependência tanto do trabalho contratado como do trabalho familiar, um fator não desprezível numa região em que foi considerável, na década de 70, o êxodo dos jovens adultos. Na verdade, como percebe Wilkinson (pg. 194), "ao individualizar o processo de trabalho, o chefe de família com seu trator elimina o caráter coletivo do processo de produção, destruindo a lógica do trabalho agrícola familiar tradicional".

Em quarto lugar, entretanto, a plena mecanização é impedida pelos baixos níveis de renda obtidos em áreas cultivadas reduzidas, com a consequência de que a expansão de uma produção semimodernizada é obtida ao custo adicional de uma eficiência decrescente. Assim sendo, restam duas opções ao produtor agrícola: alugar maquinário dos médios e grandes fazendeiros, o que os torna crescentemente vulneráveis aos preços de aluguel por eles cobrados, e incorporar novas áreas ao processo produtivo, o que esbarra nos grandes aumentos do preço da terra verificados nas regiões do POLONORDESTE, como, aliás, em toda agricultura brasileira na década de 70, em decorrência da própria modernização agrícola e da disponibilidade de crédito oficial subsidiado. Daí o círculo vicioso com que passam a se defrontar os pequenos produtores: a incompletude da mecanização inibe o aumento da produção com ganhos de eficiência e a impossibilidade de aumentar a

produção impede a plena mecanização do processo produtivo (Wilikinson (1986), pgs. 194-5).

Com isso se conclui que o maior beneficiário da modernização, especialmente nas regiões de Ireçê e Paraguaçu, continua a ser o médio e grande fazendeiro. Em Ireçê, região onde a modernização avançou reconhecidamente, na safra 1980/81 "cerca de 50% da área cultivada continuou a pertencer a propriedades de mais de 50 ha, apesar do aumento sem precedentes no número dos usuários do crédito do POLONORDESTE, e dos cinco anos de intervenção do Programa na área" (Wilkinson (1986), pgs. 195-6).

Como destaca Wilkinson (pg. 196), "a estratégia modernizadora criou novas contradições para o setor da pequena produção agrícola, e, ao interpor meios de produção capitalista entre o produtor direto e sua terra, destruiu o caráter tradicionalmente familiar do processo de trabalho. O resultado é uma grande instabilidade para o setor produtivo. A subordinação aos ritmos de produção determinados pelo setor agroindustrial, ao invés de criar novas bases de reprodução para o setor da pequena produção agrícola tradicional do Nordeste, ameaça-o com a dissolução em favor de fazendas médias e grandes, onde os proprietários operam a maquinaria moderna".

Outro relatório de avaliação realizado sobre o PDRI de Paraguaçu (Santana, Malbouisson e Prata (1984/85)) chama a atenção para o processo de diferenciação social dos pequenos produtores desencadeado pelo projeto. Na base desse processo estão: (i) a distinção entre produtores proprietários e não-proprietários e a maior

possibilidade de acesso ao crédito dos primeiros em relação aos demais, bem como a tendência do projeto a concentrar seus recursos nos produtores proprietários, e (2) a heterogeneidade dos produtores quanto tamanho do estabelecimento a sua disposição, o que torna mais factível a modernização para os produtores com maior disponibilidade de áreas cultiváveis.

(2) Um dos problemas reconhecidamente fundamentais da concepção do POLONORDESTE é a pouca importância atribuída à **reformulação da estrutura fundiária** em seus PDRI's. Apesar de que as ações fundiárias ganharam relevância ao longo de sua execução, sempre foram concebidas como um componente setorial entre outros e sem precedência sobre os demais. Como veremos, o destaque que a intervenção fundiária ganhará na concepção do Programa de Apoio aos Pequenos Produtores do Nordeste (PAPP) reflete, entre outros fatores, a reflexão realizada sobre os resultados do POLONORDESTE e o reconhecimento da centralidade das ações fundiárias como um pré-requisito indispensável ao sucesso de programas que pretendam modernizar os segmentos pobres da pequena produção rural.

Com efeito, as ações de reestruturação fundiária, tais como compra e redistribuição de terras, com algumas exceções, praticamente não tiveram qualquer relevância dentro do programa, como, por exemplo, atesta a inexistência ou inoperância do crédito fundiário (MINTER/SUDENE/POLONORDESTE (1981)). Na verdade, as ações fundiárias estiveram essencialmente restritas à regularização da posse da terra, em conformidade com a política fundiária do governo militar na segunda metade dos 70, início dos 80. Embora seja clara a importância dos

parceiros e ocupantes de terras devolutas no Nordeste, as ações de regularização deixam de lado um público considerável de produtores sem terra (parceiros e arrendatários) que, na grande maioria dos projetos, representava cerca de 20 a 30% dos estabelecimentos existentes (Fiorentino e Redwood III (1980), pg. 15). E, mesmo assim, os resultados obtidos foram muito modestos. No PDRI de Paraguaçu, apenas 16% das metas de entrega de títulos estabelecidas para os primeiro cinco anos do projeto tinham sido cumpridas até o final de 1980, attingindo apenas 5% do público potencial na região (Wilkinson (1986), pg. 113). Para o programa como um todo, apenas 6% da meta original para 1975/84 foi atingida (Miranda (1985), pg. 54). Registre-se, ainda, que o fraco desempenho da política de titulação de terras do POLONORDESTE foi reforçada pelo caráter dispendioso e burocraticamente vagaroso de que se revestiu (idem, pg. 56).

Por fim, ainda que reconhecendo que a titulação das terras ocupadas por posseiros seja fundamental para possibilitar seu acesso ao crédito e para estancar o processo de grilagem de terras e de expulsão de trabalhadores rurais da região, é evidente que uma política de titulação não enfrenta um problema crucial, que está na raiz das contradições surgidas no bojo do processo de modernização desencadeado pelo POLONORDESTE: o fato de que, para a maior parte dos minifúndios existentes no Nordeste, o tamanho dos estabelecimentos é insuficiente para garantir a reprodução social do pequeno produtor e de sua família. Essa questão, além de limitar estruturalmente as possibilidades da modernização, como vimos, introduz a necessidade do trabalho assalariado sazonal por parte desses produtores e de suas

famílias e do arrendamento de terras pertencentes a grandes proprietários, como artifícios inevitáveis à reprodução social dos pequenos produtores que se perpetuam no contexto dos PDRI's (Wilkinson (1986), pg. 113).

(3) A **extensão rural e o crédito oficial subsidiado** foram dois componentes considerados centrais como instrumentos de transformação da estrutura produtiva nas regiões abrangidas pelo POLONORDESTE. De fato, esses dois componentes agiram de forma bastante articulada, pelo menos na segunda metade da década de 70, quando a ação dos técnicos da extensão rural esteve voltada fundamentalmente para a disseminação do crédito entre os produtores, associada à adoção de pacotes tecnológicos, induzindo à especialização em produtos comercializáveis, como consequência da necessidade de pagar aos bancos os empréstimos obtidos e de viabilizar custos de produção crescentemente monetarizados.

Na verdade, esse padrão de modernização reproduziu o ocorrido na agricultura do Centro-Sul do país, na década de 70, quando a disponibilidade de crédito oficial subsidiado foi crucial para a viabilização da modernização conservadora então em curso, como vimos na primeira parte deste documento. No entanto, a rota dessa política nacional de crédito agrícola começa a ser alterada na segunda metade da década, com a redução de sua disponibilidade, em função do início do esgotamento da capacidade do Sistema Nacional de Crédito Rural de fornecer crescentes volumes de crédito a taxas de juros reais negativas. Esse fenômeno se agudiza ainda mais na década de 80, com a aceleração inflacionária, o agravamento dos problemas externos da

economia brasileira, e a adoção de políticas macroeconômicas restritivas, com a consequente diminuição do volume de crédito, especialmente para investimento, e a considerável redução e mesmo eliminação dos subsídios implícitos.

Esse comportamento da política setorial reflete-se claramente na execução do POLONORDESTE, de modo que se configuram, com nitidez, dois períodos distintos na vida do programa: um primeiro de crédito abundante até 1980/82, e outro, a partir de 1982, quando os volumes de crédito são severamente reduzidos, os juros padronizados, os recursos especiais do programa deixam de ser alocados, e o crédito através de carta de anuência (para os não-proprietários) deixa de existir (Santana, Malbouisson e Prata (1984/85), Vol. II, pg. 34).

Uma avaliação do PDRI de Paraguaçu (idem, pg. 70 e seguintes) indica que no período de crédito farto a política da extensão rural foi basicamente a de incentivar a especialização e a ampliação das lavouras comerciais, na base de contratos de crédito e de recomendação de novas tecnologias de produção. Nesse momento, o próprio PDRI era identificado pelos produtores com o crédito fácil e abundante, de modo que o trabalho desenvolvido pelos técnicos da extensão rural consistia: na constituição de "grupos de produtores", atraídos e articulados em função da obtenção de crédito, na elaboração das propostas de financiamento a serem encaminhadas aos bancos, na expedição de laudos para a obtenção de seguro agrícola (PROAGRO), e na transferência de tecnologia, através das orientações técnicas constantes dos pacotes tecnológicos. Como destaca o relatório de avaliação do PDRI-Paraguaçu, a transferência de tecnologia realizada

foi devida mais "à "metodologia educacional do crédito" - as exigências técnicas para concessão do crédito e recebimento do PROAGRO, caso necessário - do que à metodologia educacional da EMATER-BA" (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado da Bahia). "Lembre-se que, para os camponeses, EMATER-BA é sinônimo de crédito" (pgs. 71-2). E conclui: "(n)esse período, com a própria formação dos grupos de produtores pela política de expansão do crédito, os técnicos foram acima de tudo "extensionistas do agente financeiro", limitando o trabalho de organização dos camponeses a grupos de Assistência Técnica com crédito, sem maior expressão social ou mesmo sem maior significado técnico educacional. As viagens de campo constantes e as orientações técnicas nestes contatos visam atender as exigências do crédito rural face as exigências do seguro agrícola" (pg. 72).

A segunda fase de execução do projeto, quando o crédito se torna escasso e mudam as condições para sua concessão, assiste a uma mudança qualitativa das ações da extensão rural. O trabalho do técnico passa a se desvincular do crédito, a filosofia de ação tradicional dos extensionistas entra em crise e surge a necessidade de que a metodologia de transferência seja repensada (idem, pgs. 73-4).

No período anterior, a identidade dos extensionistas com a filosofia tradicional da extensão era quase total: monopólio inquestionável do "saber dos técnicos", extensão desse saber aos produtores, numa visão produtivista, quase insensível às condições concretas da forma de organização e de reprodução econômica-social camponesa, e centralidade do crédito como instrumento viabilizador da

transmissão do saber técnico. Na nova situação, esse esquema de trabalho é inviabilizado: (1) a redução da disponibilidade de crédito limita o número de produtores que podem ter acesso a ele. Com isso, o papel dos técnicos como intermediários entre os produtores e os bancoss é seriamente restringido, o que limita o âmbito e a força de sua ação como agente social nas comunidades e como transferidor de tecnologia; e (2) a escassez e o custo maior do crédito vulnerabilizam significativamente grande número de produtores que haviam ingressado na rota modernizadora, através da especialização e mercantilização de sua produção, da monetarização de seus custos, e da adaptação da divisão interna do trabalho e das condições de reprodução de suas unidades produtivas à disponibilidade de crédito. Isso reflui sobre os técnicos, através do questionamento da correção de suas propostas e ações anteriores, da adequação da filosofia extensionista tradicional às condições camponesas, com a consequente ruptura do monolitismo do "saber técnico" e das certezas quanto à sua inquestionável superioridade em relação ao "saber camponês". Nesse sentido, o próprio trabalho de investigação da pesquisa agrícola, durante a execução do programa, passou, nos últimos anos, a priorizar a utilização do enfoque de pesquisa com sistemas de produção em detrimento do de pesquisa por produto, como o mais adequado às condições econômicas, sociais e ecológicas da produção camponesa no Nordeste, num claro sinal da possibilidade de uma maior convergência do "saber técnico" com o "saber camponês".

Diante disso, da democratização da sociedade civil, e do refortalecimento do movimento camponês, esse segundo período

testemunha uma crise de identidade dos técnicos da extensão rural, a qual se manifesta no crescente conflito entre técnicos e diretorias de empresas de ATER, no aprofundamento da crítica à proposta de intervenção do POLONORDESTE, no reconhecimento da prioridade das ações de reforma agrária nas políticas diferenciadas de desenvolvimento rural, e na importância crucial da organização camponesa e de sua participação efetiva na formulação e execução dessas políticas, o que se vai refletir com vigor na concepção, não necessariamente na prática, do novo programa de desenvolvimento rural, o PAPP, que, a partir de 1985, viria a substituir o POLONORDESTE.

Por fim, é interessante chamar a tenção para alguns efeitos da ação do crédito rural sobre a organização econômica e as condições de reprodução dos produtores camponeses, identificados no caso do PDRI de Paraguaçu.

(a) Como já foi destacado mais de uma vez, há uma tendência à especialização produtiva nas unidades camponesas, produzindo uma redução do criatório e das variedades plantadas, e modificando substancialmente o sistema de produção pré-existente. Nesse sentido, "o crédito e a Assistência Técnica não foram implantados para fortalecer o sistema de produção dos camponeses, mas para integrá-los mais na produção mercantil" (Santana, Malboussion e Prata (1984/85), Vol. II, pg. 13).

(b) Com essa tendência à especialização, os produtores destinam mais terra, força de trabalho e tempo de trabalho às lavouras financiadas. Nelas se concentram as inovações técnicas introduzidas: espaçamento - que é a mais popular, pois sua adoção não envolve custos

monetários adicionais - uso de inseticidas, e mecanização. Essas lavouras são referidas pelos camponeses como "roça do banco" - seu resultado destina-se basicamente ao pagamento do empréstimo obtido - e possuem características próprias e distintivas do ponto de vista da organização produtiva. Quando há disponibilidade de terras, à "roça do banco" se contrapõe a "roça própria", plantada com recursos próprios, tecnologia tradicional e com utilização exclusiva de mão-de-obra familiar. Essa "roça" tem caráter secundário, ocupa menos terras e destina-se à subsistência da família (idem, pgs. 15-6).

(c) A introdução do crédito na região do Paraguaçu levou a uma alteração nas relações de trabalho empregadas e nas condições de reprodução dos pequenos produtores. Em primeiro lugar, induziu o aumento da contratação de trabalhadores diaristas, realizadas por camponeses proprietários ou não, desde que submetidos ao crédito. Em segundo lugar, intensificou o trabalho familiar dentro das unidades de produção, na medida em que exigiu um aumento da área cultivada e em que permitiu a redução da necessidade de "trabalho fora" da unidade por parte dos membros da família para suplementar a remuneração familiar, já que uma parte do financiamento bancário é utilizada para o "sustento da família", permitindo a redução da produção para subsistência e a intensificação do trabalho no próprio estabelecimento (idem, pgs. 32-3).

(d) Finalmente, a tendência à especialização e à mercantilização , ao invés de criar as bases de sustentação e de prosperidade para o campesinato, introduziu, ao contrário, uma grande instabilidade e vulnerabilidade nas condições de reprodução desse

segmento da população rural. Vulnerabilidade à continuidade de acesso ao crédito subsidiado, às condições de comercialização e aos preços pagos por seus produtos, ao aprofundamento da tecnificação e ao custo dos insumos, e a uma maior disponibilidade de terras, capaz de permitir o aumento contínuo da área cultivada, requerido para factibilizar a reprodução econômica das unidades de produção no contexto da "lógica" imposta pelo processo de modernização.

Ademais, a dificuldade de obtenção de crédito pelos não-proprietários e a heterogeneidade de tamanho dos estabelecimentos intensificaram, através do crédito e da ausência de uma política fundiária compensatória, a diferenciação econômico-social entre os produtores camponeses afetados pelo PDRI.

(4) Quanto à **comercialização**, esse parece ter sido um dos componentes de desempenho mais fraco do POLONORDESTE (Miranda (1985), pg. 56). Dois instrumentos concebidos para intervir na comercialização, o cooperativismo e o sistema de compra antecipada da produção (CAP), não parecem ter alcançado resultados muito significativos.

O relatório de avaliação do PDRI-Paraguaçu que temos utilizado recorrentemente (Santana, Malboussion e Prata (1984/85), Vol. II, pg. 32) é taxativo na afirmação de que, apesar da aceleração do processo de mercantilização da produção, a intervenção via PDRI não foi capaz de transformar os esquemas tradicionais de intermediação, bastante desfavoráveis ao produtor, predominantes tanto para culturas de sequeiro como irrigadas.

Na região do Paraguaçu, a estratégia de intervenção via cooperativas foi bastante dificultada "em função da política governamental de trabalhar com cooperativas já existentes, neste caso, ou identificadas essencialmente com os interesses de pecuaristas, ou moribundas, ou as duas coisas" (Wilkinson (1986), pg. 107). Embora muitas cooperativas tenham sido saneadas financeiramente e reestruturadas através da ação do POLONORDESTE, relatório da Unidade Técnica enfatiza que, em 1980, apenas 10% dos 1.049 novos sócios das cooperativas da região faziam parte do público do programa (idem, pg. 108). Assim, a conclusão parece ser a de que o fortalecimento de cooperativas não estritamente voltadas ao público-meta do programa tende a beneficiar basicamente os médios e grandes produtores e os comerciantes da área. Apesar disso, há indícios de que a intervenção do PDRI ao nível do cooperativismo e da comercialização forçou a que os preços pagos na região se aproximassem dos preços mínimos estabelecidos pelo governo, através da difusão, entre os produtores, de um maior conhecimento dos preços de garantia governamentais (idem, pg. 110).

O programa CAP, sob a responsabilidade da Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL), visa garantir ao produtor um preço mínimo de venda por seu produto, além de proporcionar-lhe crédito de custeio pela compra antecipada de sua produção e condições de armazenagem para o estoque da mesma, possibilitando que os excedentes sejam vendidos na entressafra a preços superiores. Foi concebido como um programa dirigido aos produtores não-proprietários, com dificuldades de acesso ao crédito oficial, mas em 1979 e 1980 cerca

de, respectivamente, 70% e 61% de seu público era de proprietários. Além dessa e de outras distorções, o CAP atingia no início dos 80 a apenas um máximo de 8% do público potencial do POLONORDESTE (idem, pg. 110).

Em suma, em 1980, aproximadamente 80% do público do PDRI continuava submetido à estrutura tradicional de comercialização, a qual, inclusive, teve sua posição reforçada pelo aumento da produção agrícola ocorrido na região (idem, pgs. 110-1).

(5) Quanto à **operacionalização do planejamento e execução** dos PDRI's, algumas observações finais podem ser articuladas a partir de tentativas de avaliação das características e dos problemas do POLONORDESTE nesse particular (por exemplo, em Miranda (1985), Fiorentino e Redwood III (1980) e MINTER/SUDENE/POLONORDESTE (1981)).

Um primeiro aspecto diz respeito à concepção dos PDRI's e sua perspectiva integradora de diversas e numerosas ações empreendidas pelo setor público com vistas à indução do desenvolvimento rural em uma determinada região.

Sinteticamente, cada projeto era constituído por um grande número de ações públicas, arroladas em diversos subprojetos ou componentes setoriais, levadas a efeito por um grande número de órgãos executores (federais e/ou estaduais), visando, principalmente, apoiar a produção e a infra-estrutura física e social, e desenvolver outras ações complementares (tais como, ação comunitária, reestruturação fundiária, administração, etc.). Como precisa Miranda (1985), pg. 46, "cada PDRI consistia basicamente na prestação de um conjunto de serviços por órgãos diferentes do Estado, em uma área geográfica

específica, teoricamente de uma forma integrada de destinado a um público-meta pré-estabelecido".

No que se refere ao caráter supostamente integrado das ações de um PDRI, parece claro que, na prática, ele é mais formal do que real, sendo a estrutura organizacional bastante complexa do programa um disfarce e um reforço a atividades setoriais que são executadas, localmente, de forma bastante desintegrada ou não articulada. Em primeiro lugar, as ações setoriais ou subprojetos ou componentes são executas por organismos federais e/ou estaduais especializados, autônomos, muitos deles existindo há longo tempo e portando uma "cultura" própria já incrustrada em seu corpo dirigente e técnico, com uma perspectiva corporativa, e com objetivos e forma de atuação que não coincidem com os propostos pelo programa. Além disso, esas agências executoras possuiam autonomia financeira, no sentido de que se articulavam financeiramente com o governo federal de forma direta, sem que os estados, objeto das intervenções via PDRI, tivessem ingerência no processo. Como Fiorentino e Redwood III (1980), pg. 6, chamam a atenção, "esse tipo de vínculo financeiro pode gerar desarticulações na execução do projeto, pela inexistência de um único órgão que, a nível local, exerça controle financeiro sobre o projeto. Mais especificamente, em muitos círculos oficiais, POLONORDESTE parece ser considerado basicamente como uma fonte de financiamento para ações específicas de certos órgãos....Na verdade, portanto, alguns PDRI's não são, na opinião de muitos técnicos, "integrados", mesmo que eles inccluam "ações" em diversas áreas (tecnologia, educação, saúde, etc.), o que dá uma certa impressão de "integração". Estes projetos

são, de fato, desintegrados tanto na sua concepção como na forma de sua execução".

Em segundo lugar, a essa multiplicidade de órgãos setoriais somou-se a debilidade das Unidades Técnicas de cada projeto como entidades capazes de realizar a integração da execução das diferentes ações a nível de campo. Sem dúvida, essa fraqueza da administração dos projetos a nível local foi uma das principais deficiências ocorridas na implementação do POLONORDESTE (Miranda (1985), pg. 51).

Em suma, o POLONORDESTE construiu uma estrutura organizacional bastante complexa - quatro níveis da administração governamental (federal, regional, estadual, e local ou de projeto), multi-órgãos, múltiplas atividades isoladas - que não supriu, e mesmo dificultou, as condições para uma administração integrada da execução das diferentes atividades a nnível de cada projeto. Na raiz desse diagnóstico talvez estejam uma centralização equivocada e a ausência de uma descentralização efetiva na execução do mesmo.

Quanto à primeira, refletiu-se em uma centralização excessiva das decisões a nível federal, ao lado de uma sistemática indefinição do papel dos diversos níveis de coordenação do programa, com a consequente multiplicidade de comandos a nível federal (SEPLAN, MINTER, MINAGRI, ministérios setoriais), inadequada interferência dos ministérios setoriais na coordenação e dificuldade da SUDENE levar a cabo a coordenação regional do programa (MINTER/SUDENE/POLONORDESTE (1981), pg. 17). Um exemplo dessa centralização inadequada é a complexidade do processo de elaboração e aprovação dos recursos financeiros do programa, que envolvem a SEPLAN, o MINTER, o MINAGRI,

os ministérios setoriais e os órgão executores a ele vinculados, os estados, as UT's e os órgãos estaduais (ver, a respeito, Fiorentino e Redwood III (1980), pg. 9).

A inexistência de real descentralização no programa manifesta-se, por exemplo: (a) no fato de que os fundos financeiros para a execução dos subprojetos eram repassados diretamente pelos ministérios federais às agências executoras, o que restringia a autonomia operativa e administrativa dos Conselhos Diretores e das UT's estaduais. "Com efeito, o Conselho Diretor e as Unidades Técnicas não têm controle sobre a liberação dos recursos, e em consequência não podem induzir a execução oportuna e adequada das ações indicadas nos subprojetos" (idem, pgs. 8 e 9); e (b) na inexistência de uma agência a nível estadual que centralizasse o controle administrativo de todas as ações e os recursos disponíveis para a execução do programa em cada estado, podendo, para tanto, subcontratar as agências executoras, pagando-as parceladamente durante a execução (idem, pg. 10). Como consequência dessa inexistência de descentralização efetiva, generalizou-se a falta de poder de coordenação das Unidades Técnicas, a pouca ou inexistente efetividade da atuação dos Conselhos Diretores, e a quase total ausência dos municípios na condução do programa (com efeitos especialmente danosos para a execução e manutenção das obras de infra-estrutura física e social) (MINTER/SUDENE/POLONORDESTE (1981), pg.18). Além disso, o estabelecimento, por parte do governo federal, de mecanismos de controle de despesas trimestrais, além da elaboração dos planos operativos anuais, praticamente absorveu as UT's em tarefas burocráticas, limitando-as a fornecedoras de informações

para o governo central, e restringindo, ainda mais, a sua capacidade de realizar o acompanhamento direto dos projetos (Fiorentino e Redwood III (1980), pg. 11). E muito ilustrativo dessa incapacidade das UT's promoverem a coordenação e integração das ações previstas no projeto, o fato de que em muitos PDRI's não havia representante permanente da coordenação do projeto a nível de campo (Miranda (1985), pg. 51.

Essa debilidade das UT's, além de manter a desarticulação setorial da programação, execução e acompanhamento dos projetos, reforçava ainda mais a falta de articulação das ações setoriais com as comunidades receptoras, implícita na concepção do POLONORDESTE, dificultando enormemente a identificação das necesssidades, demandas e prioridades definidas pelo público-meta, e inviabilizando a possibilidade de que elas chegassem aos órgãos de planejamento e de prestação de serviços dos estados (idem, pgs. 51-2). Na verdade, a inexistência de uma concepção de planejamento participativo no POLONORDESTE, com representação, através de órgãos colegiados, do público-meta na coordenação e gerência de campo dos PDRI's, reforçava o caráter centralizador do programa a nível federal e debilitava ainda mais as possibilidades de uma descentralização real do poder a nível dos estados e dos locais de execução dos projetos.

Além desses, outros problemas foram identificadosna condução do planejamento e execução do POLONORDESTE e de seus PDRI's, dentre os quais podemos enumerar os que seguem (MINTER/SUDENE/POLONORDESTE (1981), pg. 16, Fiorentino e Redwood III (1980), pgs. 5-7, e Miranda (1985), pgs. 47-54).

(a) A grande dimensão geográfica de muitos PDRI's dificultou a identificação precisa do público-meta e o seu adequado atendimento, além de complicar a viabilidade de seu gerenciamento, coordenação e acompanhamento e tornar inadequados os recursos disponíveis frente à demanda criada.

(b) A existência e superposição de diferentes programas especiais (POLONORDESTE, Sertanejo, de Irrigação, etc.) em várias áreas, o que implicou uma multiplicidade de gastos e de esforços muitas vezes desconexos e conflitantes. Essa situação já apontava para a constatação da necessidade de unificação dos programas especiais em um só programa, através do qual fossem canalizados todos os recursos disponíveis e todas as ações propostas.

(c) Houve uma queda importante dos recursos financeiros alocados ao programa, a partir de 1978. Com efeito, os recursos por projeto do POLONORDESTE, que eram de US$ 14.700 mil em 1975 cairam para US$ 5.200 mil em 1978 e atingiram US$ 3.600 mil em 1982: reduziu-se o volume total de recursos, especialmente da contraparte nacional, ao mesmo tempo em que aumentou o número de projetos, que passou de 4 em 1975 para 40 em 1982, caindo para 30 em 1984 (Miranda (1985), pg. 53). Como consequência, a eficácia do programa foi muito afetada, restringindo-se o alcance das metas em todos os PDRI's, embora os efeitos tenham sido menores naqueles que absorveram financiamento externo (15 projetos receberam empréstimos do Banco Mundial e do BID). Mesmo esses, entretanto - que absorviam 89% do total de recursos da contraparte nacional em 1984 - tiveram seus

fundos nacionais reduzidos, em média, cerca de 40% em relação às necessidades estimadas originalmente (idem, pgs. 53-4).

(d) O próprio processo de planejamento dos projetos e a elaboração dos planos plurianuais (5 anos) que os explicitavam apresentaram uma série de problemas importantes. (1) Os diagnósticos eram, em geral, muito deficientes: entre outras limitações, não permitiam uma identificação precisa do público-meta a ser beneficiado, da natureza de sua problemática e de sua inserção no contexto histórico, econômico-social e político mais amplo, e do caráter de suas necessidades, aspirações e demandas concretas. Isso refletia o pouco espaço de participação da população beneficiária no planejamento plurianual e na reprogramação anual das ações do programa.

(2) Os planos plurianuais não explicitavam adequadamente uma estratégia de intervenção para combater a pobreza, misturando, como diz Miranda (1985), pgs. 48-9, "abordagens de desenvolvimento (micro) regional e combate à pobreza, com um peso a favor da primeira", o que refletia "a confusão inicial de enfoques e de objetivos no POLONORDESTE".

(3) A reprogramação anual das intervenções setoriais em cada PDRI caracterizou-se, na maioria dos casos, pela ausência de participação do público-meta, pela falta de integração das ações setoriais na área do projeto - reprogramadas isoladamente em cada órgão setorial, em função de seus interesses institucionais - e pela dissociação com os próprios planos plurianuais.

(4) O acompanhamento e a avaliação qualitativa da execução e dos resultados do POLONORDESTE foram igualmente deficientes. O acompanhamento restringiu-se à verificação do cumprimento físico e financeiro das metas propostas nos Planos Operativos Anuais, com base em informações fornecidas às Unidades Técnicas pelos órgãos executores, sem verificação da qualidade das realizações in loco. Com isso e com a falta de uma avaliação sistemática das ações do programa, não se criou uma base de informações capaz de permitir a apropriada reformulação dos projetos ao longo de sua execução. Nesse contexto, conclui Miranda (1985), pg. 50, "o planejamento passou a ser essencialmente um exercício de especificação de metas e ações setoriais, muitas vezes desarticuladas com as metas e ações nos outros setores, de dimensionamento dos recursos financeiros desejados e de indicação de um cronograma de execução. A "integração" ocorreu na maioria das vezes nos planos a nível de cada projeto, limitando-se basicamente à simples agregação dos documentos setoriais".

3. O PROGRAMA DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR RURAL DO NORDESTE - PAPP

A. O Projeto Nordeste

1. Em 1982, o governo federal, a SUDENE e o Banco Mundial iniciaram um processo amplo de avaliação do POLONORDESTE. Concluído em 1983, ele levou à formulação de uma nova proposta de desenvolvimento rural para o Nordeste, que se pretendia mais abrangente do que os 'programas especiais' anteriores, e que viria a ser o programa recente

de concepção mais ambiciosa para a região. Trata-se do Projeto Nordeste, que foi lançado oficialmente, já na Nova República, em 1 de abril de 1985, através do Decreto Lei no. 91.178. Nessa mesma data, foi criado também, através do Decreto Lei no. 91.179, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP, que dispõe sobre uma estratégia de desenvolvimento rural para os pequenos produtores do Nordeste. Além do PAPP, o mesmo decreto criou mais cinco programas que, em conjunto com aquele, constituiriam a estrutura programática do Projeto Nordeste: Programa de Desenvolvimento de Pequenos Negócios Não Agrícolas, Programa de Irrigação do Nordeste, Programa de Ações de Saúde no Nordeste Rural, Programa de Educação no Meio Rural do Nordeste e Programa de Saneamento Básico no Meio Rural. Note-se que desses seis programas, apenas o PAPP está em execução desde 1985.

O ponto de partida do Projeto Nordeste foi, sem dúvida, a abertura política em curso no último governo militar, além da constatação da continuidade e agravamento das condições sócio-econômicas do meio rural nordestino, e da avaliação da pouca eficácia e efetividade dos programas anteriores ou em andamento para a solução dos problemas de pobreza e de desenvolvimento rural na região. Nesse sentido, a reflexão sobre a experiência do POLONORDESTE - levada a efeito pelos técnicos envolvidos e pelo movimento dos trabalhadores - foi essencial para a formulação de uma nova proposta de desenvolvimento rural que tentasse superar os problemas e omissões detectados no programa anterior, tais como, a centralidade e anterioridade das intervenções fundiárias e da adoção do planejamento participativo como espinhas dorsais da concepção, planejamento e

execução do novo programa, a identificação clara e delimitada do público benefiário, a centralização dos recursos financeiros disponíveis para intervenção no meio rural nordestino em um único programa, a simplificação da excessiva complexidade organizacional dos PDRI's, e a execução de uma descentralização operativa do programa, reclamada inclusive pelos novos ventos de democratização do país. Com efeito, a elaboração do Projeto Nordeste contou, em suas discussões preparatórias, com uma participação intensa e numerosa de técnicos governamentais, consultores nacionais e internacionais, estudiosos e representantes da sociedade civil, inclusive de grupos de pequenos produtores rurais.

Em termos de sua concepção, portanto, o Projeto Nordeste propõe algumas inovações que procuram demarcar diferenças importantes em relação aos programas especiais anteriores. Entre essas podem ser destacadas as que seguem (conforme Chaloult (1984/85), pgs. 74-84).

(1) O Projeto Nordeste foi concebido como um programa regional de desenvolvimento rural, ou seja, que abarca a região Nordeste como um todo, e, nesse sentido, como destaca Miranda (1985), pg. 61, "retoma, de certo modo, a concepção adotada anteriormente pela SUDENE, na qual a problemática nordestina é qualificada como um problema global de desenvolvimento econômico e social, exigindo, portanto, uma estratégia de ação globalizante, envolvendo políticas direcionadas para todos os setores da economia regional e integrantes de uma política nacional de desenvolvimento regional". O que significa que, obviamente, as políticas de apoio aos pequenos produtores rurais não podem ser concebidas desconsiderando as ações orientadas para os

demais segmentos do agro e, mesmo, para o setor urbano-industrial. Isso significa que o Projeto Nordeste pretende unificar as ações dos demais programas especiais em execução na região, evitando a diluição de seu impacto pela multiplicidade de programas e instituições envolvidas. Mesmo assim, o Projeto estabelece o semi-árido nordestino como seu espaço prioritário de intervenção.

(2) Apesar dessa perspectiva unificadora das ações regionais, o Projeto Nordeste apresenta uma concepção administrativa/operativa descentralizada de intervenção do Estado. O Projeto possui uma coordenação regional na SUDENE, mas sua implementação é executada através de programas definidos ao nível dos Estados federativos da região, isto é, através de programas estaduais de desenvolvimento rural coordenados, em geral, pelas Secretarias de Planejamento e da Agricultura dos Estados.

(3) Tendo em vista o desenvolvimento rural, com base na equidade social, na eficiência econômica e na racionalidade ecológica, o Projeto define explicitamente seu público-meta beneficiário: os pequenos produtores rurais - isto é, os pequenos proprietários, arrendatários, pardeiros e posseiros - e os trabalhadores assalariados permanentes e temporários.

(4) O Projeto contempla as seguintes políticas e instrumentos setoriais de ação, que devem ser articulados de forma integrada, de molde a viabilizar o desenvolvimento rural de pequenos produtores e trabalhadores rurais: participação e organização de produtores, ação fundiária, recursos hídricos e irrigação, geração de tecnologia, assistência técnica e extensão rural, comercialização,

crédito e financiamento, fomento à pequena agroindústria, transporte, energia, educação formal e informal, saúde, saneamento básico, formação e treinamento de pessoal, e administração e mecanismos de acompanhamento. Essas ações setoriais distribuem-se entre os seis programas que compõem o Projeto, de modo que as ações estritamente de apoio à produção concentram-se em um único programa, o PAPP. O sentido dessa distribuição, como assinala Miranda (1985), pg. 63, é dado pela tentativa de simplificar as dificuldades administrativas surgidas na execução dos PDRI's (em função de seu caráter multissetorial e interinstitucional), de não diluir as prioridades do Projeto, e de contornar os entraves políticos inerentes a uma postura mais abrangente e ambiciosa de intervenção.

(5) Todo o processo de intervenção do Estado deve estar permeado por um princípio de planejamento e de organização básico: a não neutralidade dos saberes e dos interesses econômico-sociais e ideológicos envolvidos na formulação, operacionalização e recepção de um programa de desenvolvimento rural. Isso remete à necessidade de que a participação dos beneficiários na definição dos objetivos, metas, alocação de recursos, organização, acompanhamento e avaliação dos programas esteja garantida de forma orgânica.

(6) O núcleo da estratégia de intervenção do Projeto está assentado em duas dimensões: a organização e mobilização dos produtores e a reestruturação fundiária da região.

Em relação à organização dos trabalhadores, ela não se pode reduzir a mais um componente específico da estrutura programática do Projeto, mas, como indicado no ítem anterior, deve ser um elemento

central da concepção ideológica do mesmo, e, como tal, um eixoprivilegiado na orientação e organização do planejamento, execução e avaliação de tôdas as suas atividades.

Quanto à reestruturação fundiária, admite-se que (a) deve preceder, sempre que possível, outras formas de intervenção estatal, (b) deve estar diretamente associada às intervenções relativas a recursos hídricos e irrigação, e (c) deve estar vinculada à capacitação de recursos humanos, tanto de pequenos produtores como de técnicos, governamentais ou não.

São recomendados, de acordo com as realidades locais, cinco instrumentos de intervenção fundiária: discriminação de terras por processos administrativos, desapropriação por interesse social, desapropriação negociada, aquisição de terras através de compra e venda (em caráter limitado e subsidiário), e crédito fundiário. E tres formas de utilização da terra pelos pequenos produtores e trabalhadores rurais são indicadas como modelos: a familiar, a comunitária, sob a forma de condomínio, e a mista, através da combinação das duas primeiras. Com efeito, em contraste com os programas anteriores, o Projeto contempla a possibilidade de que a organização dos trabalhadores e das comunidades rurais, em função de suas experiências e situações concretas, desenvolva formas de produção associativas, tais como empresas comunitárias ou cooperativas integrais de reforma agrária com exploração e propriedade coletiva da terra e dos demais meios de produção.

Dados esses elementos que, a nosso ver, singularizam, em relação aos 'programas especiais' antecedentes, o conteúdo da

estratégia de desenvolvimento rural contida no Projeto Nordeste, passemos a apresentar a estrutura do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP), destacando seus objetivos, estratégia de ação, componentes da estrutura programática e modelo de gestão do programa.

2. A Estrutura do PAPP

1. O **objetivo geral** do PAPP é a eliminação da pobreza absoluta do Nordeste, através de uma melhora generalizada nas condições de produção, emprêgo e renda dos pequenos produtores rurais num período de quinze anos, que é o período estimado de duração do programa.

Para a obtenção desse objetivo geral, o programa pretende alcançar os seguintes **objetivos específicos**:

. promover e ampliar o efetivo acesso à posse e domínio da terra pelos pequenos produtores não proprietários e o remembramento de minifúndios, propiciando-lhes escalas adequadas de produção, condizentes com a geração de uma renda mínima e com a absorção da mão-de-obra familiar;

. assegurar à população rural o acesso aos recursos hídricos, através de seu manejo adequado, desde a captação e o armazenamento até a sua utilização tanto para consumo humano como para a produção agropecuária;

. promover a geração e a difusão de tecnologias de produção agropecuária apropriadas aos pequenos produtores nordestinos, ou seja, mais tolerantes e resistentes às variações climáticas e mais

favoráveis ao uso efetivo dos meios de produção disponíveis e ao aumento de sua produtividade econômica;

. estimular o acesso dos pequenos produtores aos mercados de insumos e de produtos e o estabelecimento da infra-estrutura de comercialização, capazes de viabilizar o incremento da produção de alimentos básicos e de matérias-primas destinadas ao parque industrial do Nordeste;

. propiciar o acesso dos pequenos produtores ao crédito de investimento, com vistas à ampliação de sua capacidade produtiva, seja pela utilização da irrigação, seja pela introdução de práticas de manejo e conservação dos solos e de proteção ao meio ambiente, seja pela construção de infra-estrutura produtiva ou pela aquisição de máquinas e equipamentos;

. estimular a organização dos pequenos produtores e o desenvolvimento das comunidades rurais, através da identificação e capacitação de lideranças, da promoção de formas associativas de organização da produção, do estímulo e respeito às organizações formais e informais dos pequenos produtores constituídas em defesa de seus interesses, e da garantia, no plano institucional, do espaço necessário à efetiva e permanente participação dos produtores na formulação, execução e avaliação do programa (SUDENE (1984), pgs.5-8 e MINTER/SUDENE (s/d), pg. 7).

Em função desses objetivos, o programa pretende atingir, nesses quinze anos, um público-meta de 2 milhões de famílias - o que representa cerca de 75% das famílias de baixa renda (que recebem menos de US$ 70 anuais) do Nordeste rural - assim distribuídas: 790 mil de pequenos proprietários, 550 mil de arrendatários, 500 mil de ocupantes

e 160 mil de assalariados rurais. Para tanto, o custo originalmente estimado do programa, durante todo o período de duração, era de US$ 12 bilhões (o que representa um custo de US$ 6.000 por família), sendo o custo estipulado para o primeiro quinquênio (1985/89) de US$ 4,8 bilhões e os beneficiários cerca de 600 mil famílias (com um custo de US$ 8.000 por família) (Miranda (1985), pg. 63). Como veremos mais adiante, há indicações, no entanto, de que o valor total do programa sofreu cortes consideráveis.

As fontes de financiamento do programa são nacionais e externas: o orçamento da União, os programas PIN e PROTERRA, o FINSOCIAL (Fundo de Investimento Social, cuja gestão é responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e a venda de Títulos da Dívida Agrária (TDA), no primeiro caso, e o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no segundo (Chaloult (1984/85), pg. 83.

2. Quanto à sua **estratégia de intervenção**, o programa define áreas de intervenção, diretrizes básicas e linhas de ação ou componentes setoriais de sua estrutura programática (SUDENE (1984), pgs. 8-28 e MINTER/SUDENE (s/d), pgs. 11-15.

(a) Areas de Intervenção

O programa utiliza nove áreas de intervenção, que estão contidas, de forma desigual, nos dez estados nordestinos beneficiados. Essas áreas, que abrangem a região Nordeste como um todo, possuem uma extensão geográfica total de aproximadamente 1,4 milhões de km2. Desses, cerca de 50 mil são propostos como área objeto de intervenção direta do programa. As áreas de intervenção são as que seguem.

(1) O **Sertão** ocupa uma superfície geográfica de 585 mil km2 (42% da área total da região) - abrangendo todos os estados do Nordeste, com exceção do Maranhão, Sergipe e Alagoas - dos quais 17 mil serão objeto de intervenção, configurando a maior área de intervenção do PAPP, com cerca de 36% desse total. A ocupação agrícola dessa região semi-árida pela pequena produção se dá, tradicionalmente, através dos consórcios algodão arbóreo/milho/feijão, mandioca/milho/feijão, milho/feijão, mamona/milho, e da cultura do cajú.

(2) O **Agreste**, com superfície de 177 mil km2 (13% do total regional), participa na intervenção com uma área de 13,7 mil km2 (28% do total sob intervenção), a segunda maior do programa. Cobre os Estados de Pernambuco, Paraíba, Sergipe, Alagoas, Bahia e Rio Grande do Norte. O uso atual dos solos varia de estado a estado, com predominância: da mandioca, isolada ou em consórcio com o milho e/ou o feijáo, em Pernambuco, Paraíba e Bahia, do consórcio algodão herbáceo/milho/feijão e a cultura da laranja em Sergipe, e do fumo, isolado ou em consórcio, em Alagoas.

(3) O **Meio-Norte** é a zona ecológica de transição entre o semi-árido e a floresta amazônica. Possui uma superfície total de 195,6 mil km2 (14% do total regional) e uma área de intervenção de 5,3 mil km2 (10,7% do total). Os solos dessa área ecológica particular, que abrange parte dos estados do Maranhão e do Piauí, são ocupados pelo babaçu, pelas culturas de arroz/milho, e pela pecuária extensiva.

(4) A **Pré-Amazônia** maranhense ocupa uma superfície de 135 mil km2 (10% da região), da qual 1,9 mil fazem parte da área de

atuação do programa (3,8% do total). Nessa região, a maior parte das terras são devolutas e ocupadas por posseiros com posses de diferentes tamanhos. Na utilização do solo predomina a combinação arroz/milho/mandioca/feijão.

(5) A área do **Além São Francisco** cobre parte dos estados da Bahia e do Piauí, com uma superfície total de 96 mil km2 (7% da regional) e com uma área sob intervenção de 0,9 mil km2, o que significa 1,8% do total. A ocupação agrícola dessa área realiza-se através dos consórcios milho/feijão/mandioca, mandioca/feijão, algodão herbáceo/milho, e feijão e algodão herbáceo como culturas isoladas. A bovinocultura e a caprinocultura representam formas complementares de exploração dos solos.

(6) A área dos **Vales Irrigáveis** representa 7% da área total da região (98 mil km2) e 6,5% da área total de atuação do PAPP (3,2 mil km2). Está presente em todos os estados do Nordeste e é explorada com diversas culturas, particularmente arroz, algodão herbáceo, feijão, milho e hortifruticulturas. Também se registra a presença de pastagens artificiais para a pecuária.

(7) A área **Canavieira** ocupa parte dos estados de Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Paraíba e Bahia, com uma extensão de cerca de 38 mil km2 (3% do total). A área de intervenção do programa estava estimada em 1,7 mil km2, cerca de 3,4% da área total de atuação prevista pelo PAPP. Grandes diferenciações climáticas e de recursos naturais impõem variações importantes no uso do solo entre os estados. No entanto, predominavam na época da implantação do programa a mandioca, milho e feijão, associados à fruticultura (laranja e banana) e à

cana-de-açúcar. Em Alagoas e Sergipe o inhame adquiria maior importância, assim como o coco na Bahia.

(8) A área das **Serras Umidas**, com uma superfície geográfica de 32 mil km2 (2% do total regional), abrange parte dos estados da Paraíba, Pernambuco, Bahia, Ceará e Rio Grande do Norte. A área de intervenção direta do PAPP estava estimada em 5,2 mil km2 (10,5% do total). Uma diversidade bastante grande de culturas é explorada nessa área, destacando-se as culturas de subsistência (mandioca, milho, feijão e arroz), as hortaliças (em especial o tomate) e a fruticultura (notadamente banana e cajú). Merece referência a importância que o maracujá desfruta no Ceará e em Pernambuco, o sisal na Paraíba e a mamona na Bahia.

(9) O **Litoral Subcosteiro** possui uma superfície de 38 mil km2 (2% do total) e a menor área de intervenção do programa, 0,07 mil km2 (0,1% do total). Atinge parte dos estados da Paraíba e do Sergipe, e suas principais culturas são coco e mandioca mais inhame na Paraíba e feijão no Sergipe.

Cabe chamar a atenção que apenas duas áreas, o Sertão (com 35,6%) e o Agreste (com 27,6%), englobavam 63,2% da superfície geográfica estimada para intervenção do PAPP. Essa discriminação é coerente com os objetivos do programa, pois, em 1980, elas absorviam cerca de 60% da população rural do Nordeste (Carvalho (1988), Tabela 2.4-A).

(b) **Diretrizes Fundamentais da Estratégia**

São três as diretrizes básicas sobre as quais se baseia a estratégia do PAPP: progressividade e seletividade da intervenção

organização e participação dos pequenos produtores; e unificação dos programas especiais e descentralização da administração do programa.

(i) Progressividade e seletividade da intervenção

Como os objetivos do PAPP são muito abrangentes - eliminar a pobreza absoluta do meio rural do Nordeste - o documento da SUDENE de apresentação do programa (SUDENE (1984), pg.16) destaca que é necessário adotar uma estratégia seletiva para o mesmo, priorizando os produtores mais pobres, na expectativa de que, progressivamente, os seus benefícios generalizem-se para todos os pequenos produtores da região. Com essa perspectiva, o princípio de seletividade e progressividade implica as seguintes dimensões:

a) Tempo de intervenção, onde as ações governamentais serão implementadas em três programações quinquenais sucessivas. A primeira programação, 1985/89, constitui a primeira fase de implantação do programa.

b) Espaço geográfico objeto de intervenção, que possibilite a definição de **áreas-programa**, a partir dos seguintes critérios: concentração de um número significativo de pequenos produtores mais pobres, e existência de potencial de recursos naturais compatível com o desenvolvimento, em termos de ampliação do emprego e da renda real, das atividades produtivas desses produtores. Escolhidas as áreas-programa, as prioridades serão estabelecidas mediante a definição de **subáreas de intervenção concentrada**, "que deverão corresponder no mínimo à extensão territorial de um município e no máximo ao número de municípios e de produtores possíveis de serem atendidos pelo Programa no período de cinco anos, considerando para

tal, evidentemente, a capacidade operativa institucional existente nos Estados" (SUDENE (1984), pgs. 17-8).

c) Beneficiários do programa. Serão exclusivamente atendidas as seguintes categorias de produtores:

- trabalhadores rurais sem terra, ou seja, parceiros, arrendatários e assalariados rurais;
- trabalhadores rurais com terra, isto é, posseiros, foreiros ou proprietário, respeitados os critérios a seguir: o imóvel não deve ultrapassar, em hectares, a dimensão de 2 módulos fiscais (fixados para o município) - no Nordeste, o módulo fiscal para cada município varia entre 3 ha (capitais) e 90 ha - sendo dada prioridade aos imóveis com até 1 módulo fiscal; o emprego de fôrça de trabalho deve ser predominantemente familiar; a atividade principal deve ser agropecuária ou extrativa vegetal; e o produtor deve ser classificado como de baixa renda;
- outros pequenos produtores que não sejam vinculados diretamente à exploração da terra, mas que trabalhem em atividades de apoio à produção agropecuária (pequenos varejistas, micro-indústrias, etc.) ou em outras atividades produtivas no setor (pescadores, artesãos, etc.) e sejam produtores de baixa renda.

Segundo o princípio da progressividade e seletividade, de todo esse público-meta potencial serão priorizadas as frações em situação de maior pobreza, tratando o programa de incorporar posterior e progressivamente, ao longo do período de quinze anos, as demais frações existentes no meio rural nordestino.

d) Instrumentos de ação. O princípio de seletividade estabelece que o instrumento fundamental de ação do PAPP e que precede todos os demais é a ação fundiária. Nos casos em que, por condições peculiares à área sob intervenção, essa precedência não se impor, a implementação das demais ações não poderá jamais impedir ou comprometer uma posterior intervenção fundiária.

(2) Organização e Participação dos Pequenos Produtores

Essa é, sem dúvida, uma das diretrizes centrais do PAPP. Num certo sentido, pode-se mesmo dizer que ela define a identidade ideológica do programa, sua marca distintiva em relação ao POLONORDESTE e aos demais programas especiais antecedentes. Uma avaliação de sua execução e significado será realizada posteriormente. Nesse momento interessa apresentar o sentido e o conteúdo dessa diretriz, tal como concebidos na proposta do programa. O documento da SUDENE (1984), pg. 20, parece apontar na seguinte direção: (a) os pequenos produtores rurais embora tenham expressiva participação na geração da renda e da riqueza regionais, pouco participam nos resultados e nos benefícios do processo produtivo em que estão inseridos; (b) a melhoria das condições de vida desses produtores implica na sua organização e um programa governamental de desenvolvimento rural, para que seja eficiente e eficaz na consecução de seus objetivos, deve estimular, apoiar e reforçar as organizações dos trabalhadores, garantindo, no entanto, sua autonomia de ação e de decisão e sem que se exerça tutela estatal sobre as mesmas; (c) nesse sentido, um programa participativo é aquele organicamente receptivo às demandas do público-meta e organicamente estruturado para que as

organizações dos trabalhadores exerçam funções planejadoras, gestoras e avaliadoras no mesmo; e (d) na medida em que os trabalhadores rurais, através de suas organizações, aumentem seu poder de barganha junto ao Estado e aos demais segmentos da sociedade civil, "estarão dando base política para que um novo estilo de desenvolvimento passe a vigorar na Região Nordestina" (idem, pg. 20).

Assim sendo, o programa deve adotar medidas concretas que garantam o processo participativo na sua execução e na de seus componentes. Entre essas, destacam-se:

. a participação sindical e do cooperativismo: o PAPP estabelece que os interlocutores privilegiados no planejamento, execução, administração e avaliação do programa são o movimento sindical dos trabalhadores rurais - representado pelas Federações dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG's) de cada estado e pelos Sindicatos Rurais de Trabalhadores - e o movimento cooperativista, através das Organizações Estaduais e das cooperativas locais. Isso não significa, entretanto, que esses são os representantes exclusivos dos trabalhadores. Outras formas associativas, quando existirem, poderão, também, exercer esse papel, como pode ser o caso de "comunidades eclesiais de base, associações de pequenos produtores e clubes de jovens, organizações femininas compostas de agricultores, grupos informais, comissões temporárias ou permanentes de pequenos produtores" (idem, pg. 21).

. a participação dos beneficiários: os pequenos produtores rurais deverão participar efetivamente nos Conselhos, Comissões e Grupos de Trabalho que forem constituídos, bem como devem ter sua presença

assegurada nos diferentes momentos e instâncias do programa: diagnóstico, programação, execução, acompanhamento e avaliação.

. a organização social da produção e da comercialização: o programa reconhece a necessidade de evitar a predefinição de tipos únicos de organização da produção e da comercialização, de modo a levar em conta as preferências e tradições organizativas dos pequenos produtores. Nesse sentido, o PAPP, "além de estimular, apoiar e reforçar as diversas formas de ajuda mútua vingentes entre os pequenos produtores rurais do Nordeste, estudará e incentivará formas associativas de produção, circulação e distribuição de bens e serviços, desde aquelas mais simples e espontâneas - hortas, pomares, roças e pastos comunitários, açudes comunitários, grupos de vendas ou compras em comum, etc. - até as mais institucionalizadas - pré-cooperativas, condomínios, empresas associativas ou comunitárias, cooperativas de produção e comercialização e outras" (idem, pgs. 21-22).

. montagem de mecanismos eficientes e adequados de comunicação para a participação.

(3) Unificação dos Programas Especiais e Descentralização Administrativa do PAPP

A experiência do POLONORDESTE e dos demais programas especiais demonstrou o inconveniente da coexistência de vários e diferentes programas para a região, a qual introduz uma superposição generalizada de objetivos, estratégias, instrumentos de ação e estruturas de coordenação nas mesmas áreas e visando um mesmo público-meta. Isso tumultua o processo de coordenação das intervenções, dispersa esforços e recursos, confunde os potenciais

beneficiários, e reduz a eficácia e eficiência das políticas propostas. Assim sendo, uma das diretrizes básicas do PAPP é a unificação e integração da estratégia de intervenção governamental para o meio rural nordestino, de modo que todos os programas especiais preexistentes e os recursos a eles alocados passem a integrar-se na nova proposta, que passa a ser o único programa de desenvolvimento rural para os pequenos produtores existente no Nordeste. Isso significa que a coordenação desses programas e projetos preexistentes deverá estar centralizada em uma mesma agência governamental, tanto a nível regional como estadual e local.

Juntamente com a unificação dos programas e a centralização de suas coordenações em vários níveis, outra diretriz fundamental do PAPP é a descentralização administrativa de sua execução. Essa diretriz se impõe por três razões principais. Primeiro, para racionalizar os esquemas atuais de execução dos programas, simplificando suas estruturas de gestão de recursos e permitindo que os benefícios dos mesmos sejam mais agilmente repassados ao público-meta. Segundo, para estimular a descentralização do programa a nível da esfera governamental, com vistas a um maior comprometimento dos governos estaduais e, principalmente, dos municipais (praticamente omissos na condução do POLONORDESTE) na execução do mesmo. E, terceiro, para fortalecer as estruturas locais, de campo, de modo a viabilizar operativamente a proposta de participação direta e autônoma das comunidades nos processos de decisão e execução das ações. Dando maior peso decisório às comunidades locais, a descentralização administrativa do programa aumenta a possibilidade das comunidades

exercerem uma fiscalização mais direta e efetiva sobre a ação governamental, dada a maior importância dos municípios na mesma, pelo menos em relação às experiências anteriores.

Resta destacar, ainda, que a descentralização administrativa reflete-se no processo de planejamento, tanto plurianual como anual, que passa a ser realizado em duas etapas. Uma primeira de elaboração do PAPP a nível regional, onde se estabelecem os objetivos, metas, recursos financeiros, estratégias e diretrizes para sua operacionalização. E uma segunda onde são formulados os planos estaduais, com base no programa regional, mas levando em conta as diferentes realidades sócio-econômicas e político-institucionais dos estados da região (Miranda (1985), pg. 68).

(c) **Componentes da Estrutura Programática**

De modo semelhante ao POLONORDESTE, o PAPP concebe a ação através de seus componentes setoriais de forma integrada - e não como ações isoladas e independentes - tendo como palco um mesmo espaço de intervenção. Entretanto, em diferença com os PDRI's, restringe o número de componentes a duas linhas básicas: uma tradicional, que poderíamos chamar de apoio à produção, e outra nova, de apoio às pequenas comunidades rurais. Isso se justifica, por um lado, como tentativa de obter maior eficiência e eficácia na integração das ações e na utilização dos recursos diponíveis e de tornar mais factível e manejável a coordenação das atividades e, por outro, pela inclusão no Projeto Nordeste de outros programas que cobririam linhas de ação não contempladas pelo PAPP, em especial as relativas à infra-estrutura social.

A descrição dos componentes dessas duas linhas básicas de atuação é apresentado a seguir (conforme SUDENE (1984), pgs. 24-8 e Miranda (1985), pgs. 68-9).

1) Apoio à produção

Desdobra-se em dois grandes blocos: acesso aos meios básicos de produção, terra e água, e acesso aos instrumentos de política agrícola.

(a) Acesso aos meios básicos de produção

- Ações Fundiárias, abrangendo a discriminação de terras, a regularização fundiária e a desapropriação e aquisição de terras com vistas à reorganização fundiária.
- Recursos Hídricos, que incluem a pequena irrigação pública e privada e a instalação de sistemas simplificados de abastecimento d'água nas comunidades camponesas.

Segundo o documento da SUDENE (1984), pg. 25, esses dois componentes constituem a "primeira e principal condição para o desencadeamento do processo de erradicação da pobreza e de transformação das condições de subordinação em que se encontra a grande maioria dos pequenos produtores e suas famílias". Como tal, "deverão constituir-se nos segmentos de maior peso na demarragem da estratégia, condicionando, em boa medida, o ritmo e a intensidade dos demais instrumentos que integram a estratégia global nas subáreas de intervenção".

(b) Acesso aos instrumentos de política agrícola

- Geração e Difusão de Tecnologia, que compreende ações que vão desde a avaliação dos recursos naturais e da realidade social, econômica e

tecnológica das comunidades até a geração de tecnologias, os testes de modelos, a produção de sementes básicas e matrizes de pequenos animais, e a assistência técnica e extensão rural. A execução dessa política deverá levar em conta: as peculiaridades sociais e econômicas de inserção da pequena produção no meio rural nordestino; as condições climáticas e ecológicas e a disponibilidade de meios de produção; e o caráter participativo que deve assumir especialmente o processo de difusão de tecnologias.

- Comercialização, que inclui a orientação técnica comercial e a informação de mercado, o abastecimento de produtos alimentares e de insumos, a compra da produção e a infra-estrutura de apoio. Particular ênfase deve ser dada neste componente à promoção de atividades associativas de comercialização, através de organizações de pequenos produtores, para as quais o programa, além de suporte técnico, deve fornecer apoio para investimentos de infra-estrutura, para a mobilização da produção e para a capacitação técnica dos produtores no manejo dessas atividades.

- Crédito, de custeio, de investimento e fundiário.

2) Apoio às Pequenas Comunidades Rurais

O objetivo deste componente é criar condições para a dinamização do processo de organização do público-meta, tendo em vista a sua apropriação, como grupo, dos benefícios que porventura advenham do programa (SUDENE (1984), pg. 28). Nesse sentido, atuará em três frentes de apoio: à organização e ao desenvolvimento de comunidades, às atividades produtivas de caráter coletivo, e à melhoria dos equipamentos públicos e comunitários. Como destaca Miranda (1985), pg.

69, a importância da introdução deste componente de APCR - que é um dos elementos distintivos do PAPP em relação aos programas especiais anteriores - é a de que ele cria, "por um lado, uma base material a partir da qual se exercitará o trabalho de participação, organização e desenvolvimento comunitário e, por outro lado, uma alternativa adicional de financiamento direto para obras e serviços necessários aos produtores e suas comunidades, com a característica de que essas obras e serviços serão selecionados e priorizados pelos próprios beneficiários, integrando-os de forma efetiva nos processos de planejamento e execução do programa".

(d) **Modelo de Gestão**

A gestão administrativa do PAPP tem semelhanças e diferenças com a do POLONORDESTE (conforme MINTER/SUDENE (s/d), pgs. 17 e 18). Da mesma forma que o POLONORDESTE, sua coordenação é feita em três níveis, federal, regional e estadual. Diversamente do POLONORDESTE, sua administração institucional segue, de um modo mais amplo, um princípio de co-responsabilidade, pois além da representação governamental (federal, estadual e municipal) incorpora, também, a representação organizada do público-meta, através de sindicatos e federações de trabalhadores, de associações comunitárias e de cooperativas.

A nível **federal**, o PAPP é coordenado pelo Ministério do Interior (MINTER). A continuidade de sua execução, todavia, é estreitamente dependente da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) que centraliza os recursos financeiros alocados ao PAPP e que autoriza anualmente, através de portaria, a sua

liberação. Uma vez liberados, os recursos passam pelo MINTER e pela SUDENE até chegarem aos governos estaduais. Os financiamentos externos realizados pelo Banco Mundial (BIRD) também são centralizados na SEPLAN, que autoriza sua liberação para os estados. Os contratos de empréstimo do BIRD são efetuados com o governo federal e os projetos específicos são contratados diretamente com os governos estaduais.

A nível **regional**, a coordenação do PAPP está a cargo da SUDENE, mais especificamente da Diretoria do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (DPP). Essa diretoria possui departamentos de apoio aos componentes setoriais do PAPP, além de contemplar atividades de administração e contrôle e de programação e supervisão do programa como um todo. Acima da DPP, como um órgão do Conselho Deliberativo da SUDENE, existe a Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR), que é a instância superior dos órgãos colegiados do PAPP. Suas funções são, entre outras, as de aprovar diretrizes, planos operativos, propostas orçamentárias, instrumentos normativos, e de sugerir e adotar providências necessárias ao aperfeiçoamento do programa. A CRDR, que é um conselho paritário, é composta por 30 membros: 10 representantes de órgãos federais envolvidos com o PAPP, 10 representantes dos governos estaduais (1 por estado) e 10 representantes das federações de trabalhadores na agricultura (1 por estado). A periodicidade das reuniões ordinárias da CRDR é de uma vez por mês.

A nível **estadual**, a coordenação está a cargo da Secretaria de Planejamento do governo estadual. Subordinada à Secretaria de Planejamento, cada estado possui uma Unidade Técnica (as UT's), que

prepara e executa os planos operativos anuais, coordena e acompanha as ações dos órgãos federais ou estaduais executores dos componentes setoriais e administra os recursos financeiros do PAPP nos estados. Em suma, a UT é o organismo governamental de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação do PAPP nos estados. Ainda no âmbito estadual existem as Comissões Paritárias, que são integradas por representantes do governo estadual e da federação de trabalhadores na agricultura. Essas comissões, a que está submetida a coordenação do programa em cada estado, define as prioridades e aprova os planos operativos anuais, além de acompanhar a sua elaboração e execução.

Por fim, a nível **municipal**, a seleção dos projetos e a definição das prioridades e da forma de implementação das ações locais (no município e nas comunidades), seu acompanhamento e avaliação, são feitas pelos Comitês Municipais, compostos por lideranças municipais, representantes da Unidade Técnica, técnicos de órgãos executores governamentais e representantes de sindicatos de trabalhadores, cooperativas e associações comunitárias.

3. Resultados Parciais do PAPP

O PAPP é um programa em execução, com apenas quatro anos de vida. Como tal não dispõe ainda de um volume de informações suficientemente consolidadas e de fácil acesso que permitam uma apresentação detalhada dos resultados obtidos até o momento. No entanto, foi possível dispor de um documento da SUDENE (MINTER/SUDENE (s/d)) que apresenta algumas indicações a respeito do desempenho do programa no triênio abril 1985/março 1988. Essas informações serão

apresentadas destacando o desempenho financeiro e os resultados alcançados por componentes setoriais.

(1) Desempenho financeiro

Desde o início de sua execução, em abril de 1985, os recursos financeiros do PAPP advêm de dotações orçamentárias do govêrno federal - que são desembolsadas anualmente pela SEPLAN - e de empréstimos contraídos com o Banco Mundial. Para o período 1985/93 foi estabelecido que a dotação orçamentária do PAPP totalizaria cerca de US$ 2,5 bilhões(estimados a preços médios do exercício 1987/88), dos quais 53% corresponderiam a fontes nacionais e 47% a fontes externas. Como se pode verificar, isso significa uma substancial redução dos recursos do programa, que estavam originalmente estimados em US$ 4,8 bilhões para o primeiro quinquênio (1985/89), pelo menos segundo Miranda (1985), pg. 63.

Os dados da Tabela 1, na página seguinte, indicam que para o triênio 1985/88 foram aplicados aproximadamente US$ 487 milhões, o que corresponde a 19,5% do que estava orçado para 1985/93 e a 10% do que estava previsto originalmen
te para 1985/89. Isso já aponta para uma das limitações enfrentadas pelo PAPP em sua execução concreta: a substancial redução dos recursos a disposição do programa, o que necessariamente deve influenciar sua capacidade de atender a um dos objetivos fundamentais definidos por seus formuladores iniciais, ou seja, de que tivesse a amplitude de um programa de desenvolvimento rural regional, capaz de superar o enfoque de intervenções menos abrangentes prevalecente no POLONORDESTE.

Tabela 1

Recusos Aplicados pelo PAPP no Triênio 1985/86 (1)

(US$ mil)

Categoria das Ações	Plano Operativo Anual 1985/86	1986/87	1987/88	Total	Desembolso (2) %
A. Ações Estaduais	88.558	96.331	162.114	347.003	
.Maranhão (3)	12.721	14.209	31.375	58.305	20,9
.Piauí	4.808	7.795	10.805	23.409	14,7
.Ceará	20.959	13.365	18.854	53.178	20,1
.Rio G. Norte	6.281	8.217	15.126	29.625	22,7
.Paraíba	6.703	6.752	10.972	24.426	17,4
.Pernambuco	10.659	14.330	19.928	44.917	23,4
.Alagoas	2.841	3.671	8.829	15.341	16,3
.Sergipe	4.911	6.195	7.845	18.951	20,0
.Bahia	16.852	19.503	31.148	67.503	13,9
.Minas Gerais	1.823	2.292	7.232	11.347	9,7
B. Ações Regionais	18.789	51.872	69.325	139.976	
.Ação Fundiária(4)	16.836	13.776	42.717	73.329	13,3
.Apoio à Pes Regional	399	804	2.075	3.277	21,3
.Crédito Rural	0	25.460	10.559	36.019	8,6
.Coordenação Regional (5)	1.894	11.832	13.415	26.792	96,7
C. TOTAL (A+B)	107.337	148.203	231.439	486.979	19,5

(1) Os valores em dólares foram obtidos aplicando-se um câmbio de Cz$ 51,56 por dólar (que é o utilizado pelo documento da Sudene) aos montantes originais em cruzados a preços constantes.

(2) Relação entre os recursos desembolsados e o total orçado para 1985/93.

(3) Inclui o COLONE.

(4) Inclui o Fundo de Terra.

(5) Inclui Administração Regional, FINACOM e PASEP.

Fonte: MINTER/SUDENE (s/d), pg. 36.

Do total de recursos desembolsados no triênio, 67% tiveram origem nacional e 33% vieram de empréstimos do Banco Mundial, segundo o documento da SUDENE. Isso também significa uma mudança em relação ao previsto para 1985/93, onde a participação dos recursos externos era maior e pode estar refletindo atrasos nas contratações de empréstimos com o Banco Mundial.

Por outro lado, do total de aplicações realizadas, 71% o foram nas ações estaduais - que incluem todos os componentes setoriais, com exceção de ações fundiárias e crédito rural que representam ações regionais - e 29% nas regionais. Em ambas as ações, assim como para os dez estados contemplados, a participação dos desembolsos nos valores orçados para 1985/93 foi bastante medíocre. A única exceção é o ítem Coordenação Regional, a cargo da SUDENE, onde praticamente todo o orçado foi desembolsado no triênio. Segundo o documento da SUDENE, isso se deve ao fato de que nessa rubrica foram incluídos os gastos com a Linha de Financiamento à Comercialização (FINACOM) e não apenas os custos com administração regional, como previsto na proposta plurianual.

Chama a atenção o comportamento errático das aplicações em crédito rural. Na verdade, como o próprio documento da SUDENE atesta (pg. 25), a linha de crédito do PAPP só começou a ser operacionalizada em novembro de 1986 e mesmo assim de forma tímida. No exercício de abril/86 a março/87, os desembolsos do crédito rural foram consideráveis, talvez em função das expectativas criadas no setor agrícola pelo Plano Cruzado, mas cairam pela metade no exercício seguinte. Com efeito, isso reflete as dificuldades de execução da

política de crédito do PAPP, a qual não conseguiu se firmar, nem vencer as resistências dos pequenos produtores à sua adoção, como veremos ao discutir a avaliação do PAPP.

Um comportamento também desigual é apresentado pelo componente ação fundiária. Os desembolsos realizados no triênio são extremamente reduzidos quando comparados ao volume de recursos orçado para 1985/93. Ademais, concentram-se no exercício abril/87 a março/88, que representa quase 60% do total aplicado no triênio, possivelmente estimulados pelo projeto nacional de reforma agrária ainda em curso nesse período. Falaremos mais sobre as dificuldades encontradas pela política fundiária do PAPP, considerada crucial em sua concepção inicial, quando discutirmos a avaliação do programa.

Por fim, registre-se que os estados que receberam mais recursos do PAPP no triênio foram Bahia, Maranhão (talvez pela inclusão do projeto de colonização COLONE nos valores da Tabela), Ceará e Pernambuco. Em contraposição, Minas Gerais, Alagoas e Sergipe receberam a menor fatia de recursos nesse período.

(2) Resultados alcançados pelos componentes setoriais.

As Tabelas 2 a 8 dão uma indicação, por estados, das metas físicas programadas e realizadas no triênio para os componentes ação fundiária, recursos hídricos, geração e difusão controlada de tecnologia, assistência técnica e extensão rural, comercialização, crédito rural de investimento, e apoio às pequenas comunidades rurais (não existem metas programadas para esse componente). Apesar das limitações desse indicador, ele foi o único mais abrangente que

conseguimos obter. A seguir apresentamos o desempenho de cada componente referido.

(a) Ação Fundiária

Esse componente acabou sendo executado através do Projeto de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional (PDSFN), negociado em 1985 com o Banco Mundial e gerenciado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), um tradicional e desgastado órgão federal "responsável" pela questão fundiária brasileira, que passou, a partir dessa mesma data, a fazer parte do Ministério de Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD). O fundamental nesse arranjo é que o responsável pelo segmento de ação fundiária do PAPP sequer fazia parte da estruturação institucional do mesmo. Na verdade, o PDSFN já vinha sendo negociado pelo INCRA com o Banco Mundial desde 1983, como um projeto a parte, e foi, então, incorporado ao PAPP quando de sua criação, com consequências importantes que destacaremos quando da avaliação do programa.

O objetivo do PDSFN era atender a 700 mil pequenos produtores com ações de regularização fundiária, garantir o assentamento de cerca de 130 mil famílias, criar bancos de dados cadastrais nos estados, e reforçar as Organizações Estaduais de Terra (OET), os órgãos de execução do projeto nos estados (Chaloult (1988), pg. 85). O total de recursos negociados com o BIRD em 1985, por um período de três anos (estendido, em 1987, para 1990), foi de US$ 250,5 milhões, dos quais o Banco financiava US$ 100 milhões (40%) (PDSFN (s/d), pg. 25). Do custo total do projeto, 31% destinavam-se a aerofotogrametria (US$ 77,4 milhões), 23,7% a discriminação e

regularização fundiária (US$ 59,3 milhões), 11% a desenvolvimento institucional (US$ 26,3 milhões) e apenas 8% a apoio à reestruturação fundiária (US$ 19,3 milhões). Aparentemente, portanto, um projeto cujo objetivo fundamental era a titulação fundiária. No entanto, o mesmo documento de apresentação do PDSFN (PDSFN (s/d), pg.43) indica que a ação fundiária do PAPP e o próprio PDSFN seriam reforçados com recursos da ordem de US$ 305 milhões para redistribuição de terras, dos quais US$ 91,5 milhões provenientes dos Fundos de Terras estaduais e US$ 213,5 milhões da venda de Títulos da Dívida Agrária (TDA). Com isso as metas físicas do projeto, para os primeiros três anos de execução, seriam as de redistribuir 3,1 milhões de ha, distribuir 600 mil títulos de propriedade, discriminar e cadastrar 43,9 milhões de ha e realizar o aerolevantamento de 55,8 milhões de ha.

A Tabela 2 indica o cotejo entre as metas programadas e as realizadas, para o triênio 1985/88, por estados. As metas físicas propostas são muito mais modestas dos que as anunciadas no documento do PDSFN acima referido, mas mesmo assim seu desempenho não é muito favorável. Para a região como um todo, a atividade melhor executada foi a de aerolevantamento, que cumpriu 72% do programado, e a pior foi a de discriminação de terras, que atingiu apenas 39% do número de ha previsto e 32% do número das ocupações programadas para serem regularizadas. A atividade de redistribuição de terras teve um melhor desempenho, que, entretanto, foi irrisório: beneficiou apenas 19 mil famílias e redistribuiu somente 725 mil ha (cerca de 38 ha por família). No fundamental, parece claro que a atividade principal do PDSFN é realizar aerolevantamentos, executados diretamente pelo MIRAD,

Tabela 2

COMPONENTE: AÇÃO FUNDIÁRIA

ESTADOS	AEROLEVANTAMENTO (km²)			DISCRIMINAÇÃO						REDISTRIBUIÇÃO DE TERRA					
				ÁREA (ha)			OCUPAÇÕES (Nº)			ÁREA (ha)			BENEFICIÁRIOS (FAMÍLIA)		
	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %
MARANHÃO	66.356	10.711	16	-	-	-	-	-	-	255.275	316.668	124	9.348	9.975	107
PIAUÍ	82.510	88.146	107	1.375.240	16.043	1	1[illegible].718	64	0,3	100.275	97.322	97	2.906	876	30
CEARÁ	67.521	26.252	39	1.307.000	-	-	3[illegible].222	-	-	251.075	72.244	29	5.923	2.384	40
RIO GRANDE DO NORTE	21.803	13.142	60	458.620	110.483	24	[illegible].083	1.291	16	110.525	41.330	37	1.560	841	54
PARAÍBA	19.666	18.055	92	459.090	730.349	159	1[illegible].129	18.873	104	55.700	3.252	6	1.140	267	23
PERNAMBUCO	49.236	50.680	103	698.795	304.979	44	2[illegible].050	8.576	43	52.050	10.332	20	890	1.098	123
ALAGOAS	27.653	20.956	76	546.570	112.937	21	3[illegible].464	6.713	18	30.100	1.393	5	1.464	42	3
SERGIPE	21.994	11.795	54	246.614	-	-	1[illegible].000	-	-	24.700	7.598	31	300	311	104
BAHIA	134.662	88.700	66	1.526.860	1.084.676	71	1[illegible].972	20.139	101	347.825	137.907	40	4.230	1.906	45
MINAS GERAIS	40.001	54.864	137	406.350	368.053	91	[illegible].435	3.901	61	73.425	36.651	50	1.388	1.105	80
T O T A L	532.202	383.301	72	7.025.147	2.727.520	39	18[illegible].082	59.557	32	1.310.950	724.697	55	29.149	18.805	65

P - Programado para o período 1985/88

R - Realizado até 31.03.88

Fonte: MINTER/SUDENE (s/d), pg. 29.

atividade que, obviamente, beneficia não apenas os pequenos produtores. Além disso, há indicações de que, até o final de 1987, apenas 20% do montante global de recursos do projeto tinha sido aplicado, sobretudo em despesas de operação cadastral, que era a atividade principal a ser executada pelo PDSFN/INCRA, antes da criação do PAPP. Note-se, no entanto, que as ações complementares do PDSFN em relação ao desenvolvimento institucional e à assistência jurídica foram melhor sucedidas. Tentou-se dinamizar as OET's e melhorou-se a assistência jurídica aos sindicatos e FETAG's das áreas de atuação do projeto (conforme Chaloult (1988), pgs. 87-8).

(b) Recursos Hídricos

Na operacionalização do PAPP, a execução das metas desse componente - que, juntamente com ação fundiária, tinha uma prioridade estratégica na concepção original do programa - ficou sob responsabilidade dos estados, que, para levá-las a efeito, poderiam utilizar sua própria estrutura administrativa ou contratar serviços de terceiros. A Tabela 3 apresenta as metas programadas e realizadas no triênio 1985/88. Os resultados são desalentadores, confirmando, aliás, informações obtidas em entrevistas feitas em Pernambuco de que o componente não tem política específica de atuação que beneficie principalmente as pequenas comunidades rurais e dê prioridade à implantação de sistemas comunitários de irrigação com gestão autônoma pelas comunidades beneficiadas, como era proposto na concepção originária do PAPP. Destaque-se, ademais, que a SUDENE não tem coordenado os projetos executados pelos estados e que a implementação do componente tem sido prejudicada pelo atraso na implantação do

Tabela 3

COMPONENTE: RECURSOS HÍDRICOS

ESTADOS	ABASTECIMENTO DE ÁGUA						IRRIGAÇÃO PÚBLICA						PISCICULTURA		
	SISTEMAS (Nº)			BENEFICIÁRIOS (FAMÍLIA)			ÁREA (ha)			BENEFICIÁRIOS (FAMÍLIA)			ALEVINOS (1.000)		
	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %
MARANHÃO	255	74	29	-	4.560	-	765	-	-	382	-	-	15.000	-	-
PIAUÍ	298	261	88	-	8.325	-	4.815	715	15	1.450	720	50	9.000	904	10
CEARÁ	180	32	18	-	3.000	-	1.842	432	23	920	289	31	10.000	238	2
RIO GRANDE DO NORTE	150	119	79	-	5.950	-	4.250	89	2	2.125	58	3	16.200	2.600	16
PARAÍBA	110	20	18	-	3.800	-	2.900	103	4	1.450	39	3	30.000	-	-
PERNAMBUCO	140	80	57	-	13.500	-	6.000	-	-	3.000	-	-	-	125	-
ALAGOAS	167	159	95	-	5.298	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SERGIPE	140	169	121	-	12.700	-	1.110	612	55	550	108	20	9.000	2.570	29
BAHIA	250	220	88	-	17.803	-	1.045	127	12	520	381	73	-	-	-
MINAS GERAIS	90	118	131	-	8.748	-	2.940	-	-	750	-	-	-	-	-
T O T A L	1.780	1.252	70	-	83.684	-	25.667	2.078	8	11.147	1.595	14	89.200	6.437	7

P - Programado para o período 1985/88.

R - Realizado até 31.03.88

Fonte: MINTER/SUDENE (s/d), pg.30.

Programa de Saneamento Rural do Projeto Nordeste. Na Tabela 3 verifica-se que foram contempladas na região apenas 1,6 mil famílias com sistemas de irrigação pública, atingindo uma área extremamente limitada de 2 mil ha, ou seja, praticamente 1 ha por família. O sub-componente de abastecimento d'água foi melhor sucedido (cumpriu 70% das metas previstas) e o desenvolvimento da piscicultura ainda está bastante incipiente.

(c) Geração e Difusão Controlada de Tecnologia

Na execução do PAPP, esse componente dá prioridade à difusão controlada de tecnologia e à produção de sementes básicas, matrizes e reprodutores animais. Suas atividades são coordenadas pela SUDENE e pela EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), do Ministério da Agricultura, e realizadas pela própria EMBRAPA e pelos órgãos estaduais de pesquisa agropecuária. A Tabela 4 mostra as metas físicas realizadas no triênio 1985/88. Se levarmos em conta que as metas programadas que aparecem na tabela referem-se ao período 1985/93, parece ser que o desempenho desse componente foi mais satisfatório, pois cumpriu, em média, para o total da região, cerca de 30% do previsto para 8 exercícios. Além disso, SUDENE (s/d), pg. 23, destaca que têm sido constatados ganhos de produtividade em algumas culturas tradicionais como o algodão e o feijão, em culturas novas como o tomate, e que alguns resultados favoráveis foram obtidos no plantio em escala comercial de alguns produtos recém introduzidos entre pequenos produtores como o gergelim, o girassol e a mamona.

(d) Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)

Tabela 4

COMPONENTE: GERAÇÃO E DIFUSÃO CONTROLADA DE TECNOLOGIA

ESTADOS	PESQUISA (Projeto)			ARNSE (Estudo) (1)			DIFUSÃO DE TECNOLOGIA (2)			SEMENTES BÁSICAS (t)		
	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %
MARANHÃO	614	111	18	56	3	5	340	144	42	976	168	17
PIAUÍ	345	140	41	4	7	175	29	69	238	736	442	117
CEARÁ	432	85	20	4	4	100	146	4	3	529	163	31
RIO GRANDE DO NORTE	200	98	49	8	6	75	55	32	58	123	211	172
PARAÍBA	256	58	23	3	3	100	2	1	50	310 (3)	41(3)	14
PERNAMBUCO	730	300	41	4	5	125	18	8	44	100	84	8
ALAGOAS	180	37	21	49	4	8	2	-	-	238	-	-
SERGIPE	86	103	120	14	15	107	18	-	-	97	77	79
BAHIA	1247	102	8	42	13	31	378	55	15	864	54	6
MINAS GERAIS	156	43	28	2	-	-	160	8	5	337	50	15
TOTAL	4.246	1.077	25	186	77	41	1.148	321	28	4.310	1.290	30

(1) ARNSE - Avaliação de Recursos Naturais e Sócio-Econômicos

(2) Compreende todos os trabalhos de difusão de tecnologia feitos em propriedades privadas

(3) Estimativa baseada na produção de sementes comerciais

P - Metas Plurianuais (1985/93)

R - Metas Realizadas até 31.03.88

Fonte: MINTER/SUDENE (s/d), pg. 31.

A coordenação das atividades desse segmento é realizada pela SUDENE e pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) - antigamente vinculada ao Ministério da Agricultura e atualmente extinta pelo governo federal, em sua política de contenção de gastos públicos - e sua execução está a cargo das empresas estaduais de ATER, as EMATER's. A Tabela 5 coteja as metas realizadas no triênio com as programadas para todo o período 1985/93. O número de famílias atingidas pela assistência técnica é expressivo, cerca de 227,5 mil, o número de unidades de demonstração de tecnologia instaladas foi de 2,4 mil (20% das metas nos 8 exercícios). Além disso, a ATER elaborou e assistiu tecnicamente 25,5 mil projetos beneficiados com crédito rural de investimento, e elaborou planos e prestou assistência técnica a, aproximadamente, 16,7 mil beneficiários do programa de compra antecipada da produção (CAP) (SUDENE (s/d), pgs. 23-4).

(e) Comercialização

A execução das atividades de comercialização é realizada através do sistema cooperativo e de órgãos governamentais estaduais especializados na compra e venda de produtos e de insumos agrícolas. Algumas atividades, como feiras, mercados e pequena armazenagem, são realizadas por entidades de pequenos agricultores. O principal instrumento de atuação deste componente é a Linha de Financiamento à Comercialização da Produção (FINACOM), cujos recursos são fornecidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), através da qual são financiados os pequenos produtores, suas cooperativas e associações com o objetivo de processar a compra

Tabela 5

COMPONENTE: ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

ESTADOS	ASSISTÊNCIA TÉCNICA (Família)			UNIDADES DEMONSTRATIVAS (uma)		
	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %
MARANHÃO	66.600	19.250	29	400	137	34
PIAUÍ	65.000	15.054	23	1.800	184	10
CEARÁ	91.000	58.341	64	410	1.056	258
RIO GRANDE DO NORTE	35.000	27.338	78	1.850	246	13
PARAÍBA	37.800	8.358	22	150	122	81
PERNAMBUCO	73.000	33.189	45	470	130	28
ALAGOAS	32.000	12.732	39	500	136	27
SERGIPE	17.000	11.876	67	1.000	177	18
BAHIA	80.000	26.986	34	5.000	96	2
MINAS GERAIS	38.000	14.438	38	340	122	36
TOTAL	536.300	227.562	42	11.920	2.406	20

P - Metas Plurianuais (1985/93)

R - Metas Realizadas até 31.03.88

Fonte: MINTER/SUDENE (s/d), pg.32.

antecipada da produção (CAP) ou a compra do excedente da produção (CEP), dois instrumentos que já existiam no POLONORDESTE. Esses programas adiantam recursos para os pequenos agricultores antes do plantio e podem ser reembolsados através da garantia de que os órgãos governamentais ou as cooperativas comprarão a sua produção pelo menos ao preço mínimo estabelecido pelo governo federal. Esses empréstimos são isentos de encargos financeiros e limitam a dois anos os seus benefícios a um mesmo agricultor. Com efeito, tais programas possibilitam o acesso dos pequenos produtores tanto ao crédito de custeio, sem que tenham de recorrer ao sistema bancário, como à política governamental de preços mínimos. As operações de CAP e CEP do PAPP foram iniciadas somente a partir do Plano Operativo Anual de 1987/88, de modo que a Tabela 6 refere-se apenas ao programado e executado nesse exercício. Apesar de 1987 ter sido um ano de seca no Nordeste, as operações de CAP foram razoavelmente bem sucedidas, com resultados que atingiram cerca de 60% do previsto, o mesmo não acontecendo com as operações de CEP que foram bastante prejudicadas nesse exercício. Merece destaque os resultados obtidos pelo CAP na Bahia, cuja produção comercializada superou em muito as metas programadas. Como veremos, as avaliações que podemos dispor do PAPP são quase unânimes quanto a aceitação dos sistemas CAP/CEP pelos pequenos produtores, apesar do reconhecimento da absoluta ineficiência operacional da Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL) na coordenação do componente comercialização.

(f) Crédito rural de investimento

Tabela 6

COMPONENTE: COMERCIALIZAÇÃO

ESTADOS	CAP (1)						CEP (2)					
	PRODUÇÃO (t)			BENEFICIÁRIOS			PRODUÇÃO (t)			BENEFICIÁRIOS		
	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %	P	R	(R/P) %
MARANHÃO	2.467	541	22	1.073	482	45	11.942	1.209	10	1.118	470	42
PIAUÍ	1.425	330	23	1.470	711	48	3.340	189	6	4.750	370	8
CEARÁ	1.836	2.332	127	2.118	2.958	140	4.169	484	12	15.000	349	2
RIO GRANDE DO NORTE	1.378	1.624	118	2.185	1.214	56	1.545	188	12	-	-	-
PARAÍBA	-	-	-	1.186	719	61	1.909	163	9	938	186	20
PERNAMBUCO	3.235	2.290	71	3.591	3.383	94	3.506	2.005	57	3.919	2.250	57
ALAGOAS	8.994	867	10	3.704	568	15	-	-	-	840	1.104	131
SERGIPE	1.880	-	-	511	-	-	11.626	7.282	63	6.547	3.277	50
BAHIA	2.112	8.885	421	3.783	2.372	63	5.067	522	10	14.387	277	2
MINAS GERAIS	11.079	2.323	21	6.288	4.291	68	-	-	-	-	-	-
TOTAL	34.406	19.192	57	25.909	16.698	64	43.104	12.042	28	47.499	8.283	17

(1) CAP - Compra Antecipada da Produção

(2) CEP - Compra do Excedente da Produção

P - Metas previstas para o exercício 1987/88. Não há previsão de metas pluriannuais

R - Metas realizadas no exercício 1987/88 (até 31.03.88). Não houve CAP e CEP nos anos anteriores (1985/87)

Fonte: MINTER/SUDENE (s/d), pg. 33.

O crédito rural de investimento foi um dos últimos componentes do PAPP a ser posto em execução. Suas atividades só começaram a ser desenvolvidas mais sistematicamente a partir de 1987. Sua operacionalização é feita através da Linha Especial de Crédito do PAPP que tem como agentes financeiros o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e os bancos estaduais, e que se destina aos pequenos produtores e suas cooperativas e associações. As normas que regulamentam essa linha de crédito determinam que do empréstimo obtido a metade não será reembolsada e a outra metade será paga com correção monetária plena. O prazo de pagamento da parcela reembolsável é de 12 anos, com 3 anos de carência. A avaliação da Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR), o órgão colegiado máximo do PAPP, é a de que o crédito rural foi o componente de mais fraco desempenho do programa. Está comprovado que os pequenos produtores são extremamente relutantes em aceitar as condições de pagamento impostas pela Linha Especial de Crédito. Essa situação pode estar refletida na Tabela 7, onde se coteja o programado para 1985/93 com o realizado no exercício 1987/89. Apenas 25,5 mil agricultores foram beneficiários do crédito de investimento, o que representa 12% da meta global do componente. Com exceção da Bahia, em todos os estados da região os resultados são bastante decepcionantes.

(g) Apoio ás pequenas comunidades rurais (APCR)

Num sentido muito preciso, esse é o componente mais flexível de atuação do PAPP: ele permite uma articulação direta entre as Unidades Técnicas e os beneficiários potenciais do programa sem a interveniência de outros órgãos governamentais, já que suas propostas

Tabela 7

COMPONENTE: CRÉDITO RURAL DE INVESTIMENTO

ESTADOS	BENEFICIÁRIOS (1)		
	P	R	(R/P) %
MARANHÃO	38.560	817	2
PIAUÍ	19.500	1.800	9
CEARÁ	37.600	5.111	13
RIO GRANDE DO NORTE	14.250	2.442	17
PARAÍBA	11.500	1.737	15
PERNAMBUCO	24.000	1.209	5
ALAGOAS	10.000	1.305	13
SERGIPE	6.600	1.435	21
BAHIA	30.000	9.250	31
MINAS GERAIS	12.000	113	1
TOTAL	204.210	25.489	12

(1) O nº de beneficiários (agricultores que receberam financiamento) coincide com o nº de projetos agropecuários financiados através da linha de crédito rural do PAPP.

P - Metas previstas para o período 1985

R - Metas realizadas até março/88

Fonte: MINTER/SUDENE (s/d), pg. 34.

Tabela 8

COMPONENTE: APOIO ÀS PEQUENAS COMUNIDADES RURAIS (1)

ESTADOS	PROJETOS (um)			BENEFICIÁRIOS (2)
	LINHA I	LINHA II	LINHA III	(FAMÍLIA)
MARANHÃO	34	366	83	23.184
PIAUÍ	15	172	49	11.328
CEARÁ	142	280	22	21.312
RIO GRANDE DO NORTE	12	101	54	8.016
PARAÍBA	101	246	38	18.480
PERNAMBUCO	1.907	2.019	1.112	241.874
ALAGOAS	23	164	41	10.944
SERGIPE	85	176	101	17.376
BAHIA	157	270	235	31.776
MINAS GERAIS	27	427	84	25.824
TOTAL	2.503	4.221	1.819	410.064

(1) Não há previsão de metas plurianuais para o nº de projetos.

(2) Compreende o total de projetos financiados até 31.03.88. O nº de beneficiários relativos ao exercício 85/86 foi estimado com base nos valores médios dos exercícios 86/87 e 87/88.

Fonte: MINTER/SUDENE (s/d), pg. 35.

ou projetos são formulados diretamente pelas associações de pequenos produtores, seus sindicatos e cooperativas e encaminhados às UT's. As ações de APCR são financiadas pelo Fundo de Apoio Comunitário (FAC), constituído com recursos que provêm de pelo menos 5% da dotação orçamentária dos estados. Os recursos do FAC atendem, basicamente, três linhas de ação: (1) mobilização e organização dos produtores (Linha I), que detém, no máximo, 15% dos recursos do Fundo; (2) apoio a empreendimentos geradores de emprego e de renda (Linha II), com, no mínimo, 60% dos recursos; e (3) implantação de equipamentos públicos comunitários (Linha III), com, no máximo, 25% dos recursos do FAC. A Tabela 8 indica o número de projetos realizados e o número de beneficiários das ações de APCR no triênio 1985/88. Foi beneficiado um total expressivo de famílias (410 mil), com predomínio de projetos na Linha II. Chama a atenção o ocorrido no estado de Pernambuco, onde se concentram mais da metade das famílias beneficiadas da região e mais da metade dos projetos implantados nas três linhas. Esse comportamento reflete, provavelmente, a grande capacidade de organização e mobilização da Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Pernambuco, indiscutivelmente a FETAG mais importante de toda a região Nordeste.

4. Avaliação do PAPP

1. Há três elementos centrais na **concepção** do PAPP que caracterizam a sua importância como proposta de política diferenciada de desenvolvimento para os pequenos produtores e trabalhadores rurais do Nordeste.

Primeiro, o fato de que o PAPP se propõe a ser uma política de abrangência regional e não apenas localizada em algumas áreas específicas escolhidas como pólos irradiadores do desenvolvimento rural. Nesse sentido, ele pretende superar a perspectiva de intervenção via PDRI's, característica do POLONORDESTE, e recuperar a postura predominante na década de 50, quando da criação da SUDENE, onde o combate à pobreza no meio rural era visto numa ótica de desenvolvimento regional. Isso é possível porque o programa define com clareza o seu público-meta beneficiário - os pequenos produtores proprietários e os trabalhadores rurais sem terra que se incluam na categoria de produtores de baixa renda - e advoga a unificação de todas as intervenções governamentais com vistas a esse público-meta.

Segundo, no conjunto de instrumentos de política setorial tradicionalmente incluídos num programa de apoio à produção dos pequenos produtores, o PAPP, em sua proposta original, estabelece, com vigor, dois componentes que devem anteceder, orientar e condicionar a ação dos demais: a política fundiária, de redistribuição de terras, e a política de acesso aos recursos hídricos. No contexto ecológico, econômico-social e político do Nordeste, nenhuma proposta abrangente de desenvolvimento rural para produtores de baixa renda tem qualquer possibilidade de sucesso se não estiver cimentada na prioridade e essencialidade dessas intervenções. A democratização do acesso à terra e aos recursos hídricos é condição necessária à viabilização econômica de longo prazo e à aquisição dos direitos de cidadania por parte dos camponeses pobres do Nordeste.

E, terceiro, a concepção original do PAPP estabelece que a execução da política de desenvolvimento rural deve ser posta em prática de forma descentralizada e a partir da participação, orgânica e efetiva, do público-meta no planejamento, realização, acompanhamento, avaliação e reorientação das intervenções previstas. Isso introduz uma novidade no contexto brasileiro e nordestino que é a inclusão das organizações sindicais de trabalhadores e das associações comunitárias de pequenos produtores nas decisões e na gestão de um programa governamental de desenvolvimento rural. O que não é pouco, tendo em vista a tradição histórica de intervenções paternalistas e excludentes do Estado brasileiro no meio rural nordestino.

Assim sendo, parece-nos importante que uma avaliação do PAPP inicie pelo reconhecimento de que sua **concepção** representa um avanço significativo na formulação de políticas diferenciadas de desenvolvimento rural para o Nordeste, um avanço que não é meramente retórico, mas que representa uma contribuição à complexa, penosa e, na maior parte das vezes, pouco gratificante tentativa de dar um caráter democrático à intervenção governamental no meio rural.

2. No entanto, como não poderia deixar de ser, o PAPP é um exemplo das dificuldades que se interpõem quando se tenta passar das concepções à prática de sua execução. Essas dificuldades são de diversas ordens que vão desde o ambiente econômico e político mais amplo que influencia as tomadas de decisão, as lutas e jogos de interêsse inter-burocráticos, a tradição e inércia corporativa dos órgãos governamentais executores das ações e sua pouca capacidade, para dizer o mínimo, de internalizar as novas diretrizes, os

interesses econômicos e políticos dos grupos sociais envolvidos, em diferentes instâncias, na execução das atividades, até a própria recência das propostas de descentralização e participação, inclusive para o público-meta beneficiário, o que impõe um tempo de maturação para que os participantes do processo clarifiquem o seu espaço no mesmo e encontrem a melhor forma de encaminhar e defender seus interesses específicos.

3. De qualquer modo, é possível identificar alguns fatôres concretos que levaram a uma desfiguração da concepção original do PAPP. O primeiro, indiscutivelmente, diz respeito à perda fundamental de importância que as ações de redistribuição de terras e de acesso aos recursos hídricos passaram a ter na execução do programa, em relação ao que estava previsto em sua formulação original.

Seria relativamente fácil responsabilizar as políticas macroeconômicas e setoriais por esse desfecho. Com efeito, em 1985, ano de criação do programa, a Nova República lançou, pomposamente, seu Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), uma proposta bastante ambiciosa de transformação da estrutura fundiária do país. Somente no Nordeste pretendia-se intervir em cerca de 19 milhões de ha em 5 anos. O lançamento do PNRA levou a uma intensa mobilização da burguesia agrária brasileira - e não apenas dos latifundiários tradicionais - e dos interesses agro-industriais contra o mesmo, sem ter conseguido provocar uma igual mobilização por parte dos defensores do plano, especialmente no meio urbano. Como consequência, o país assistiu a uma sequência de reformulações do plano original e a um esvaziamento crescente das intenções do governo em levar adiante a reforma agrária,

de modo que atualmente o plano é praticamente letra morta. Ademais, esse processo de liquidação da reforma foi fortalecido pelas decisões do Congresso Constituinte na elaboração da nova constituição do país e pelas reformas administrativas realizadas pelo governo federal, que reduziram a autonomia decisória e executiva dos órgãos responsáveis pela reforma agrária, através da intenção, ainda inconclusa, de extinguir o INCRA, e da incorporação do MIRAD ao Ministério da Agricultura, nas mãos de um ministro extremamente conservador.

Sem dúvida, parece evidente que se a reforma agrária tivesse sido implantada efetivamente, a política fundiária do PAPP teria sido fortalecida. Entretanto, o seu enfraquecimento se deve a decisões anteriores: ao fato de que, em 1985, ao ser criado o Projeto de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional (PDSFN), através de empréstimo contratado com o Banco Mundial, ele se tornou o executor da política fundiária do PAPP. Como destacamos anteriormente, o PDSFN já vinha sendo negociado pelo INCRA com o Banco Mundial desde 1983, com o objetivo principal de modernizar e ampliar o sistema cadastral existente. Previa uma meta de redistribuição fundiária, mas essa era extremamente modesta, devido, como disse um dos nossos entrevistados, ao "mal-estar político e social" que a idéia de desapropriação causava, inclusive no próprio Banco. Com a criação do PAPP, o PDSFN ampliou o seu escopo na direção da titulação de terras e - numa manobra inter-burocrática que mereceria ser esclarecida e que deve ter contado com o apoio político do Banco Mundial - tornou-se o responsável pelo segmento de ação fundiária do PAPP.

As consequências desse arranjo foram fatalmente danosas para a proposta original do PAPP. Primeiro, as ações fundiárias são coordenadas e executadas por um órgão que não participa do arranjo institucional do PAPP. Com isso foi neutralizada e, mesmo, inviabilizada a coordenação dessas ações pela SUDENE, que passou a ter muito pouca ingerência efetiva sobre as mesmas. Note-se que mesmo na época em que a idéia de reforma agrária estava em voga no governo federal, o MIRAD nunca conseguiu controlar o PDSFN, que se constituia, como disse um entrevistado, num "INCRA dentro do INCRA". Além do mais, os recursos do empréstimo do Banco Mundial para o PDSFN são repassados pela SEPLAN diretamente para o MIRAD/INCRA, enquanto que os recursos nacionais do PDSFN vêm do PAPP. Segundo, as áreas de atuação do PDSFN não são totalmente coincidentes com as áreas de atuação definidas pelo PAPP. Terceiro, o órgão executor do PDSFN nos estados é o Instituto de Terras, que não se submete à Unidade Técnica de coordenação do PAPP nos estados, replicando a duplicidade institucional criada a nível regional e mesmo nacional. Quarto, a existência e atuação do PDSFN independentemente da coordenação efetiva da SUDENE e das UT's isolou, quase que completamente, o componente fundiário dos demais componentes setoriais. E, quinto, a administração do PDDSFN, além de centralizada, diferenciada e dissociada da administração do PAPP, não leva em conta a metodologia participativa, tão enfaticamente defendida na concepção original do programa, nem incorporando nem priorizando a participação dos trabalhadores em suas decisões. Com isso, à dissociação entre a concepção e a prática do PDSFN e a concepção prevista na estratégia regional do PAPP

superpõe-se a dicotomia entre dois modelos diferentes de gestão, em que a proposta descentralizada e participativa do PAPP não tem correspondência na execução do PDSFN.

Com essa situação, não é surpreendente que o relatório de avaliação do PAPP feito pela Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR) conclua que a "redistribuição de terras, já reduzida a segundo plano" no PDSFN "não teve qualquer impacto sobre a concentração fundiária da região". Além disso, "as ações de regularização fundiária ... ficaram limitadas à realização da primeira etapa dos trabalhos, Aerolevantamento e Cadastro". "Como consequência, os benefícios advindos do componente de Ação Fundiária foram muito pouco sentidos pelos trabalhadores rurais" (CRDR (1989), pg. 1). Complementando, a CRDR destaca ainda: o pouco compromisso dos Institutos de Terra com o componente; a redução das ações dos Fundos Estaduais de Terra, gerenciados pelos Institutos de Terra e destinados à aquisição de terras nos estados, o que dificulta as intervenções em áreas não expropriáveis; o atraso na liberação dos recursos do PDSFN; e o comprometimento da qualidade dos serviços de assistência jurídica ao movimento sindical, através da contratação de advogados, prevista no PDSFN, e que deveria priorizar o acompanhamento das ações de reestruturação fundiária e a intervenção nos processos de conflitos agrários, além de acompanhar ou promover as ações trabalhistas e contratos agrários (idem, pgs. 14 e 16). Por fim, cabe destacar que a CRDR recomenda que o empréstimo do Banco Mundial para o PDSFN seja prorrogado (além de 1990) desde que o mesmo seja transferido para a SUDENE.

4. O segundo elemento que caracteriza uma desfiguração da concepção original do PAPP é o fato de que ele não conseguiu atuar efetivamente como um programa regional de desenvolvimento rural. Vários fatores podem explicar essa frustração dos objetivos iniciais. Em primeiro lugar, o fracasso da intervenção fundiária do PAPP, sua descaracterização através do PDSFN, limitou consideravelmente a abrangência e a profundidade de sua atuação. Com efeito, o componente fundiário do PAPP nem antecede, nem conduz a ação dos demais: ele praticamente ficou de fora do PAPP, é realizado de forma semi-autônoma e desarticulada dos outros instrumentos de política. Além disso, a ação em relação aos recursos hídricos seguiu de perto o destino da fundiária. Praticamente, a maior parte da política de irrigação para o Nordeste é realizada pela CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco) e pelo DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra a Seca), os quais não participam do PAPP. O esfôrço mais bem sucedido de política de acesso à agua levado a efeito pelo programa está ligado à flexibilidade operacional permitida pelo componente de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR), onde em alguns estados, como na Bahia, foi possível estabelecer uma articulação direta entre a Unidade Técnica e as associações comunitárias, através de sistemas informais de articulação e integração das organizações comunitárias e das prefeituras municipais ao programa, garantindo que as demandas das comunidades fossem atendidas sem distorções clientelísticas (vide Miranda e Greenhalgh (1986)). Fora isso, o componente recursos hídricos debateu-se com problemas oriundos da inadequação da concepção de irrigação pública estadual às condições nordestinas, no que se

refere à escala produtiva, administração dos perímetros e financiamento; do dasaparelhamento das administrações estaduais; e das limitações da legislação para a adoção de medidas mais adequadas ao público-meta; entre outros fatores (Miranda e outros (1986), pgs. 26 e 27).

Em segundo lugar, a abrangência regional do PAPP como uma política diferenciada de desenvolvimento rural foi limitada por fatôres econômicos e políticos nacionais e regionais. Em termos nacionais, a crise fiscal e financeira que caracteriza o Estado brasileiro na década de 80 foi um dos constrangimentos que limitaram a amplitude do PAPP. E de uma forma muito concreta, ou seja, na disponibilidade de recursos para o programa. Como vimos, o seu orçamento foi consideravelmente reduzido em relação à proposta original e a execução do programa tem sido repetitiva e crescentemente comprometida pelos atrasos na liberação dos recursos pela SEPLAN. Em 1989 pairaram sobre o PAPP ameaças de descontinuidade, que foram enfrentadas através da mobilização de seus diversos participantes, inclusive das federações de trabalhadores. Além disso, os últimos anos da década têm se caracterizado pela agudização do processo inflacionário, com recorrentes perspectivas de hiperinflação, de modo que este se tornou o problema a ser enfrentado pela política macroeconômica, inviabilizando a definição de políticas setoriais de longo prazo, diferenciadas ou não. Na verdade, com a crise financeira e o fracasso das tentativas de reduzir os patamares da inflação, o governo federal perdeu a sua capacidade de formular aquelas políticas, pois todos os instrumentos setoriais estão submetidos à política de

estabilização, como dificilmente poderia deixar de acontecer. Nesse sentido, é provável que as dificuldades de financiamento do PAPP sejam aumentadas ainda mais no futuro. Agregue-se a isso, o fato de que o PAPP também fracassou em sua tentativa de unificar as intervenções governamentais, com vistas ao pequeno produtor, na região. Depois de sua criação, surgiram novos programas, como o Programa São Vicente e o Projeto Padre Cícero - sem falar nos programas de emergência contra as secas - que competem com o PAPP por recursos e que se apropriaram de alguns seus componentes típicos - como é o caso do APCR pelo primeiro e o componente recursos hídricos pelo segundo - sem necessariamente implicarem em estratégias que envolvam a participação dos beneficiários em sua execução. Além disso, são programas igualmente coordenados regionalmente pela SUDENE. O somatório de todos esses elementos contribui, obviamente, para a desmoralização do PAPP diante dos governos estaduais e do próprio público-meta que pretende atingir. Nesse sentido, a CRDR tem reivindicado que também esses programas mais recentes estejam submetidos à sua instância deliberativa.

O PAPP também enfrentou alguns problemas políticos que influenciaram sobre a sua capacidade de se tornar um programa efetivamente regional. Um deles diz respeito ao fato de que foi concebido ainda durante o último governo do regime autoritário, o que lhe trouxe a desconfiança inicial de algumas organizações de trabalhadores, de comunidades eclesiais de base, e de alguns partidos políticos de esquerda com militância no meio rural nordestino. Muitas dessas desconfianças eram explicadas pela ressonância do período de autoritarismo e pela política anti-reforma agrária dos governos

militares, mas outras se deviam, também, a um certo maniqueismo prevalecente na esquerda agrária brasileira. De qualquer forma, esses problemas dificultaram a aceitação do PAPP como uma política diferenciada de desenvolvimento rural para valer, a ser implementada na região como um todo. Concomitantemente, impediram que, no auge da elaboração do PNRA, o PAPP pudesse ser considerado, mais seriamente, como o ponto de partida para a deflagração da reforma agrária no Nordeste (para o que contribuiu também a presença do PDSFN como o segmento fundiário do programa).

Outro problema político enfrentado pelo PAPP foi o relativamente pouco comprometimento que alguns dos governadores de estado eleitos democraticamente tiveram com a sua implementação, em contraposição ao que poderia ter sido esperado. Provavelmente algo disso se deve ao fato de que o substancial dos recursos do PAPP é liberado pelo governo federal, e alguns desses governadores, como é o caso notório de Pernambuco e da Bahia, os dois estados mais importantes, logo entraram em rota de colisão com o governo federal. Mas outro tanto se deve ao fato de que os estados tinham perdido o componente fundiário para o MIRAD/INCRA e com isso minimizado a capacidade de atuação dos governadores na reformulação fundiária através do PAPP, e ao fato de que os resultados do mesmo são mais demorados e o programa pouco flexível para contemplar intervenções de curto prazo. Nesse sentido, os governadores não estavam dispostos a injetar recursos estaduais no programa, além de terem promovido outras intervenções de curto prazo, bem aceitas pelos pequenos produtores — como as campanhas de distribuição de sementes e as experiências de

crédito popular (onde o ressarcimento do empréstimo era feito em espécie), levadas a efeito especialmente em Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte - que não passavam pela intermediação do PAPP (Tendler (1988), pgs. 61-78), o que contribuiu para enfraquecer ainda mais o programa.

Uma dificuldade adicional enfrentada pelo PAPP em sua perspectiva regional diz respeito à real capacidade da SUDENE de executar a coordenação do programa a esse nível. "A SUDENE é um defunto", disse um dos nossos entrevistados. Isso é um exagero de linguagem, mas reflete a visão de muitos técnicos e trabalhadores rurais do Nordeste. Na verdade, após trinta anos de sua criação, a SUDENE está longe de ser um órgão catalizador do impulso de desenvolvimento econômico e social para a região. Foi esvaziada politicamente, não tem poder de barganha junto às instâncias federais, especialmente a SEPLAN, burocratizou-se em excesso, enfim, senilizou-se institucionalmente. E isso se aplica à sua coordenação regional do PAPP: não consegue intervir decisivamente nas ações fundiárias, é demasiadamente burocratizada no planejamento e acompanhamento do programa, tem dificuldades na coordenação das ações estaduais, e não controla as ações dos órgão federais e/ou estaduais que implementam os componentes setoriais. Além de que tem permitido a atuação de outros programas na área de jurisdição do PAPP, sem compatibilizar suas respectivas ações, e sido omissa na concepção e elaboração dos demais programas previstos no Projeto Nordeste (Saneamento, Saúde, Educação, etc.), o que, certamente, vai comprometer sua articulação com o PAPP (ver CRDR (1989), pgs. 10-1).

Em suma, o esvaziamento político da SUDENE, sua burocratização e sua incapacidade de liderar um processo integrado de desenvolvimento regional são empecilhos que se interpõem à possibilidade de que o caráter regional do PAPP seja resguardado, tal como previsto em sua concepção original.

Outro fator que torna difícil a consolidação do PAPP como um programa regional é o desigual envolvimento dos estados em sua execução. Isso já tinha ficado claro quando apresentamos os resultados do programa no triênio 1985/88, onde a diferença entre os mesmos no cumprimento das metas programadas era gritante. Dentre os inúmeros condicionantes possíveis dessa situação, queremos mencionar três. Primeiro, o variável comprometimento político dos governos estaduais na consideração dos pequenos produtores como beneficiários prioritários de seus programas de governo. Em muitos estados, as oligarquias locais têm uma importância significativa na sustentação política dos mesmos, fazendo com que a atuação governamental junto aos pequenos produtores assuma um caráter nitidamente paliativo e/ou clientelista. Além do mais, para muitos estados o interesse fundamental em relação a programas como o PAPP advém do fato de que os recursos financeiros alocados permitem a manutenção de uma máquina burocrática, criada e expandida em função dos programas especiais federais, que de outra forma os estados não teriam condições de bancar. Segundo, as estruturas técnico-burocráticas e administrativas existentes estão desigualmente capacitadas para a execução de um programa da envergadura do PAPP, de modo que muitas não têm os recursos humanos, o aparato administrativo e a vontade política

necessários. Há uma tradição diferenciada de intervenção dos estados no meio rural, onde alguns conseguiram acumular uma massa crítica de técnicos experientes em projetos de desenvolvimento rural (Ceará, Bahia e Pernambuco), instituições estaduais capazes de coordenar o processo (como as Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola (CEPA's) em alguns estados) e experiências mais avançadas de intervenção com participação dos beneficiários, levadas a efeito mesmo no âmbito do POLONORDESTE (como na Bahia e no Ceará). E, terceiro, a organização dos trabalhadores varia muito entre os estados, de modo que sua força de pressão sobre os governos estaduais é muito diferenciada, o que se reflete em graus diversos na execução do programa e na capacidade das comunidades formularem propostas que atendam as suas necessidades básicas.

Uma reflexão feita sobre a gestão do PAPP pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), a Unidade Técnica na Bahia, chama a atenção, com clareza, para as condições necessárias requeridas para a implementação efetiva de um programa como o PAPP pelos governos estaduais (Miranda e Greenghalgh (1986)). Essas condições são: (1) a existência, a nível estadual, de uma estratégia de atuação que assuma a consolidação e o desenvolvimento da pequena produção como política governamental, adequando a estratégia regional às características da realidade estadual; (2) a definição precisa de uma metodologia de intervenção, que viabilize a participação do público-meta no processo de planejamento, através de suas organizações formais e informais, e o desenvolvimento de modelos operacionais que assegurem que os recursos envolvidos alcancem o público beneficiário; (3) a concepção de um

modelo institucional-administrativo que garanta a adequada operacionalização do programa, através de sua descentralização técnico-administrativa, de sua flexibilidade operacional (pela autonomia financeira e a montagem de uma infraestrutura de apoio às unidades descentralizadas), da criação de mecanismos de incorporação da participação da administração municipal e das organizações comunitárias na execução do programa, e da capacitação de recursos humanos, especialmente nas áreas de metodologia do planejamento participativo e de organização comunitária; (4) a disponibilidade de instrumentos de política agrícola e de recursos financeiros; e (5) a conquista de um espaço político-institucional que legitime a ação da Unidade Técnica diante do aparato governamental e do público-meta beneficiário.

5. Dos elementos centrais da estratégia de execução do PAPP, os que ganharam maior notoriedade e propiciaram algumas condições de efetivação foram a descentralização administrativa e a organização e participação dos beneficiários na sua execução. Apesar de todos os problemas metodológicos, operacionais e políticos envolvidos, é indiscutível que, com o PAPP, a participação dos pequenos produtores nos programas de desenvolvimento rural ampliou o seu espaço de uma forma nunca alcançada nos programas especiais anteriores. Para bem ou para mal - o que não pode ser definido a priori - a participação tornou-se a própria ideologia do PAPP. Uma ideologia de cooptação, é claro, mas que, nas condições autoritárias e excludentes em que sempre se deu, historicamente, a intervenção do estado brasileiro no meio rural nordestino, representa um avanço democrático.

Em termos de sua execução, a descentralização administrativa e a organização e participação dos beneficiários concentraram-se em duas instâncias do programa: as comissões paritárias, a nível municipal, estadual e regional, e o componente de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais. Nas comissões paritárias, que aprovam os planos operativos anuais e definem as prioridades e acompanham e avaliam a execução das ações nos vários níveis, o público-meta é representado pelas associaçoes comunitárias e pelos sindicatos nos municípios, e pelas FETAG's nos estados e na CRDR. A viabilização do trabalho dos comitês municipais é facilitada pela experiência de programação por projetos do PAPP, de modo que os comitês, ao examinarem projetos específicos, têm maior capacidade de compatibilizá-los com as demandas das comunidades. Na verdade, em muitos casos, os projetos já são a materialização das demandas das comunidades, encaminhadas previamente pelas associações comunitárias aos agentes locais das unidades técnicas (Miranda e Greenhalgh (1986), pgs. 37-42). Existem poucas avaliações disponíveis a respeito do funcionamento dessas comissões. No entanto, destaca-se a importância de sua existência para garantir a descentralização do programa e o não exclusivismo dos órgãos governamentais na implementação das ações. Atenção especial é atribuída ao fato de que cumpram o seu caráter permanente e não se descaracterizem pela realização de reuniões apenas ocasionais. Percebe-se, também, uma desarticulação entre as comissões paritárias e a CRDR. Particular relevância é atribuída à CRDR, criada em 1986, como forum máximo de acompanhamento e avaliação do programa e como órgão capaz de cobrar da SUDENE uma postura mais agressiva na coordenação

regional do PAPP. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (CONTAG (1988), pgs. 6-9), em sua avaliação do PAPP, chama a atenção de que as comissões paritárias, muitas vezes, só funcionam por ocasião da elaboração dos planos operativos anuais e de que muitos projetos são aprovados sem a participação dos sindicatos. Além disso, ressente-se de que as FETAG's atuam de forma isolada na CRDR e recomendam uma maior participação das federações nas reuniões preparatórias da mesma, de forma a garantir uma participação unitária nos debates. As federações devem buscar garantir, nas reuniões da CRDR, a presença de especialistas, quando o assunto assim o exigir, de modo a obter um maior assessoramento ao movimento sindical. A participação dos trabalhadores em órgãos colegiados em que não são "governo" é problemática, de modo que devem reforçar sua participação na luta sindical. Em muitos estados, o movimento sindical deixou de fiscalizar o PAPP e tem sido cobrado, por causa disso, pelos trabalhadores. Em alguns estados a participação em órgãos colegiados levou a uma melhora do diálogo com o governo, em outros o resultado foi o rompimento do mesmo. As federações insistem em que devem utilizar os recursos do PAPP para revigorar a luta pela reforma agrária.

Além dessas considerações, é importante assinalar, entretanto, que, em termos mais gerais, a concretização operativa da descentralização enquanto processo de execução levou a um crescente distanciamento entre a estratégia do programa, a programação regional, as programações estaduais e os planos operativos anuais, de modo que a concepção original do PAPP perdeu coerência, levando a uma orientação

fragmentada e não complementar de seus componentes programáticos, a uma multiplicidade de órgãos executores governamentais, à continuidade da predominância do Estado na execução das ações, e ao pouco esforço de legitimação da proposta junto aos beneficiários. Como consequência, o PAPP é encarado, em muitos estados, como uma mera continuidade do POLONORDESTE (Miranda e outros (1986), pgs. 11-2).

A organização e a participação dos beneficiários no programa é promovida fundamentalmente através do componente de APCR. Há uma grande convergência de opiniões de técnicos e representantes do movimento sindical no sentido de que o APCR é uma das atividades mais bem sucedidas do PAPP, tendo se tornado, na prática, a grande inovação introduzida pelo programa. Para muitos pequenos produtores, inclusive, o PAPP se confunde com o APCR. As razões para a receptividade do APCR são claras: (1) é um instrumento bastante flexível de gestão do programa, permitindo uma articulação direta entre as unidades técnicas e as associações comunitárias para a identificação e a elaboração dos projetos a serem financiados; e (2) é administrado com a participação direta das comunidades, que formulam explicitamente suas demandas dando origem aos projetos que serão efetivados para atendê-las, num processo que é, para elas, mais transparente e controlado do que o possível na operacionalização dos demais componentes. Em função dessa situação, e de que o Fundo de Apoio Comunitário (FAC) é administrado pelas UT's, muitas ações importantes do programa, e que estavam contempladas em outros componentes, acabaram sendo realizadas através do APCR, dada a sua maior exequibilidade. A isso se refere a CRDR quando menciona que a implantação de equipamentos comunitários (linha

3 do FAC) tem se constituído numa atividade paralela à ação de outros órgãos federais e estaduais (CRDR (1989), pg. 22).

Alguns problemas têm sido detectados na execução do APCR. A avaliação de Miranda e outros (1986), pg. 37, constatou uma questão de fundo que afeta esse componente: a falta de definição do programa regional do PAPP quanto a como a estratégia de participação deve influenciar o funcionamento e a interrelação do conjunto dos componentes do programa. Isso gera distorções e dificuldades na implementação do APCR. Entre elas podemos destacar: (a) a definição de diretrizes regionais é substituida por uma "burocratização" das recomendações, através de excessiva normatização e manualização; (b) a estratégia de participação é reduzida à administração da execução do FAC: com isso, o Fundo corre o risco de ser reduzido a um mero "balcão de projetos"; e (c) a desarticulação entre as ações do APCR e as dos demais componentes do PAPP, o que dificulta a utilização do planejamento participativo e das organizações de produtores na execução das ações desses componentes, de modo que o espaço da participação e da organização no programa reduz-se ao APCR. Ou seja, a aplicação da metodologia participativa na execução do PAPP é confundida com o componente APCR, dada a pouca permeabilidade dos demais componentes para adotá-la e a indefinição da estratégia regional (leia-se SUDENE) quanto ao conteúdo e a forma que o planejamento participativo deve assumir na condução integrada das atividades do programa.

Além dessas, outras questões gerais são avaliadas por Miiranda e outros (1986), pgs. 38-40, como problemas na condução do APCR: (1) a incompatibilidade entre a metodologia e os procedimentos necessários à execução do APCR e os processos de trabalho da assistência técnica e extensão rural. Essa incompatibilidade se expressa na dicotomização da gestão do APCR, pois o FAC é administrado pelas UT's e os agentes comunitários são recrutados na extensão rural ou em outras instituições; (2) a falta de capacitação das equipes regionais e estaduais quanto à concepção do planejamento participativo e sua adaptação às condições agrárias do Nordeste; e (3) as dificuldades de operacionalização do FAC devidas a: uma tendência à burocratização; não flexibilidade de fluidez dos recursos de uma linha de ação para outra (rigidez na fixação dos percentuais), o que se agrava pelo fato de que a linha de mobilização e organização dos produtores, cuja execução é delegada às FETAG's, possui apenas 15% da dotação do fundo; exclusividade na utilização dos recursos dessa linha por um único tipo de organização dos trabalhadores rurais, os sindicatos, discriminando contra outras formas de representação dos mesmos. A CRDR (1989), pgs. 22-3, também apresentou algumas recomendações para melhoria do APCR. Dentre elas destacamos: a de que os projetos de APCR sejam elaborados em articulação com os demais componentes do programa, tendo em vista o desenvolvimento global da comunidade; a de que as FETAG's direcionem as atividades desenvolvidas através da linha 1 (mobilização e organização dos produtores) para as áreas de atuação do PAPP; e a de que a SUDENE gestione junto ao BIRD a eliminação da exigência de limite de financiamento para os projetos

produtivos financiados via APCR. A CONTAG (1988), pgs. 6 e 7, por sua vez, sublinhou que as comunidades rurais estavam discutindo uma mudança no APCR que tinha a ver com a eliminação dos financiamentos a fundo perdido. Esses recursos têm caráter clientelista e servem, muitas vezes, para financiar projetos produtivos sem sustentação econômica. Por fim, a CONTAG manifesta duas preocupações de suas federações: primeiro, as acusações de que os sindicatos e as federações passaram a ser mantidos com recursos do PAPP/APCR, e, segundo, que o APCR tem fomentado a criação de inúmeras associações, estimulando divisões no movimento sindical - somente na Bahia teriam sido criadas, até 1988, cerca de 3.600 associações, atuando por fora do movimento sindical. Esses seriam tópicos interessantes para uma investigação mais aprofundada, pois apontam tanto para a possibilidade de que o APCR esteja sendo efetivamente usado como um fator de neutralização das ações sindicais pelo governo, como para a existência de outras formas de organização importantes dentro do movimento dos trabalhadores rurais, cujos conflitos se manifestam, no âmbito do APCR, no confronto sindicato versus associações.

6. O último elemento a ser considerado na avaliação do PAPP que estamos realizando são os componentes setoriais de política agrícola. Neste ponto, a concepção original do PAPP é bastante tradicional, em nada se diferenciando da do POLONORDESTE. Os instrumentos de política agrícola são os mesmos: crédito rural, comercialização, e geração e difusão de tecnologia, e sua estruturação é praticamente a mesma. Seus agentes executivos também são os mesmos, os bancos comerciais e

estatais, as cooperativas de pequenos produtores e as EMATER's. No entanto, os dois programas possuem uma diferença conceptual básica: no PAPP, pretendia-se costurar a articulação ou integração dos componentes setoriais através da precedência e priorização das ações fundiárias (e de acesso à água) e da presença integradora da metodologia participativa.

Mesmo na concepção original, essa visão estava sujeita a um grande desafio ou enfrentava um enorme obstáculo, já detectado nas avaliações do POLONORDESTE. O fato de que as ações setoriais de política agrícola são executadas, com a exceção, em parte, da comercialização, por órgãos governamentais, estaduais ou federais, com existência anterior ao programa, independente do programa, com ideologia própria e uma postura corporativa bastante arraigada, e que dependem dos programas governamentais para manter e ampliar os seus quadros tecno-burocráticos. O exemplo mais conspícuo dessa circunstância são os serviços de extensão rural: no POLONORDESTE, a extensão rural conseguiu atingir apenas 37% dos agricultores programados, mas contratou 97% do total previsto de agentes (Miranda e Greenhalgh (1986), pg.27). As dificuldades de coordenação e de integração das ações que essa realidade impõe são quase insolúveis, como novamente o POLONORDESTE já tinha demonstrado, apesar de que o PAPP reduziu consideravelmente o número de componentes, tornando a situação potencialmente mais manejável. De qualquer maneira o problema existia, mesmo na concepção original da estratégia do programa.

O mais importante dessa situação é que ela estabelece um pesado jogo de forças inter-burocráticas e inter-institucionais que se

sobrepõe à possível influência da política setorial sobre a execução do programa. O que queremos dizer é que, com a exceção do crédito rural, o sucesso do programa depende mais da possibilidade de gerência dessa competição inter-burocrática do que da própria política setorial. Mesmo uma política setorial adequada à política diferenciada pode ser neutralizada pela incapacidade da coordenação do programa adequar os interesses e as ações institucionais particulares aos objetivos da estratégia programática. De certo modo, em nossa maneira de ver, os formuladores do PAPP atribuiam à metodologia participativa essa capacidade de integração, na medida em que ela introduzia o público-meta no centro da programação, execução, acompanhamento e avaliação/fiscalização de todas as atividades do programa.

No entanto, a prática de execução do PAPP não permitiu que se testasse a justeza ou não dessa concepção. Como vimos, as ações fundiárias, via PDSFN, foram praticamente eliminadas do controle do PAPP, e a SUDENE, enquanto formuladora da estratégia regional, foi incapaz de operacionalizar e implementar a metodologia participativa, de modo que esta se reduziu a um componente do programa, o APCR. Desse modo, os componentes setoriais ficaram "soltos" e a possibilidade de sua integração sujeita aos esforços empíricos de coordenação das unidades técnicas, com possibilidades remotas de sucesso, tal qual no POLONORDESTE. A alternativa que algumas unidades técnicas encontraram (por exemplo, a CAR na Bahia) foi buscar, numa perspectiva de atuação descentralizada, uma estruturação institucional, um modelo de gestão e um estilo de intervenção que favorecesse a articulação com as comunidades e as instâncias locais, legitimando sua ação frente ao

público-meta e enfrentando os contra-ataques conservadores, sem esperar muito da contribuição dos componentes setoriais de política agrícola e seus órgãos executores.

Em suma, o PAPP não teve condições de inovar nada em termos de componentes setoriais. E os resultados foram semelhantes aos do POLONORDESTE: o desempenho dos instrumentos de política agrícola, com exceção da comercialização, foi muito aquém do desejado.

7. O caso mais agudo foi o do crédito rural para investimento (o PAPP eliminou o crédito de custeio do programa). Nesse caso, a precedência da política setorial é definitiva. No Brasil, a política de crédito rural nas duas últimas décadas teve dois momentos distintos. Um primeiro, de crédito farto e altamente subsidiado, que entrou em crise a partir de 1976, mas que conseguiu se manter até o final dos 70. Nesse período a concessão de crédito concentrou-se no Centro-Sul e em grandes e médios produtores. O segundo, que dominou toda a década de 80, em função da gradativa perda de capacidade de financiamento do governo federal, foi de redução do volume de crédito disponível, especialmente para investimento, de eliminação progressiva dos subsídios e de introdução da correção monetária plena nos empréstimos rurais, a partir de 1984.

Como vimos, o crédito de investimento do PAPP, seguindo a tendência da política setorial, impunha o pagamento de metade do empréstimo e este com correção monetária plena. Todas as avaliações do PAPP - de técnicos, da CONTAG, da CRDR, do BIRD - são unânimes em constatar que essa forma de pagamento não foi bem aceita pelos pequenos produtores. Com efeito, os produtores tendiam a aceitar mais

o crédito do PROCERA (Programa de Crédito para a Reforma Agrária), que exigia o pagamento de todo o empréstimo mais 35% da correção monetária. Na verdade, era o risco implícito no pagamento da correção plena, mesmo que sobre a metade do empréstimo, num período longo de tempo (5 a 8 anos), que assustava os agricultores, na medida em que a evolução dos índices de correção não têm qualquer correspondência com a evolução do valor de suas culturas (Tendler (1988), pg. 66). Em muitos casos, como o da introdução do cultivo de maracujá em Sergipe, foi constatado que os pequenos produtores preferiam assalariar-se até obter o dinheiro necessário ao investimento do que submeter-se às condições estabelecidas pelo crédito do PAPP (idem, pg. 67). Muito mais aceitável pelos pequenos produtores foi o programa de crédito popular ou de crédito de trocas, introduzido por alguns estados do Nordeste, fora do PAPP, em que os empréstimos eram pagos, incluindo juros, em espécie (sacos de grãos, por exemplo). Essa forma de crédito era culturalmente mais próxima às práticas dos agricultores, além de mais adequada economicamente, pois referia o pagamento do empréstimo à produção obtida (a origem desse programa foram experiências desenvolvidas no setor avícola de Santa Catarina, no sul do país). Algumas tentativas semelhantes foram introduzidas no âmbito do PAPP, através de bancos de sementes e mini lojas agrícolas criadas por associações de pequenos produtores, obtendo bastante sucesso entre os beneficiários (idem, pg. 68).

Em suma, a introdução do crédito bancário, de forma convencional, no PAPP não encontrou nenhum respaldo entre os produtores. Isso não é surpreendente. Além do espectro muito real da

correção monetária, é sabido que o crédito bancário é usualmente excludente dos pequenos produtores pobres. A própria prática bancária de cobrança de comissões, de exigência de garantias, e de preferência por montantes elevados por empréstimo elimina a possibilidade de priorização dos pequenos produtores em suas transações. Isso nos leva a concluir que a introdução do crédito bancário em programas de desenvolvimento rural para pequenos produtores, da forma como foi feita no PAPP, é praticamente inócua. E cada vez o será mais, dadas as restrições crescentes da política macroeconômica à política setorial de crédito rural. Nesse sentido, é preciso reduzir a importância do componente de crédito nos programas para pequenos agricultores, ou então adaptá-lo a condições menos ambiciosas mas mais realistas (como o crédito de trocas), dando prioridade a outros instrumentos, como a garantia de preços mínimos e a substituição dos intermediários pelos empréstimos de compra antecipada da produção, que têm apresentado melhores resultados e que garantem a obtenção de uma renda pela produção agrícola. Além do mais, as características da adoção do crédito, de provocar mudanças rápidas na estrutura produtiva, impõem que uma vez introduzido, sua continuidade seja garantida, caso contrário a consequência da adoção será a de aumentar a instabilidade e a vulnerabilidade dos pequenos produtores, como a experiência do POLONORDESTE apontou.

A avaliação da CRDR (1989), pg. 25, registra o fraco desempenho do crédito rural do PAPP, onde a concessão de empréstimos não foi, em geral, efetivada e onde o funcionamento do componente só foi possível em experiências alternativas, fora das normas do crédito

tradicional. Assim sendo, propõe que o componente seja revisto imediatamente e que os recursos nacionais, previstos para o POA de 1989, sejam alocados em outros componentes.

8. Talvez o único componente de política agrícola que tenha funcionado mais a contento, no sentido de ter atingido os agricultores pobres e de ter sido reconhecido por eles como importante, foi o de comercialização. Essa avaliação não se aplica, no entanto, ao componente como um todo: em especial, tem sido constatada a total ineficiência operacional da COBAL como coordenadora de sua execução, repetindo a experiência do POLONORDESTE, e sua incompatibilidade com a proposta regional do PAPP, que é, de modo geral, admitida pelas UT's estaduais (Miranda e outros (1986), pgs. 35-6). No entanto, as avaliações são unânimes (técnicos, CRDR, CONTAG, Banco Mundial) no reconhecimento do bom desempenho da linha de financiamento, FINACOM, e das atividades do programa CAP/CEP.

As atividades de Compra Antecipada da Produção (CAP) e de Compra do Excedente da Produção (CEP) foram introduzidas no POLONORDESTE, com apoio de recursos nacionais e do Banco Mundial. O PAPP manteve essas ações, mas agora sem recursos do Banco, financiadas pelo FINACOM, uma linha de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com recursos exclusivamente nacionais (Tendler (1988), pg. 104). Aparentemente, a maior parte dessas ações foi realizada através de cooperativas e de outras associações de produtores e seu objetivo era permitir o acesso dos pequenos produtores pobres ao crédito de custeio e à política governamental de preços mínimos, tentando, dessa forma, neutralizar a

influência dos intermediários comerciais nessas atividades. Nesse sentido, elas representam uma tentativa de adaptar os instrumentos usuais da política governamental de preços mínimos - as Aquisições do Governo Federal (AGF) e os Empréstimos do Governo Federal (EGF), administrados pela Comissão de Financiamento da Produção (CFP) - às condições desses produtores, normalmente discriminados pela política governamental.

Quatro elementos podem ter sido responsáveis pela boa aceitação do programa CAP/CEP (Tendler (1988), pgs. 104-10): (1) de uma certa forma, sua prática imitou e substituiu a prática tradicional dos intermediários de comprar a produção antecipadamente, adiantando recursos para os agricultores antes do plantio; (2) ele atingiu os produtores sem terra, com um nível de abrangência que o resto do programa não conseguiu, concentrando-se em culturas que eram, efetivamente, as mais produzidas por esses agricultores, tais como feijão, arroz, mandioca, milho e algodão; (3) além de enfrentar o problema da compra da produção - que compromete as ações visando o aumento da produtividade e da produção e que é identificado como uma prioridade pelos beneficiários - o programa representou a única maneira dos pequenos produtores pobres terem acesso ao crédito de custeio, na medida em que operou por fora do sistema bancário. No que é importante para a abordagem que estamos realizando, o CAP/CEP, especialmente a primeira, representou uma forma através da qual o PAPP ganhou mais controle sobre o crédito rural, um controle que de outra maneira não possui, pois tornou-o mais sujeito às ações dos governos estaduais, o que não ocorre com sua execução através do sistema

bancário; e (4) o programa ganhou o apoio dos governos estaduais, que lhe injetaram seus próprios recursos, especialmente através de seus programas de crédito popular, e de muitas cooperativas, que também lhe destinaram recursos próprios, independentemente do PAPP, como é exemplificado pelo caso do Ceará. Em suma, como relata Tendler (1988), pg. 109, o sucesso do programa é sintetizado pela afirmação de um dos arquitetos originais do PAPP que afirma que, se pudesse começar de novo, daria muito mais ênfase a um programa de mercado como o CAP/CEP e excluiria a extensão rural e o crédito. Da mesma forma, a CRDR conclui pela necessidade de reforçar a continuidade da FINACOM, dotando-lhe com maiores recursos, dado o caráter proveitoso de sua atuação na inibição dos intermediários e no aumento da renda dos pequenos produtores (CRDR (1989), pg. 23).

Por outro lado, alguns problemas mais específicos também foram notados no componente comercialização: as atividades estatais de abastecimento de insumos e gêneros básicos, de mercados e feiras, e do Serviço de Informações de Mercados Agrícolas (SIMA), um subcomponente, não têm atingido os pequenos produtores, são excessivamente caras, e de difícil controle pelas UT's; o próprio FINACOM tem sido questionado por muitas UT's desde sua elaboração, que não incluiu a metodologia da participação, até sua concepção e funcionamento; e a definição pela SUDENE dos percentuais de alocação de recursos para CAP/CEP não reflete as condições objetivas de execução dessas atividades nos estados (Miranda e outros (1986), pgs. 35-6).

9. Por fim, o componente de geração e difusão de tecnologia. Não há dúvida de que, junto com o crédito rural, esse é um dos

componentes mais problemáticos. A avaliação da CRDR é clara em seu julgamento de que tanto os serviços de geração controlada de tecnologia como os de extensão rural ficaram muito aquém das necessidades do PAPP e do público-meta beneficiário (CRDR (1989), pgs. 18 e 20).

Muitos são os problemas envolvidos. Em termos gerais, as atividades do componente, como vimos, são desenvolvidas por empresas governamentais federais e estaduais independentes, que têm sua política própria e que manejam diretamente os recursos do PAPP alocados para o mesmo. Isso lhes dá autonomia na condução de suas ações e fortalece seu poder de barganha na competição inter-institucional subjacente à execução do programa, enfraquecendo, consequentemente, as condições de coordenação e de integração de todas as atividades pelas Unidades Técnicas. Além disso, torna praticamente inexequível o controle, pelas coordenações regional e estadual, do conteúdo das atividades técnicas levadas a efeito por esses órgãos. Essa situação é particularmente aguda nas atividades de geração de tecnologia. A EMBRAPA, criada na década de 70, tem sua própria política tecnólogica, desenvolvida com muita autonomia até dos órgãos decisórios do Ministério da Agricultura, ao qual está vinculada. Todos os que têm experiência com o setor público agrícola no Brasil sabem das dificuldades de incorporar e submeter as diretrizes da EMBRAPA a políticas de desenvolvimento rural, especialmente para pequenos produtores. Não se trata de uma crítica ligeira e idealista da mesma: com a crescente privatização da pesquisa agropecuária, a importância de uma EMBRAPA forte e ativa na pesquisa de ponta é crucial para o

desenvolvimento do país. Ademais, com um corpo técnico, de modo geral, competente, a EMBRAPA foi responsável por desenvolvimentos tecnológicos cuja desova na década de 80 foi fundamental para o desempenho da agricultura nessa década, como o trigo e os cerrados exemplificam com vigor. No entanto, é também indiscutível que o desenvolvimento tecnológico implementado pela empresa esteve voltado basicamente para o Centro-Sul, para a agricultura modernizada e para alguns produtos chaves do estilo de modernização implantado, como, talvez, fosse inevitável nas condições brasileiras. De qualquer forma, essa situação deixa um vazio nos programas de desenvolvimento rural para pequenos produtores empobrecidos, embora alguns esforços importantes tenham sido feitos na última década para preenchê-lo, como exemplificam os trabalhos realizados pelo Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-Arido (CPATSA) da EMBRAPA, com o desenvolvimento de pesquisas e de sistemas de produção adaptados a pequenos produtores dessa região crítica do Nordeste. Entretanto, são reconhecidas as dificuldades de integração do CPATSA ao PAPP, sua limitada participação no mesmo, dados os desencontros que se verificam entre os interesses do CPATSA e os dos estados. Além disso, as empresas estaduais de pesquisa elaboram e executam suas programações seguindo a orientação do Programa Nacional de Pesquisa (PRONAPA) da EMBRAPA, que não incorpora as necessidades dos pequenos produtores da região (Miranda e outros (1986), pgs. 33-4).

Como expressa Tendler (1988), pg. 36, há uma verdadeira "exasperação", no Nordeste, em relação aos serviços de assistência técnica e extensão rural. O papel ocupado por esses serviços nos

programas de desenvolvimento rural para pequenos produtores é crucial: os extensionistas são os agentes do programa no meio rural, são um elo privilegiado de ligação entre o programa e o público-meta. Talvez por isso essa exasperação seja tão acentuada. Em primeiro lugar, como temos destacado, esses serviços são executados por órgãos estaduais autônomos, que manejam os recursos do programa diretamente e utilizam-no, em boa medida, para sua manutenção e expansão. Em grande parte, os recursos de programas como o POLONORDESTE e o PAPP são utilizados para a sustentação dos órgãos estaduais de extensão rural, que dependem vigorosamente da existência dos mesmos, e que os utilizam, muitas vezes, para políticas de empreguismo e principalmente para pagamento de salários. Em segundo lugar, os resultados da extensão, tanto no POLONORDESTE como no PAPP, mostram que seu impacto é reduzido ou bastante disperso, o que contrasta com sua relativa autonomia, sua manutenção e fortalecimento através dos recursos do programa, e sua contraposição a entidades coordenadoras estaduais, responsáveis pela execução do programa como um todo, e que acabam se tornando menos poderosas do que ela (idem, pgs 44 e 56). Na verdade, mantém-se vigoroso o espírito corporativo da extensão rural na defesa de seu "espaço institucional" (Miranda e outros (1986), pg. 30). Em terceiro lugar, a posição ocupada pelos extensionistas, sua relação direta com os produtores, torna-os um agente de poder importante, a nível local. Nesse sentido, eles são ou um agente privilegiado de difusão da metodologia participativa, reforçando a autonomia decisória das comunidades, ou um obstáculo significativo à sua adoção, reforçando o poder político local. Esse é um problema crucial, pois

não depende apenas da consciência política ou da dedicação dos extensionistas: é bastante influenciado pela adequação entre os métodos e técnicas de difusão da ATER e os da metodologia participativa. De modo geral, as avaliações indicam a não adequação entre as duas e a não implantação da metodologia participativa nas ações de ATER (vide Miranda e outros (1986), pgs. 29-30). Em quarto lugar, mantidos os modelos atuais de difusão de tecnologia, os serviços de ATER requerem "um verdadeiro exército de extensionistas espalhados por todo o campo" (Tendler (1988), pg. 57), o que eleva significativamente os custos desses serviços. Isso é agravado pelo fato de que, como tem sido constatado, sua eficiência é reduzida e seus conteúdos inadequados às características estruturais dos pequenos produtores, especialmente no semi-árido (Miranda e outros (1986), pgs. 29-30). Em quinto lugar, tem aumentado o número de extensionistas que se tornam críticos dos serviços de extensão rural. Na verdade, tem sido importante a sua participação em algumas atividades estaduais bem sucedidas levadas a efeito no âmbito do PAPP e fora dele (vide, a respeito, Tendler (1988), cap. IV). Com efeito, nesses casos os extensionistas funcionaram muito mais como agentes de organização dos produtores e como agentes de intermediação entre eles e os grandes proprietários ou o mercado, do que como difusores de novas tecnologias. Isso coloca em cheque o papel tradicional da extensão e acentua a "crise de indentidade" dos extensionistas, característica dos anos 80. Uma das consequências dessa nova postura é o agravamento dos conflitos com as direções das empresas estaduais, de modo que muitas equipes de ATER são "abandonadas" pelas direções

ressentindo-se de um maior apoio e acompanhamento em seu trabalho de campo.

Em suma, o componente de geração e difusão de tecnologia do PAPP funcionou, na prática, como uma mera continuidade do POLONORDESTE. Em termos gerais, manteve-se a dicotomia entre as atividades de pesquisa e as de assistência técnica e extensão rural, que continuaram desarticuladas. Nas ações de geração de tecnologia, como notam Miranda e outros (1986), pg. 32, observou-se "um distanciamento absoluto entre a concepção contida na proposta regional do PAPP ... e a programação de pesquisa executada atualmente pelas empresas estaduais, que em nada avançaram em relação aos PDRI's" (ênfase no original). Isso significa: (a) o privilegiamento das ações por produtos isolados em detrimento do enfoque por unidade de produção; (b) a não priorização do desenvolvimento de tecnologias e processos que reduzam a precariedade da agricultura do semi-árido; e (c) a não participação dos pequenos produtores nessas atividades. Em função disso, a CRDR propõe que, a partir do Plano Operativo para 1989, deveriam ser contempladas somente pesquisas "de caráter estritamente especial, definidas a partir dos problemas identificados nos plano de produção ao nível das áreas de atuação do Programa" (CRDR (1989), pg. 20).

O mesmo ocorreu com as atividades de assistência técnica e extensão rural, cujas ações, no fundamental, dissociaram-se da concepção do PAPP e nem sempre foram direcionadas ao público-meta, além de que seus recursos ficaram, em geral, retidos nas capitais dos estados para pagamento de salários, enquanto os escritórios de campo

permaneciam em situação precária (idem, pg. 19). Nesse sentido, a CRDR propõe que, a partir de 1989: (1) os recursos para ATER sejam repassados mediante contrato específico de prestação de serviços, uma vez estabelecidos pelas Unidades Técnicas a quantidade necessária de técnicos e o custo total das ações; e (2) seja dada prioridade à interiorização das equipes de ATER, localizando-as nas áreas de assentamento e de programação por projeto (idem, pg. 19).

Referências

CARVALHO, Otomar de (1988). A Economia Política do Nordeste. Secas, Irrigação e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Campus/ADIB, 505 p.

CHALOULT, Yves (1984/85). "Uma política de legitimação do Estado e a rearticulação da pequena produção rural: O Projeto Nordeste". Raízes 3 (4-5), janeiro e dezembro, pgs. 61-69.

CHALOULT, Yves (1988). "Governo de transição com velhas práticas: o que sobra para o trabalhador rural?". Nordeste Rural, 1 (2), abril/junho, pgs. 81-117.

Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR) (1989). Propostas e Recomendações para a Reformulação do PAPP. Mimeo, 27 pgs.

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (1988). III Encontro das Federações de Trabalhadores na Agricultura sobre o PAPP. Natal, mimeo., 10 p.

DELGADO, Nelson Giordano (1988). "A Agricultura nos Planos de Desenvolvimento do Governo Federal: do Plano Trienal ao III PND" in BENETTI, Maria D. e FRANTZ, Telmo R., coords. Desenvolvimento e Crise do Cooperativismo Empresarial do Rio Grande do Sul, 1957-84. Pôrto

Alegre, Fundação de Economia e Estatística, 2a. ed. revista e ampliada, pgs. 35-111.

FIORENTINO, Raul e REDWOOD III, John (1980). Uma Visão Geral do Funcionamento do POLONORDESTE (Notas Preliminares para Discussão). Recife, Projeto DRIN-Brasil/OEA-SUDENE, Documento 2-B.

MINTER/SUDENE (1981). POLONORDESTE. Objetivos e Desempenho. Principais Problemas. Diretrizes para o Programa. Mimeo, 26 p.

MINTER/SUDENE (s/d). Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste - PAPP. Relatório de Atividades. Triênio 1985/88. Recife, 36 pgs.

MIRANDA, Carlos L. de (1985). Experiências do Nordeste Brasileiro em Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado. Salvador, PROCAADES/CEPAL-PNUD-FAO, mimeo., 71 p.

MIRANDA, Carlos L. de e Outros (1986). Programa de Apoio aos Pequenos Produtores - PAPP. Relatório de Avaliação e Recomendações. Recife, MINTER/SUDENE/DPP, Convênio SUDENE/PNUD/BIRD, mimeo, 48 p.

MIRANDA, C. L. de e GREENHALGH, Amenair M. S. (1986). Possibilidades de Intervencão do Estado na Pequena Produção: A Experiência da CAR. Salvador, mimeo, 60 p.

PDSFN (s/d). Projeto de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional - PDSFN. Mimeo., 48 p.

REDWOOD III, John e FIORENTINO, Raul (1981). Características e Consequências do POLONORDESTE e Análise Preliminar das Necessidades de Capacitação dentro do Programa. Recife, mimeo, 21 p.

SAMPAIO, Yoni e Outros (1979). Política Agrícola no Nordeste. Intencões e Resultados. Brasília, BINAGRI, 357 p.

SANTANA, José Carlos P., MALBOUISSON, Maria Amélia C. e PRATA, Maria del Carmem L. (1984/85). O Processo de Tecnificação da Pequena Produção na Bacia do Paraguaçu. Salvador, SEPLANTEC/CAR, 2 Vols., mimeo.

SUDENE (1984). Projeto Nordeste. Programa Regional de Apoio ao Pequeno Produtor Rural. Vol. 4: O Programa. Parte I: Concepção Global. Recife, mimeo, 28 p.

TENDLER, Judith (1988). Avaliação do Desenvolvimento Rural no Nordeste Brasileiro: Primeiras Impressões. Mimeo, 115 p.

WILKINSON, John (1986). O Estado, a Agroindústria e a Pequena Produção. São Paulo-Salvador, Hucitec/CEPA-BA, 219 p.

Conclusões e Recomendações

1. Da apresentação que fizemos no capítulo anterior parece sustentável concluir que, em sua concepção, o PAPP representou um avanço importante em relação às políticas diferenciadas dirigidas a pequenos produtores nordestinos formuladas anteriormente. E isso por quatro razões principais: (1) explicitou claramente o público-meta a ser beneficiado, (2) definiu as ações fundiárias como sendo prioritárias, antecedentes e condicionantes das demais ações, (3) defendeu uma administração descentralizada das intervenções governamentais e introduziu a participação do público-meta como o eixo integrador das diversas ações e como elemento indispensável ao planejamento, execução, acompanhamento e avaliação do programa, e (4) sustentou a necessidade de integração de todas as ações e de todos os recursos dirigidos a um mesmo público beneficiário num único programa.

Sem dúvida, seria recomendável que na formulação de políticas diferenciadas para pequenos produtores empobrecidos fossem levados em conta esses quatro elementos fundamentais.

2. Por melhor concebidas que sejam as políticas diferenciadas, sua execução enfrentará sempre terríveis dificuldades. Num país como o Brasil, em que a população é principalmente urbana, em que a agricultura é complexa e articulada aos interesses agroindustriais, e em que o dinamismo da economia e a criação de novos empregos estão bastante articulados ao comportamento da indústria, os pequenos produtores pobres rurais não são a maioria da população, nem têm condições políticas de influenciar decisivamente os rumos da

política econômica e social do país. Na verdade, eles são os principais excluídos dessas políticas, de modo que sua luta é, antes de mais nada, pela conquista da condição de cidadãos, com mínimos direitos políticos, econômicos e sociais. A maneira como são tratados os conflitos sociais no campo, no Brasil, são um exemplo da inexistência dessa condição.

A presença dessa situação estrutural repõe constantemente obstáculos à execução das políticas diferenciadas, ao mesmo tempo em que elas são uma tentativa de rompê-la, o que lhes introduz uma grande ambiguidade permanente: formulação de propostas ambiciosas e abrangentes e seu inevitável esvaziamento na prática de sua execução. Essa constatação recorrente, remete-nos a duas questões gerais que convém explicitar: os programas de desenvolvimento rural não podem desconsiderar nem as condições políticas de sua execução, os embates de forças desiguais e as alianças necessárias à sua viabilização, nem as características do processo de crescimento econômico da agricultura e dos demais setores do país onde se inserem, o qual constantemente redimensiona os papéis e as formas de integração da pequena produção rural. Além disso, as políticas diferenciadas devem ser um instrumento de fortalecimento político do campesinato, de sua organização e representação, formas democráticas de integração do mesmo ao desenvolvimento econômico, político e social do país - e não simples tentativas lineares de aumento da produção e da produtividade - o que significa que têm necessariamente de ser descentralizadas e participativas, além de possuirem uma política fundiária claramente delimitada. Sem isso não temos políticas diferenciadas, mas mero,

projetos de desenvolvimento rural, supostamente integrados mas que acabam reproduzindo as condições de exclusão dos beneficiários.

3. Ao refletir sobre o relativo fracasso da execução do PAPP - pelo menos em relação aos objetivos que se propunha originalmente - algumas observações são cabíveis. Em primeiro lugar, faltou-lhe sustentação política efetiva, ao nível federal e regional. O governo federal nunca esteve realmente comprometido na sua execução. Ademais, defronta-se com uma enorme crise política e financeira, que lhe retira capacidade de iniciativa e desacredita o Estado diante da sociedade. Os recursos financeiros do PAPP foram reduzidos, e sua liberação anual é sempre problemática. A política macroeconômica lhe é adversa, inclusive porque inviabiliza a política setorial, e o governo federal ensaiou uma política fundiária, através da reforma agrária, que foi descaracterizada e praticamente abandonada, desacreditando-o diante das organizações de trabalhadores, e contribuindo para a relativa desmobilização dos camponeses e para o enfraquecimento, ainda maior, das ações fundiárias do PAPP. Na verdade, como vimos, a política fundiária foi retirada do programa, com o beneplácito do governo federal e do Banco Mundial. Por outro lado, a nível regional, o PAPP não conseguiu respaldo político da sociedade civil, nem os novos governadores de estado comprometeram-se vigorosamente com sua execução, por razões que foram apontadas. A SUDENE, enfraquecida e burocratizada, não consegue coordenar regionalmente o programa, nem dar coerência e integrar as ações dos diversos órgãos executores estaduais. E o comprometimento dos trabalhadores é variável em cada estado, o que se reflete em suas representações, desigualmente

organizadas e confrontadas com uma experiência de participação numa iniciativa governamental, que é nova e reconhecida como problemática.

Em segundo lugar, como vimos, o PAPP perdeu sua capacidade de executar a política fundiária com a introdução do PDSFN. A SUDENE, de fato, não coordena regionalmente essas ações, nem as unidades técnicas do programa têm condições de fazê-lo nos estados. A política fundiária do PAPP ficou reduzida à discriminação de terras e aos projetos de assentamento de reforma agrária que lhe foram incorporados. Isso nos remete, em terceiro lugar, a um aspecto fundamental da execução das políticas diferenciadas: a competição corporativa inter-institucional dos órgãos governamentais, que pode inviabilizar totalmente a sua execução. Quando se considera os componentes setoriais de política agrícola essa situação se agrava. No geral, são efetivados através de organismos independentes, autônomos, e que necessitam dos recursos do programa para sua manutenção. Têm ideologia própria, muitas vezes conflitante com a dos programas, e desenvolvem metodologias de execução que, no mais das vezes, se opõem à metodologia participativa reivindicada pelo PAPP e são um obstáculo a sua adoção. Pelo fato de que os recursos são repassados diretamente a esses órgãos, a possibilidade de coordenação e integração das atividades pelas unidades técnicas estaduais fica bastante neutralizada. Com isso, grande parte do esforço da coordenação estadual é despendido na tentativa de romper a postura corporativa de cada instituição, muitas vezes sem sucesso.

Essas observações sugerem reflexões adicionais. Num país como o Brasil, dificilmente as políticas diferenciadas poderão, na próxima década, contar com o respaldo vigoroso do governo federal, a menos que a crise financeira do Estado seja equacionada favoravelmente. Mesmo um governo comprometido com os interesses dos pequenos produtores, ver-se-á limitado em suas ações por essa conjuntura. Tanto a política macroeconômica como o que for possível formular de políticas setoriais serão, provavelmente, adversas à execução de políticas diferenciadas ambiciosas. No caso brasileiro, essa situação se agrava pela crônica desarticulação e contradição entre as políticas agrícola e fundiária. Como consequência, há que delimitar com clareza as prioridades para alocação de recursos, insistir na formulação de arranjos institucionais flexíveis e descentralizados, e buscar parceiros institucionais que reduzam a dependência do programa à iniciativa governamental. Aparentemente, abre-se também aqui um espaço para uma maior participação dos organismos não governamentais (as ONG's) na execução das políticas diferenciadas.

A conjuntura de crise financeira e institucional do Estado, herança dos anos 80, certamente limitará a abrangência espacial dos programas de desenvolvimento rural. Será, talvez, difícil repetir uma tentativa como a do PAPP, de se estabelecer como um programa de âmbito regional. Na verdade, a experiência brasileira recente demonstra as enormes dificuldades que se antepõem ao manejo desses programas regionais. Dentre elas, a de cordenação institucional do planejamento, acompanhamento, e avaliação das atividades propostas é

Indiscutivelmente, os organismos regionais existentes perderam, ao longo das últimas décadas, a capacidade de levar a cabo essa coordenação e tornaram-se empecilhos à execução dos programas, como as avaliações do PAPP, por exemplo, sugerem repetidamente. Daí que, possivelmente, a tendência seja a concentração das ações em programas menos ambiciosos. Isso pode ser positivo, desde que esses programas estejam organizados de forma descentralizada, concebendo e utilizando mecanismos de intervenção flexíveis que garantam e viabilizem uma articulação direta com o público-meta, e que incorporem em sua administração instâncias coletivas de representação paritária dos beneficiários e dos demais órgãos, governamentais ou não, participantes. A experiência de financiamento de projetos de desenvolvimento rural no Brasil pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), através do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), é um exemplo de intervenção direta junto aos pequenos produtores, contornando os obstáculos oriundos da interveniência de inúmeros órgãos executores e da criação de pesados aparatos de coordenação, que poderia servir de ponto de partida para a formulação de propostas alternativas.

4. Uma inovação importante introduzida pelo PAPP nas políticas diferenciadas de desenvolvimento rural para pequenos produtores no Brasil foi a ênfase na metodologia participativa (articulada com a descentralização administrativa) como o eixo central em torno do qual se deveria organizar o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação do programa. Está claro que, no fundamental, ela ficou no papel: não se conseguiu operacionalizá-la

para que executasse, a contento, o papel de integradora das ações setoriais, como era previsto na concepção original. Para isso muito contribuiram as resistências dos órgãos executores setoriais e a imobilidade da SUDENE. No entanto, foram realizadas tentativas de operacionalização em duas instâncias: nos comitês e comissões paritárias municipais, estaduais, e regional, e no componente de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR).

Como vimos, as avaliações do PAPP são unânimes em ressaltar a importância dessas duas tentativas, inclusive do ponto de vista do público-meta beneficiário. A existência do APCR foi fundamental para viabilizar ações articuladas pelas unidades técnicas diretamente com as comunidades (como foi o caso da CAR na Bahia) e a criação da Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR), como instância máxima dos órgãos colegiados do PAPP, foi indispensável para que o programa possa alcançar alguma legitimidade diante da sociedade civil, para que possa ser, pelo menos em princípio, constantemente avaliado e reorientado a nível regional, para que a SUDENE e as instâncias federais sejam pressionadas a executá-lo, e para que as representações dos trabalhadores aprimorem a sua capacidade de formular propostas e a sua função fiscalizadora junto aos organismos governamentais.

Com todos os problemas políticos e organizacionais envolvidos e que só poderão ser equacionados através de um longo aprendizado conquistado na prática da democracia, parece-nos indispensável que o espaço dessas experiências de participação e descentralização seja mantido, ampliado e aperfeiçoado nas propostas de políticas diferenciadas para o desenvolvimento rural.

5. Um dos elementos mais problemáticos e sobre o qual o PAPP, em sua concepção, não trouxe inovações em relação ao POLONORDESTE foram os componentes setoriais de política agrícola que fazem parte de sua estrutura programática.

Duas circunstâncias são condicionantes fundamentais para a concepção e execução desses componentes: as políticas macroeconômicas e setoriais e a pré-existência institucional de órgãos autônomos e independentes responsáveis por sua execução. A predominância de políticas macroeconômicas restritivas e de políticas setoriais voltadas, principalmente, para atender as necessidades e exigências dos segmentos capitalistas da agricultura limitam ou anulam a eficácia dos componentes setoriais das políticas diferenciadas e sua capacidade de atingir o público-meta beneficiário. Isso é muito evidente, como vimos, no crédito rural. As experiências de crédito rural nos programas de desenvolvimento rural para pequenos produtores empobrecidos do nordeste brasileiro têm sido, no geral, ou inócuas, pois não são aceitas pelos beneficiários, ou geradoras de instabilidade na estrutura produtiva dos pequenos produtores, pois provocam transformações na sua organização da produção que, pela falta de continuidade da política de crédito farto e subsidiado, não se completam, apesar de desestruturarem as condições tradicionais de sua reprodução, como aconteceu na experiência do POLONORDESTE.

Os resultados dessas experiências parecem indicar que a importância do crédito rural nas políticas diferenciadas deve ser reduzida. Cabe muito mais enfatizar mecanismos que permitam a participação dos pequenos produtores na política de preços mínimos do

governo federal e que diminuam ou neutralizem a presença dos intermediários comerciais tradicionais, garantindo um aumento de produção e de renda via um maior e mais benéfico acesso aos mercados de produtos. Aparentemente, essa foi a experiência do PAPP com as políticas de CAP e CEP. Nesse contexto, pode ser mais viável estabelecer programas de crédito rural mais adequados ao público-meta - tais como os de crédito de trocas experimentado em alguns estados do Nordeste - e que possam ser administrados por agências descentralizadas mais organicamente vinculadas à execução das políticas diferenciadas, ao contrário do que acontece com os bancos comerciais e mesmo estatais.

Quanto ao componente de geração e difusão de tecnologias, os mesmos condicionantes estão presentes. Nesse caso, no entanto, o fato de que sua execução é levada a efeito por organismos governamentais estaduais e federais independentes e autônomos, que manejam diretamente os recursos, e que têm interesses corporativos em relação aos programas merece ser destacado. Essa circunstância favorece a resistência desses órgãos à adoção da metodologia participativa, ao mesmo tempo em que torna quase intransponíveis os obstáculos à coordenação do programa (à integração de suas ações) através das unidades técnicas. Assim sendo, seria recomendável que as unidades técnicas de coordenação dos programas a nível estadual centralizassem os recursos para geração e difusão de tecnologias, elaborassem a programação dessas atividades, quantificando a necessidade de técnicos e os custos envolvidos, e liberassem esses recursos através de contratos de prestação de serviços junto aos orgãos executores.

Praticamente essa foi a recomendação feita pela CRDR para ser cumprida pelo PAPP no exercício de 1989.

Por outro lado, um reconhecimento deve ser feito. Os programas de desenvolvimento rural, de uma forma ou de outra, têm estimulado o desenvolvimento de pesquisas visando a geração de tecnologias mais adequadas aos pequenos produtores. Progressos importantes têm sido feitos nessa direção, como o atestam os trabalhos realizados pelo CPATSA, o centro da EMBRAPA para o semi-árido nordestino, e não devem ser minimizados. Em relação à extensão rural, alguma esperança pode surgir da crescente mobilização e conscientização dos extensionistas brasileiros quanto ao caráter de sua intervenção. Essa conscientização passa pela progressiva incorporação da metodologia participativa, para o que também contribuiu a experiência de execução dos dois programas de desenvolvimento rural que analisamos. Ao lado disso, a década de 80 assistiu a uma crescente preocupação e envolvimento das ONG's com a questão ambiental e com a geração e difusão de tecnologias alternativas para pequenos produtores, a qual deveria ser considerada pelas políticas diferenciadas. Um exemplo brasileiro é o Projeto de Tecnologias Alternativas que tem sido executado, em todo o país, pela FASE (Federação de Orgãos para Assistência Social e Educacional).

6. Para finalizar uma conclusão talvez ingênua. Apesar dos fracassos, é preciso recuperar e reafirmar o papel importante que as políticas diferenciadas podem exercer como instâncias de integração democrática do campesinato no desenvolvimento econômico, social e político do país. Os enormes obstáculos encontrados em sua execução

refletem, também, as dificuldades terríveis enfrentadas pelo pr
campesinato na conquista de sua cidadania e de condições econô
apropriadas que garantam a sua reprodução social.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA
Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica – Tel.: 29-0222 – Cable: IICASANJOSE – Telex. 2144 IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG – FACSIMIL 506294741 IICA COSTA RICA