



GOVERNO DE TRANSIÇÃO COM VELHAS PRÁTICAS: O QUE SOBRA PARA O TRABALHADOR RURAL?¹

YVES CHALOULT²

RESUMO – O autor descreve, analisa e avalia diversas intervenções do Estado para o pequeno produtor rural nordestino. Focaliza o Projeto Nordeste, sobretudo o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) e o Projeto de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional (PDSFN), no período de 1985 a 1988. Analisa as interrelações entre esse projeto e duas outras ações recentes do aparelho do Estado no Nordeste: o Programa de Apoio à Organização de Pequenos Produtores Rurais do Nordeste (Programa São Vicente) e o Projeto Padre Cícero. Conclui que temos um governo de transição sem mudanças, que continua com “velhas práticas” muito conhecidas, através de diversas políticas agrícolas, sem atacar a “questão agrária” nordestina, isto é, sem uma ampla política agrária, porque as alianças de classes no interior e no próprio bloco do poder não mudaram. Conclui também que o processo de democratização do Brasil passa pelos movimentos sociais no campo e, conseqüentemente, pela mobilização e articulação dos trabalhadores rurais de todo o país.

TRANSITION GOVERNMENT WITH OLD PRACTICES: WHAT IS LEFT OVER FOR THE RURAL WORKER

ABSTRACT – The author describes, analyses and evaluates various State interventions on behalf of the small rural producer in the Northeast. He gives emphasis to the “Northeast Project, especially the Program of Support of the Small Rural Producer (PAPP) and the Development Project of the National Agrarian System (PDSFN), in the period from 1985 to 1988. He analyzes the interrelations between this project and two other recent actions by the State in the Northeast: the Programa de Support for the Organization of Small Rural Producers of the Northeast (São Vicente Program) and the Padre Cícero Project. The author concludes that we have a transition government without changes which continues to carry out very well known “old practices” through various agricultural policies, without attacking the “agrarian question” of the Northeast, i.e., without an ample agrarian policy, because the class alliances in the interior and in the power group itself have not changed. It is concluded also that the process of democratization in Brazil passes through social movements in rural areas and consequently must include mobilization and articulation on the part of rural workers in the entire country.

INTRODUÇÃO

O discurso dos administradores da Nova República destaca a necessidade urgente de diminuir as disparidades regionais no Brasil e tornar o Nordeste menos vulnerável às secas cíclicas. O Executivo, especialmente no início da administração, afirmava que o Nordeste era uma das mais relevantes prioridades entre as metas governa-

¹ Este artigo foi apresentado no XIII Encontro Nacional do Projeto de Intercâmbio de Pesquisas Sociais em Agricultura (PIPSA) no Rio de Janeiro (06 a 09 de 1988) e no VII Congresso Internacional de Sociologia Rural em Bolanha, Itália (26.06 a 01.07 de 1988).

² Sociólogo Rural, M.A., M.S., Ph.D. em Sociologia do Desenvolvimento. Coordenadoria Geral de Programas Especiais. Ministério da Agricultura.

mentais. Geraram-se expectativas. Após mais de três anos de governo de transição, a frustração é geral e o povo continua a viver de esperança.

A exemplo das últimas décadas, a região nordestina continua em segundo plano, como afirmam publicamente diversos governadores nordestinos, incluindo alguns dos aliados mais incondicionais do Planalto. Os constituintes nordestinos estão insatisfeitos, até os mais fisiológicos, devido às pressões das bases e às cobranças populares.

Uma outra meta do governo de transição foi a prioridade um para o social e, no setor primário, o desejo de beneficiar o pequeno produtor rural, via políticas agrária e agrícola, a fim de melhorar sua qualidade de vida. Tendo esse objetivo em vista, o novo governo lançou, no dia 02 de abril de 1985, um ambicioso programa chamado Projeto Nordeste, almejando beneficiar dois milhões de famílias de pequenos produtores rurais, num espaço de 15 anos, e custando muitos bilhões de dólares. Esse projeto conta com seis programas. O mais importante e em fase adiantada de implantação é o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), que compreende sete segmentos.³

Após muitas décadas de tentativas infrutíferas para atacar a "questão nordestina", via soluções hidráulicas, ecológicas, desenvolvimentistas e outras, o Projeto Nordeste, lançado em 1985, apresentava algumas novidades como: (a) a definição de um objetivo geral concentrado na erradicação da pobreza absoluta no Nordeste e na redução das desigualdades das taxas de crescimento econômico entre regiões; (b) uma inversão na ordem das linhas de intervenção modernizadora: a política agrária, isto é, a reestruturação fundiária deve anteceder as políticas agrícolas; (c) todo o Nordeste rural deve ser atingido pelas intervenções do Estado e não só os pólos de desenvolvimento selecionados com base em critérios predominantemente econômicos; (d) o público-meta da ação modernizadora conservadora do Estado é, essencialmente, o pequeno produtor rural; (e) estimula-se a participação, mobilização e organização dos beneficiários, e as formas de propriedades alternativas, tais como a comunitária ou as empresas multifamiliares; (f) focaliza-se a constante articulação, integração e avaliação, nas bases, da intervenção do aparelho do Estado (Carvalho 1986).

De outro lado, o Projeto Nordeste é estruturalmente contraditório. Foi inteiramente elaborado durante os últimos anos do regime autoritário, sem a participação dos beneficiários, da Sociedade Civil e do Poder Legislativo em diversos níveis, além de ter sido criado por Decreto, como nas administrações do período do arbítrio, sem ter sido realmente discutido e aprovado pelo Congresso Nacional.

Após ter sido lançado há três anos, vamos tentar, nas próximas páginas, descrever, analisar e avaliar sucintamente o andamento do principal programa do Projeto Nordeste, o PAPP, e tecer algumas reflexões sobre as suas relações com dois programas lançados posteriormente na região: o São Vicente e o Padre Cícero. O trabalho seguirá os seguintes passos: intervenção fundiária, políticas complementares, desempenho financeiro, Programa São Vicente e Projeto Padre Cícero e conclusões.

INTERVENÇÃO FUNDIÁRIA DO PROJETO NORDESTE – PAPP

O Estado não é neutro e, conseqüentemente, o seu planejamento e as suas políticas estão relacionados a interesses específicos. Sabendo que o bloco do poder não é

³ Caso o leitor deseje ler um histórico do Projeto Nordeste e maiores explicações sobre os seus diversos programas e segmentos, consulte dois artigos: Chaloult (1984, 1985).

monolítico, mas situa-se num palco onde interesses muito diferentes se enfrentam e se chocam, o aparelho do Estado está sujeito a várias pressões. Neste contexto, o Estado desempenha dois papéis básicos e, com frequência, mutuamente contraditórios: acumulação e legitimação. Com efeito, o Estado capitalista moderno é o lugar onde se formula a articulação política entre as classes e se estrutura basicamente a ideologia. Este Estado tem duas dimensões: de um lado, representa e defende os interesses das classes dominantes, reproduzindo e reforçando as relações sociais existentes enquanto, de outro, possui uma autonomia relativa, ou seja, não é **totalmente** controlado por essas classes. Através de suas políticas de acumulação que são as mais importantes, o Estado defende as demandas sócio-econômicas e políticas das classes dominantes. Utilizando as suas políticas de legitimação, defende algumas demandas das classes dominadas, através de intervenções ou programas de cunho social e de recompensas simbólicas, que permitem que as normas e crenças do bloco do poder sejam "aceitas" ou toleradas pela maior parte do povo, propiciando, assim, a manutenção e reprodução do sistema social (Chaloult 1984).

Nos últimos anos do regime autoritário, frente às crescentes contradições no campo, aceleradas pela crise do modelo econômico, e frente às pressões por mudanças, o Estado brasileiro optou por elaborar e implementar o Projeto Nordeste, tentando se legitimar via uma nova política de regularização e titulação fundiária, além de diversas políticas agrícolas.

Dentro deste prisma, o PAPP sempre afirmou que não se pode fazer nada duradouro para o pequeno produtor sem atacar a problemática da terra. A concentração fundiária impede o aumento da produção e produtividade, maior geração de emprego e avanço da modernização e do desenvolvimento sócio-cultural.

Tendo isto em vista, foi negociado, em Washington, junto ao Banco Mundial, no início de 1985, o Projeto de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional (PDSFN), com duração de três anos e meio. Era o componente fundiário do PAPP.

Desejava-se atender cerca de 700.000 pequenos produtores com ações de regularização fundiária, proporcionar o acesso à terra a 129.500 famílias, estabelecer um banco de dados cadastrais em cada estado, fortalecer os órgãos estaduais de terra e promover diversos estudos (Banco Mundial 1985).

O valor dos recursos negociados foi de US\$ 250.5 milhões. O Banco Mundial financiou mais de 38% desse montante. Vale ressaltar que mais de 68% do custo total do projeto era alocado para aerofotogrametria (US\$ 91.2 milhões) e para discriminação e regularização fundiária (US\$ 79.2 milhões). Somente US\$ 22.5 milhões eram alocados à redistribuição de terras, a qual atinge diretamente o pequeno produtor, enquanto as outras intervenções beneficiam todas as classes de produtores. Conclui-se que o principal objetivo do PDSFN, negociado em 1985, é a titulação fundiária, colocando em segundo plano a desapropriação por interesses sociais, devido ao poder de pressão dos grandes proprietários e do grande capital que, posteriormente, conseguiram esvaziar totalmente o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Passados três anos desde o início da implementação do PDSFN e após uma renegociação que prolongou a vida do projeto por dois anos⁴, quais são os resultados tangíveis desta intervenção do Estado no setor fundiário?

⁴ O PDSFN foi negociado em janeiro e efetivado em outubro (1985), devendo terminar em 1988. Devido a problemas na implantação, foi renegociado em março/1987 e terminará em março/1990.

No que tange à operação cadastral, foi realizado o aerolevanteamento de 36.586.600 ha, até dezembro de 1987, representando cerca de 65% da meta programada, que era 56 milhões ha, segundo os dados do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Brasil. Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário 1988) ⁵. A identificação cadastral, totalizando 5.203.354 ha em cerca de três anos da execução do projeto, atingiu menos de 17% da meta que era de 31.500.900 ha. Ademais, houve cerca de 115.000 ocupações de diversos tipos, um resultado muito inferior à meta global de 700.000 famílias de pequenos produtores a serem alcançados pela regularização fundiária, no final do processo global de reestruturação fundiária.

Analizando somente o Plano Operativo Anual (POA) 1987/88 ⁶, cerca de 25% da meta de identificação cadastral em ha foi alcançada, até dezembro. De outro lado, focalizando o total de 115.246 ocupações previstas no POA 1987/88, o PDSFN atingiu somente 39.950, isto é, menos de 26% do total, embora faltem três meses para o término do POA. Isto significa que, em termos de identificação cadastral, um número reduzido de famílias foi beneficiado. Finalmente, considerando a discriminação, os dados do POA 1987/88 são ainda mais assustadores. A área programada ultrapassava sete milhões de ha, enquanto, até dezembro alcançaram-se 500.323 ha, isto é, menos de 8% da meta. No que concerne às ocupações em nível de discriminação, atingiram-se cerca de 10,0% da meta programada, isto é, somente 18.551 ocupações.

Conclui-se que a execução do PDSFN é muito lenta e aquém do esperado. Um dos objetivos centrais do projeto, atender cerca de 700.000 pequenos produtores com ações de regularização fundiária, está muito distante.

Focalizando duas outras dimensões relevantes do PDSFN, o banco de dados e a titulação, o que podemos observar? No que concerne ao banco de dados, a criação do sistema de processamento de dados não foi efetivada após três anos de execução do projeto. O MIRAD estima que seja efetivada em 1988. De outro lado, pela metodologia aplicada, os imóveis só serão titulados após a definição da reestruturação fundiária das glebas discriminadas, etapa essa ainda não alcançada. Isto deixa os produtores inseguros e sem nenhuma documentação oficial.

Qual era a situação, no fim de 1987, de um dos objetivos centrais de qualquer reestruturação fundiária, isto é, propiciar o acesso à terra a famílias de minifundistas ou trabalhadores sem terra? No âmbito do PDSFN, o MIRAD adquiriu 404.196 ha com emissão de posse e 207.920 sem emissão, para a formação de estoques de terra para redistribuição. O importante é apontar quantos ha foram, de fato, redistribuídos pelo MIRAD, executando projetos de assentamento. A meta total do PDSFN é de 3.056.900 ha adquiridos para fins de redistribuição, via programa de suporte das atividades de reestruturação. Até o fim de 1987, somente 405.363 ha tinham sido redistribuídos, isto é, menos de 14% da meta. No que tange ao número de famílias assentadas, previa-se um número de 129.500 e chegou-se a somente 10.742 famílias, menos de 9% do total. Considerando que essas 129.500 famílias representavam muito menos de 10% dos beneficiários em potencial na região, conclui-se que, após três anos de execução, o

⁵ Os dados posteriores referem-se sempre a esse documento do MIRAD.

⁶ O POA iniciou em 01.04.87 e terminou em 31.03.88.

PDSFN deu acesso à terra a menos de 1% da população que realmente necessita ser atingida pela reforma agrária. Esse simples dado reflete o limitadíssimo alcance do projeto frente às gritantes necessidades de centenas de milhares de pequenos produtores nordestinos.

Finalmente, o PDSFN abrange duas outras dimensões: desenvolvimento institucional e assistência jurídica, além de estudos. No que diz respeito ao primeiro aspecto, houve significativos avanços. Cerca de 500 técnicos participaram de cursos ou seminários de treinamento sobre a questão agrária e assuntos afins. O projeto tentou dinamizar as Organizações Estaduais de Terra (OET). Financiou as despesas de mais de 1.420 técnicos de diversos níveis e colaborou na construção de edifícios-sedes, evidenciando que muitos recursos financeiros são utilizados para o pagamento da "tecnocracia".

Um passo positivo incentivado pelo PDSFN foi, sem dúvida, a colaboração financeira para a contratação, em 543 municípios, de 81 advogados para as Federações Estaduais de Trabalhadores na Agricultura (FETAGs), para assistência jurídica aos sindicatos das áreas onde o PDSFN atua, via convênios com as unidades técnicas do PAPP. Isto permite maior integração entre o aparelho do Estado e os representantes dos trabalhadores rurais de cada município.

Considerando os recursos financeiros aplicados, os dados revelam que menos de 20% do montante inicialmente negociado com o Banco Mundial, US\$ 250,5, foi aplicado até o fim de 1987, o que é pouquíssimo. De outro lado, considerando todos os recursos aplicados⁷ até dezembro de 1987, isto é, cerca de Cz\$ 1,35 bilhão, mais de 69% foram canalizados nas despesas de operação cadastral, sobretudo aerolevanteamento. Isto beneficiou pouco aos pequenos produtores a curto prazo e não resolveu o que mais preocupa e interessa os sem-terra e minifundistas, a redistribuição de terras, a qual totalizou um baixo percentual dos recursos negociados em Washington em 1985. Concretamente, se somarmos os recursos aplicados em fundo de terras (que podem ser ambivalentes porque, em certas regiões, estimulam a especulação fundiária além de fornecer terras de má qualidade), num total de Cz\$ 57,6 milhões, e em redistribuição de terras (Cz\$ 102,6 milhões), constatamos que representam cerca de 12% das aplicações do projeto em gastos federais e estaduais, enquanto a operação cadastral atinge quase 70%.

Concretamente, quem se beneficia com a discriminação que faz parte da operação cadastral? Ela atinge as terras públicas e privadas, as dos grandes e pequenos proprietários. Utilizando esse processo, o projeto pretende beneficiar cerca de 700.000 pequenos produtores com ações de regularização fundiária, mas atingirá também muitas outras classes, como os médios e grandes proprietários e o capital agrário como um todo, os quais serão beneficiados pelo processo global da operação cadastral. Por outro lado, esse processo pode conter no seu bojo uma contradição muito relevante. Sindicatos rurais de diversos estados do Nordeste denunciam a existência de vários casos de terras griladas a serem tituladas pelo segmento fundiário do PAPP. Isto legitima e reforça o processo de grilagem, muitas vezes, vinculado à violência no campo, violência essa que aumenta de forma assustadora, como noticiam quase diariamente os meios de comunicação.

⁷ Obviamente se incluímos no custo do projeto os recursos nacionais para a redistribuição de terra, pagos em Títulos da Dívida Agrária (TDA), e não somados no montante negociado com o Banco Mundial, os percentuais seriam diferentes.

Os dados revelam que o principal objetivo do PDSFN é a titulação fundiária, como prega o documento de análise do Banco Mundial sobre o projeto, colocando, em segundo plano, a desapropriação por interesses sociais, como aconteceu posteriormente na hora da aprovação e da aplicação de Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e, mais recentemente, com o Decreto-lei nº 2.363/87, de 21 de outubro de 1987.

A época da elaboração e aprovação do PDSFN correspondeu ao período do regime autoritário, no qual não se admitia a possibilidade de qualquer reforma agrária porque o bloco do poder, baseado em alianças e não sendo monolítico, estava dividido neste assunto. Embora, naquela época, alguns setores da burguesia industrial e certos setores mais lúcidos do capital financeiro concordassem com a tese de uma reforma agrária "moderada" e pregassem a necessidade de ampliar o mercado interno, outros setores do bloco do poder, sobretudo os ligados às oligarquias agrárias, defendiam e continuam defendendo o *status quo*, temendo o esvaziamento de seu poder. Esses setores reacionários têm papel cada vez mais relevante dentro do bloco do poder, como ilustra o espaço sempre maior ocupado pela União Democrática Ruralista (UDR). Tabus ideológicos vedavam e vedam a estas oligarquias a percepção do óbvio: do ponto de vista do modo de produção capitalista e na ótica de um amplo processo de acumulação e de divisão regional do trabalho, uma tímida reforma agrária é desejável e dinamiza qualquer economia de mercado porque contribui para elevar os níveis de emprego, de remuneração e de consumo da força de trabalho, tanto rural quanto urbana (Chaloult 1984). De fato, o bloco do poder não consegue entender que a reforma agrária não é mais, no Brasil, uma reivindicação do desenvolvimento do sistema capitalista, mas um questionamento da forma e da estrutura que assumiu esse desenvolvimento.

O PDSFN deveria complementar o PNRA. Considerando que este foi totalmente comprometido e esvaziado, é impossível esperar grandes avanços para os trabalhadores rurais tendo como suporte o PDSFN. Após três anos de Nova República, vive-se uma situação em que a iniciativa política não é mais dos movimentos e classes populares, voltando às rédeas do poder de Estado. O desenho da Nova República foi esboçado por estratégias de conciliação. A recomposição liberal-conservadora deslocou do centro do poder os grupos autoritários e levou à constituição de um novo pacto sob a hegemonia de novos mentores burgueses. Trata-se de grupos nacionais que têm base na grande empresa oligopolizada e internacionalizada e que fazem da Nova República o projeto de seu regime: uma democracia "moderada", com uma modernização conservadora no campo, mas sem reforma agrária. Por isso, a maior democratização depende das próprias classes subalternas, entre as quais têm um peso vital os trabalhadores do campo. A ampliação de sua participação econômica e política é geradora de tensões e conflitos. Neste sentido, cabe aos trabalhadores rurais e às outras classes proletarizadas impor ao bloco dominante o reconhecimento político de que as lutas sociais pelo acesso à terra e outras lutas não são um problema de polícia e repressão, mas condições de existência e construção de uma democracia socialmente progressista, na qual devem estar presentes os milhões de trabalhadores rurais do Nordeste e do resto do país. (Grzybowski 1987).

POLÍTICAS COMPLEMENTARES

A redistribuição massiva de terras e uma reforma agrária ampla são condições

necessárias, mas não suficientes para melhorar as condições e a qualidade de vida do trabalhador do campo. Além de pôr em prática uma política agrária abrangente, o Estado precisa implementar diversas políticas agrícolas que complementam a reestruturação agrária e permitem aumentar substancialmente a produção e a produtividade. Por isso, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), principal programa do Projeto Nordeste, abrange, além da política agrária, diversas políticas agrícolas que vamos analisar nesta parte. Após ter sido criado e colocado em execução há mais de três anos⁸, quais são os resultados tangíveis do PAPP? Inicialmente apontaremos alguns problemas globais dessa ação para, em seguida, analisar algumas de suas políticas específicas.

Em termos gerais, podemos afirmar que o PAPP como um todo padece de sérias dificuldades (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste 1987a), (Comissão Estadual de Planejamento Agrícola 1987) e de várias contradições em diversos níveis que passamos a enumerar sucintamente: (a) perda parcial de coerência em relação à concepção original porque a metodologia participativa do PAPP permaneceu, em boa medida, um discurso teórico bonito ou tornou-se um instrumento do clientelismo político, havendo todavia uma pequena abertura para maior participação da sociedade civil através da Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR), na qual os trabalhadores são representados e são avaliados e aprovados os planos operativos anuais (POA) e outras decisões-chaves sobre o PAPP; (b) perda parcial de identidade do programa em muitas administrações estaduais, dada sua transformação em mera fonte de financiamento de diversos outros programas e sua função de fornecedor de recursos para a manutenção de órgãos de estrutura estadual; (c) esquecimento progressivo de que o pequeno produtor é muito diferenciado e, conseqüentemente, não pode ser focalizado por uma visão funcionalista, sendo visto como homogêneo; (d) existência de diversas instâncias de decisão que dificultam a execução e representam conflitos potenciais na operacionalização do PAPP, devido à multiplicidade de órgãos e informações desconhecidas e contraditórias e à pulverização de segmentos e ações sem integração entre eles; (e) dependência excessiva dos estados frente às orientações da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), dos órgãos federais e sobretudo do Banco Mundial; (f) forte ingerência política estadual e local no preenchimento dos cargos, instabilidade nas direções das unidades técnicas e órgãos executores e na implementação das ações; (g) mudanças bruscas na estrutura institucional, devido a mudanças políticas, sem a correspondente articulação entre ações, o que favorece a desarticulação e a falta de controle na transferência de instrumentos de trabalho.

A esses problemas podemos acrescentar:

- a) Falta de integração entre o PDSFN/PAPP e o PNRA.
- b) Um planejamento que não leva em consideração a conjuntura nacional, estadual e, sobretudo, a do campo, onde as forças políticas e as questões partidárias determinam muito mais os rumos do programa do que os interesses dos beneficiários.
- c) As ações do PAPP não são suficientemente divulgadas pelos órgãos executores e aparecem diante do público-meta como realizações do órgão que as exe-

⁸ Embora alguns estados tenham iniciado a execução do PAPP mais cedo do que outros, como, por exemplo, o Sergipe e o Rio Grande do Norte, todos os estados receberam recursos nacionais para a implementação do Programa desde 1985.

cutam, o que é, muitas vezes, a triste realidade; os beneficiários participam mais simbolicamente do que ativamente do processo global de decisões.

- d) As ações são programadas e executadas sem se levar em conta o conjunto das condições e necessidades. Por exemplo, perfuram-se os poços e não se resolve o problema da administração do sistema; assentam-se os trabalhadores sem as casas estarem construídas; estimula-se a produção sem um verdadeiro processo de comercialização que assegure maiores ganhos para o produtor.
- e) A irregularidade e os atrasos na liberação dos recursos dos POAs.
- f) A ocorrência cíclica de períodos de seca no Nordeste que, muitas vezes, não se limitam apenas ao semi-árido, fazendo com que as conseqüências ultrapassem a questão do abastecimento d'água para o consumo humano, animal e agrícola, atingindo o fornecimento da energia elétrica e afetando negativamente certas atividades agrícolas de pequenos produtores.

Sendo agora mais específico, qual tipo de política agrícola o PAPP incentiva a fim de que o trabalhador nordestino tenha acesso ao novo padrão tecnológico existente? Esse impõe transformações no padrão de produção agrícola, tendo ritmos diferenciados, conforme os produtos, as regiões e os tipos de produtores. O nordestino necessita urgentemente ter acesso a uma nova tecnologia tanto de produção e rearranjo das relações sociais de trabalho e produção, quanto de circulação das mercadorias. O PAPP pretende acelerar a penetração deste novo padrão tecnológico para o seu público-meta através de diversos segmentos que vamos analisar a seguir: recursos hídricos; acesso à tecnologia, via pesquisa adaptada e assistência técnica; acesso ao capital, via crédito de custeio e investimento; acesso aos mercados, via comercialização e abastecimento; organização e desenvolvimento comunitário.

No que concerne aos recursos hídricos, devemos inicialmente mencionar que o Projeto Nordeste criou, além do PAPP, um Programa de Irrigação que, segundo o Decreto nº 81.379, de 28 de junho de 1985, prevê a irrigação de um milhão de hectares no Polígono das Secas do Nordeste. O maior percentual desta meta é alcançado via irrigação pública federal e irrigação privada. Ficou reservada para o PAPP a irrigação pública estadual, totalizando 43.350 ha.

Considerando a meta, quais foram os resultados? Em 1986, a irrigação pública estadual do PAPP atingiu cerca de 1.330 ha (SUDENE 1987a: 11)⁹. No POA 1987/88, tendo uma meta de 4.220 ha, obteve-se, até janeiro 1988, a irrigação de cerca de 890 ha, o que representa 21% do total (SUDENE 1988a). Os dados revelam que muito menos de 10% da meta de 43.350 ha foi atingida. Um dos motivos explicativos desse dado pode ser o reduzido número de técnicos bastante capacitados na área de irrigação. Em termos de famílias beneficiadas, em 1987, desejava-se beneficiar a 2.640, mas alcançou-se, até janeiro 1988, somente 268 famílias¹⁰, o que é ínfimo tendo em vista o número potencial de famílias que necessitam de irrigação nas áreas do PAPP. Podemos acrescentar que esses projetos de irrigação são altamente dependentes da solução da questão fundiária nessas áreas como da própria definição do modelo de sua gestão e da adequada capacitação das equipes técnicas dos órgãos executores, como mencionamos.

⁹ No âmbito do PAPP, a pequena irrigação comunitária totalizou 421 ha e a irrigação de propriedade, 188 ha (SUDENE 1987a:11).

¹⁰ Faltavam ainda três meses para o término do POA 1987/88.

Além da irrigação, o segmento recursos hídricos comporta outras ações, principalmente abastecimento e piscicultura. Em 1986 e 1987, instalaram-se 1.908 sistemas de abastecimento d'água, beneficiando mais de 40.000 famílias. Entretanto, as realizações foram aquém das metas porque somente em 1987 desejava-se beneficiar mais de 83.000 famílias (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste 1988a).

Focalizando a piscicultura e a pesca artesanal, foi instalada, em 1986, uma capacidade para 21 milhões de alevinos na região, através da construção, ampliação ou recuperação de estações de piscicultura. Em 1987, instalaram-se três estações e distribuiu-se mais de um milhão de alevinos, embora a meta fosse acima de cinco milhões. De um ponto de vista comunitário, pode surgir uma contradição: se não forem formalizados contratos com os proprietários em cujas terras estejam localizados os açudes comunitários, a fim de condicionar a distribuição de alevinos à garantia de que todos poderão se beneficiar com o pescado, poderão surgir conflitos com os proprietários. O projeto perderá, então, o seu sentido social. Em última análise, esse fato revela que, sem a resolução da questão fundiária e sem reforma agrária, a execução de projetos "bem intencionados" pode gerar distorções difíceis de mediar, em vez de propiciar soluções duradouras.

Um outro instrumento de política agrícola do PAPP é o acesso à tecnologia, via pesquisa adaptada e assistência técnica. Abordaremos, em primeiro lugar, a pesquisa, isto é, a geração de tecnologia que envolve a realização de diversas atividades. Nos anos de 1986 e 1987, foram realizados mais de 600 ensaios experimentais no âmbito do PAPP, representando mais de 50% da meta; foi produzido mais de 1,5 milhão de mudas de diversos tipos, cerca de 60% da meta e foram geradas quase 1.000 matrizes animais, menos de 35% do previsto. No ano de 1986, foram efetuados 18 estudos básicos de recursos naturais e sócio-econômicos, isto é, 15% do previsto. Em 1987, foram produzidas 130 toneladas de sementes básicas (36% do previsto), possibilitando a produção de cerca de 3.000 toneladas de sementes fiscalizadas (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste 1987a, 1988a).

Do ponto de vista analítico, o que podemos dizer sobre o componente pesquisa? Embora as diretrizes regionais do Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-Árido (CPATSA) recomendem que o enfoque da pesquisa seja por unidade de produção, na prática, as programações estaduais foram orientadas para as ações por produtos isolados ou por associações de culturas.

Embora a atuação do CPATSA e de algumas empresas estaduais tivesse sido satisfatória e relevante, devemos mencionar algumas contradições do segmento para o pequeno produtor:

- a) a pesquisa focaliza demais tecnologias altamente demandantes de capital;
- b) ela é descomprometida com a diminuição dos riscos da atividade agropecuária;
- c) existe um alto grau de desarticulação entre a geração de tecnologia e outros segmentos, especialmente a assistência técnica, o que favorece uma contradição patente, isto é, a pouca divulgação da pesquisa gerada;
- d) observa-se uma deficiência de pessoal qualificado nas unidades técnicas para acompanhar o componente;
- e) dedica-se pouca atenção ao desenvolvimento de tecnologias e processos que possibilitem reduzir a vulnerabilidade da agricultura do semi-árido e, conse-

qüentemente, não se atendem as reais necessidades do sertanejo (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste 1987a).

Na segunda metade de 1987 e em 1988, a situação melhorou porque foi intensificado o contato com os estados pelo CPATSA e pela SUDENE, através de visitas e realização de reuniões e seminários.

De outro lado, o componente de assistência técnica e extensão rural do PAPP tem decisiva importância para o sucesso do programa, na medida em que o crescimento real da renda do pequeno produtor está diretamente relacionado ao aumento da produção e produtividade, que é função do nível de tecnologia adotado, sobre o qual a assistência técnica tem ponderável influência.

Devido à seca que se abateu no Nordeste em 1987, as metas da assistência técnica do POA 1987/88 foram inteiramente prejudicadas, especialmente tendo em vista que, diante das disponibilidades de recursos humanos e materiais, a estrutura da extensão, na maioria dos estados, foi redirecionada para o programa de emergência que assistiu às populações flageladas, impedindo aos extensionistas de se dedicarem tempo integral ao PAPP (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste 1988a).

Entretanto, podemos apresentar dados sobre o período de abril de 1986/março 1987, no que diz respeito à assistência técnica que atingiu mais de 267.000 produtores em 841 municípios e abrangeu 6.567 comunidades rurais neste período. Ademais, os técnicos assistiram mais de 32.000 ha irrigados e mais de 1,3 milhão de ha de sequeiro. Acompanharam um rebanho de mais de 1.270.000 cabeças, atenderam 2.933 unidades de difusão e, sobretudo, assistiram 12.844 organizações de produtores (Brasil. Ministério do Interior 1987a). O crescente aumento, em vários municípios, de um trabalho de base em grupo é, sem dúvida, um dos mais significativos avanços deste componente.

Embora os dados quantitativos sejam expressivos, devemos apontar que diversos problemas persistem. Alguns deles são: a inadequação dos conteúdos da extensão em relação às características da pequena produção, pois a programação em diversas regiões continua sendo elaborada de forma vertical sem a real participação dos beneficiários; a inadequação dos métodos e técnicas de difusão dos extensionistas porque, em certos estados, não se adota ainda com maior intensidade o atendimento coletivo dos beneficiários, utilizando mais freqüentemente metodologias de unidades de observação e demonstração em áreas de pequenos produtores; a baixa eficiência e o elevado custo na prestação dos serviços, o que gera uma dissociação entre as ações da extensão e a concepção do PAPP; os serviços de extensão estão obrigados a cumprir as mais diversas tarefas, fora da assistência técnica, a sua revelia; a antiga e famosa alta rotatividade de pessoal, local e regional, persiste; a necessidade premente de concentrar mais a atuação da extensão nas áreas de reestruturação fundiária, quando existem.

Uma outra política agrícola do PAPP é o acesso ao capital, via crédito de custeio e investimento, que passamos a analisar. É fato conhecido que o principal fator que viabilizou a modernização conservadora da agricultura brasileira, nas últimas décadas, foi o crédito rural subsidiado, que diminuiu a subordinação do produtor ao capital usuário e ajudou a criar um mercado sólido e crescente para o subsetor industrial, produzindo insumos, máquinas e equipamentos para o setor primário. O crédito de investimento, por exemplo, acelerou a tecnificação e a intensificação do processo produtivo, através da aplicação crescente de capital fixo.

No que diz respeito ao pequeno produtor nordestino e ao PAPP, o que está acon-

tecendo nos últimos anos na área do crédito? Segundo a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (1988), apesar da importância do crédito rural, uma parcela muito pequena dos recursos do PAPP é destinada a esse componente. A burocracia na realização dos empréstimos, associada à existência de diversos agentes financeiros nas operações de crédito, cria condições desfavoráveis à sua utilização e acompanhamento por parte dos pequenos produtores.

As FETAGs destacam também que esse crédito não atende um amplo setor da pequena produção nordestina, integrado pelos parceiros, posseiros, assalariados e minifundistas, devido às exigências de garantia de financiamento, impostas pelos agentes financeiros. Um outro fator complicador é que o crédito de custeio não acompanha obrigatoriamente os financiamentos de investimentos, não permitindo as condições de produção que deveriam gerar a renda para o pagamento do investimento. Finalmente, todos sabem que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) se opõem a qualquer política de crédito rural subsidiado, o que dificulta o acesso ao crédito para os pequenos produtores.

De outro lado, diversos problemas conjunturais levaram o segmento de crédito rural a ser o último componente a ser implementado, por razões que vão desde a definição de tetos de financiamento e encargos financeiros até prazos de carência e de pagamento. De fato, o crédito só foi realmente posto à disposição do público-meta do programa a partir de novembro de 1986.

Como grande parte das dotações concedidas aos agentes financeiros não teve condições de ser aplicada até março de 1987, obrigatoriamente foi transferida como saldos para serem utilizados no exercício de 1987/88, sendo-lhes acrescentadas, posteriormente, as dotações desse último exercício (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste 1988a). O desempenho continua altamente insatisfatório. Até o início de novembro de 1987, as aplicações financeiras do crédito não ultrapassaram 5% de todo o montante programado no POA 1987/88 ((Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste 1988b), o que é ínfimo e exige uma mudança radical da atual política.

Qual é o maior problema? A correção monetária, embora incida apenas em 50% do valor do crédito concedido, constitui o principal obstáculo para a ampliação das aplicações rurais do PAPP. Isto ocorre devido à incerteza do produtor a respeito do montante de seus encargos financeiros futuros, resultantes da variabilidade dos índices das Obrigações do Tesouro Nacional (OTNs), que reajustam mensalmente o saldo devedor do empréstimo contratado. Ademais ninguém pode esquecer que a falta de garantia para a comercialização dos produtos oriundos das explorações financiadas também influi no âmbito do público-meta do PAPP, quanto à demanda por crédito rural (Brasil, Ministério do Interior 1988a:2).

Frente à essa problemática, a Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR) do PAPP decidiu, em 16 de fevereiro de 1988, por deliberação de seus membros, criar um Grupo de Trabalho, integrado por diversas áreas do aparelho do Estado e por um representante das FETAGs, para apresentar uma nova regulamentação do crédito rural do PAPP.

As conclusões do Grupo que, após discussão e aprovação pela CRDR, foram encaminhadas ao Conselho Monetário Nacional (CMN), apresentam duas propostas alternativas a respeito da parcela reembolsável. Uma fala em reembolso de 100% do crédito concedido sujeito à correção monetária limitada a 35% da variação da OTN, se-

melhante à sistemática adotada pelo Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA). Os juros continuam sendo de 3% ao ano sobre o valor reembolsável. O prazo de pagamento será de doze anos para os investimentos fixos ou até oito anos para os semifixos, incluindo até três anos de carência em qualquer dos casos, de acordo com as normas vigentes.

No que tange ao capital de custeio, sugere-se a negociação do limite de até 25% do total do financiamento para aplicação no primeiro ano em atividade de custeio agrícola e/ou pecuário, com reembolso nos prazos acordados para os investimentos. Finalmente, o Grupo de Trabalho sugere, com toda razão, que haja maior articulação entre o crédito rural e os outros componentes do PAPP, assim como com os outros programas do Estado na região, no intuito de obter maior volume de recursos à disposição dos mini e pequenos produtores rurais (Brasil, Ministério do Interior 1988a:3-6).

Obviamente, essas conquistas serão alcançadas somente através das pressões dos trabalhadores e de outros interessados sobre os representantes do povo em diversos níveis, a fim de que eles pressionem o Executivo e o CMN para que adotem uma política de crédito favorável ao público-meta do PAPP. É claro que numa hora em que instituições internacionais como o FMI intervêm cada vez mais claramente nas políticas internas do país, as soluções propostas não serão facilmente aceitas. Entretanto, havendo mobilização das classes e pressão sobre os governadores e constituintes do Nordeste, para que intervenham no assunto, essa política agrícola do PAPP poderá e deverá mudar, passando a ser uma política de legitimação do Estado e não de acumulação de poucos a custo das massas.

Comentaremos brevemente uma outra intervenção do PAPP, que é a de acesso aos mercados, via comercialização e abastecimento. Esse segmento é muito relevante porque o pequeno produtor rural, numa economia de mercado em que impera o monopólio, não é independente nem está desconectado do circuito global do capital e das transformações impostas pelo desenvolvimento do capitalismo no setor primário. Esse trabalhador rural deixou de produzir somente para sua subsistência, comercializando pouquíssimo excedente. Hoje, ele passa a produzir em função do mercado, mesmo no Nordeste, embora o fenômeno seja mais acentuado e acelerado no Sudeste. Sua unidade produtiva é cada vez mais dependente dos mecanismos estruturais do mercado. Progressivamente, o pequeno produtor é orientado para comprar insumos industriais por imposição do capital comercial e industrial. Essa tecnificação e modernização resultam mais de uma imposição do que de uma conquista ou decisão livre. Aumentam as formas de subordinação às agroindústrias e às cooperativas capitalistas. Em decorrência das políticas agrícolas do Estado, a pequena unidade de produção, cada vez mais mercantilizada e monetarizada, entra num conhecido processo de diferenciação: ou o pequeno produtor consegue se capitalizar e acumular ou é forçado a se proletarianizar (Chaloult 1985).

Frente a essa realidade crua, qual é a postura do PAPP? Infelizmente, o componente de comercialização e abastecimento não logrou ainda introduzir muitos instrumentos que garantissem, efetivamente, a comercialização da produção. O segmento teve uma reduzida abrangência de beneficiários e não conseguiu incorporar, em grande número, as organizações de produtores na execução das metas.

A espinha dorsal do segmento, o Financiamento à Comercialização da Produção Agrícola (FINACOM), alcançou alguns resultados em vários estados. Aplicou mais de

Cz\$ 25 milhões em 1986 e mais de Cz\$ 186 milhões em 1987, concedendo financiamento aos que não têm acesso ao crédito bancário, via Compra Antecipada da Produção (CAP), e nem aos instrumentos de política oficial de preços mínimos. Entretanto, o desempenho do FINACOM continua muito aquém do esperado, devido, em 1987, à ocorrência de seca que levou à frustração de grande parte da safra, ao descompasso entre os calendários agrícolas e a liberação de recursos, e devido à inadimplência dos órgãos executores da CAP e da Compra de Excedentes de Produção (CEP) no tocante à reposição de recursos do FINACOM. Sabe-se, por exemplo, que cooperativas aplicaram indevidamente os recursos desse segmento em outras atividades, o que dificulta o retorno dos mesmos.

As metas de um subcomponente do segmento, o Serviço de Informação de Mercado (SIMA), apresentam índices altamente satisfatórios. Entretanto, metas de outros subcomponentes apresentaram, especialmente em 1976, índices de desempenho muitíssimos baixos ou mesmo nulos. Podemos mencionar, nesta situação: as metas relacionadas ao abastecimento alimentar (centrais de serviços, pólos de compra, formação de estoques iniciais); a implantação e modernização de mercado e feiras; o abastecimento de insumos básicos e a implantação de unidades de padronização e classificação de produtos (SUDENE 1987a:18).

O segmento necessita melhorar substancialmente e ser repensado. A Fundação João Pinheiro continua, por solicitação da SUDENE, um conjunto de estudos e pesquisas destinados a subsidiar os estados na adoção de medidas que visem à elevação, a curto prazo, do nível de eficiência e eficácia do componente a fim de que os produtores tenham um acesso mais fácil aos mercados que lhes permitam se capitalizar em vez de proletarianizar-se.

A última política agrícola do PAPP que vamos abordar neste capítulo é o importantíssimo Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR). As atividades desse segmento são realizadas com o apoio dos recursos do Fundo de Apoio Comunitário (FAC), que é um instrumento financeiro constituído com pelo menos 5% da dotação orçamentária de cada Estado. Tais recursos destinam-se a atender principalmente três linhas de ação:

- a) mobilização e organização do produtor com 15% dos recursos e que em 1987 realizou 65 projetos;
- b) apoio a empreendimentos geradores de oportunidades de emprego e renda com 60% do montante e que em 1987 atingiu 800 projetos; e
- c) implantação de equipamentos públicos comunitários, totalizando 25% dos recursos e alcançando em 1987 460 projetos (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste 1987a, 1988a).

Entretanto, todas essas atividades devem ser vistas não como fim, mas como meio, de modo a possibilitar aos trabalhadores, organizados em suas comunidades, participarem efetivamente de todos os demais segmentos do PAPP. Assim o APCR permeará todo o PAPP.

De fato, a realidade contradiz muitas vezes as concepções e ideologias. Está sendo verificado, num grau maior ou menor, conforme os Estados e municípios, uma certa desarticulação entre as ações do APCR e demais componentes do PAPP. Ademais, a gestão do FAC é seguidamente prejudicado por ser administrado pelas Unidades Técnicas e os agentes comunitários pertencentes a outros quadros do aparelho do Estado.

De fato, todos os técnicos, especialmente os agentes comunitários, necessitam de um maior treinamento porque muitos não sabem escutar, perceber e decodificar os anseios da comunidade. Têm dificuldades em resgatar as múltiplas formas de organização informal de suas comunidades. Na realidade, a afirmação dos interesses do campo será somente assegurada no planejamento e execução de metas quando a definição de objetivos, prazos, recursos, etc., for o resultado de um amplo processo de consulta/confronto entre agentes comunitários e produtores onde se discute coletivamente o que fazer e que meios utilizar para realizar uma decisão coletiva.

Neste contexto, como avaliar a participação dos sindicatos dos trabalhadores rurais no processo e no próprio PAPP? Sabemos que uma das conclusões do IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais que reuniu, em Brasília, em maio de 1985, representantes de 2.600 sindicatos e 22 federações foi a seguinte. "O Projeto Nordeste foi elaborado de forma absolutamente antidemocrática, nos moldes estabelecidos pelos governos militares que dominaram o país nos últimos 20 anos, sem a menor participação dos trabalhadores rurais, pequenos produtores, através do seu movimento sindical, bem como sem nenhuma consulta a outras entidades representativas como cooperativas de trabalhadores rurais, entidades da sociedade civil e do próprio Poder Legislativo" (Congresso... 1985:63).

Em 1985, havia também a preocupação de que o APCR poderia criar associações e organizações paralelas ao movimento sindical, para esvaziar os próprios sindicatos.

Entretanto, houve um significativo avanço institucional quando em 31.03.86 o Conselho Deliberativo da SUDENE, através da Resolução 9.732, criou a Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR), contando com 30 membros, 10 dos quais são os representantes de cada Federação Estadual dos Trabalhadores na Agricultura do Nordeste. Contribuiu para "desarmar um pouco os espíritos" porque pela primeira vez os representantes dos beneficiários do PAPP participaram, e de maneira atívisima, do processo decisório do PAPP nesta CRDR. Posteriormente, recursos do PDSFN/PAPP foram alocados, como vimos, para contratar advogados a fim de assessorar os sindicatos rurais e defender os legítimos direitos dos seus associados.

A presença do movimento sindical no andamento e na avaliação do APCR legitima o segmento. Entretanto existirá sempre o perigo de que alguns sindicatos se envolvam tanto nesse segmento que fiquem atrelados ao Estado ou mesmo tutelados, sendo utilizados para referendar o Programa, embora os trabalhadores saibam que o maior poder de decisão no PAPP continua nas mãos do Estado e do capital nacional e internacional, via Banco Mundial.

Finalmente, devemos acrescentar que muitas vezes os movimentos de base estão na frente dos sindicatos, dos partidos políticos, etc. Existem velhas e novas formas de **mediações** e representações de lutas no campo, além das entidades institucionalizadas. Há comunidades de base de diversas igrejas, o movimento dos sem-terra, algumas cooperativas representativas dos interesses dos pequenos produtores e, sobretudo, inúmeras organizações de esquerda que contribuem significativamente para fortalecer a socialização política (Grzybowski 1987). No lugar de competir, achamos que todas as formas de associações e organizações que desejam mudanças estruturais devem se unir e se transformar num verdadeiro fermento nos APCRs e diversas outras formas de organização e mobilização dos trabalhadores do campo.

DESEMPENHO FINANCEIRO

O PAPP tem basicamente três fontes de recursos. A nível nacional, os recursos são oriundos do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA) e do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL). Os recursos externos provêm quase exclusivamente do Banco Mundial, sendo apenas utilizados alguns saldos de contratos externos não terminados, financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA).

Os montantes programados, liberados e aplicados são muito significativos. Para o POA 1985/86, foram programados cerca de Cz\$ 1,7 bilhão a preço corrente enquanto o POA 1986/87 previu aproximadamente Cz\$ 6,7 bilhões, dos quais Cz\$ 3,8 bilhões eram de fonte nacional e Cz\$ 2,9 bilhões de fonte externa. Um significativo percentual destes recursos não foi liberado ou aplicado até o fim desse POA, isto é, março de 1987, e conseqüentemente, foi transferido para o POA seguinte, como saldos.

O POA 1987/88 totaliza mais de Cz\$ 9,86 bilhões, cerca da metade sendo recursos nacionais. Até fevereiro de 1988, todos esses recursos, isto é, Cz\$ 4,87 bilhões tinham sido liberados para os estados, SUDENE e instituições nacionais atuando no PAPP, enquanto somente Cz\$ 1,82 bilhão do total dos Cz\$ 4,99 bilhões de recursos externos tinham sido repassados porque o Banco Mundial exige uma prestação de conta dos gastos nacionais para que a contrapartida externa seja liberada (Brasil. Ministério do Interior 1988b).

Finalmente, podemos mencionar que a proposta de programação orçamentária do PAPP para abril/dezembro de 1988 é de Cz\$ 30,4 bilhões, tentando acompanhar a inflação galopante do país.

Os montantes programados para o PAPP são obviamente vultosos e muito mais significativos do que os recursos gastos pelos diversos programas para o meio rural nos anos que antecederam o Projeto Nordeste. Segundo Carvalho (1987:208), os recursos anuais destinados ao Projeto Nordeste¹¹ representam uma soma 7,6 vezes superior ao total dos gastos anuais com os programas que antecederam o Projeto Nordeste, considerando mais especificamente: O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), o antigo Programa de Irrigação, o Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canaviais do Nordeste (PROCANOR) e o Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (PROHIDRO).

A grande pergunta é: quais são os grupos sociais que mais se beneficiam com esses substanciais montantes? Os bilhões de cruzados permitem ao público-meta se modernizar e acumular ou contribuem ainda mais para que o capital agrário, comercial, industrial e financeiro se transforme no principal beneficiário das intervenções do Estado na região? Em síntese, qual é o percentual dos recursos do PAPP que chegam efetivamente até o pequeno produtor? É difícil quantificar a resposta. Todavia, análises da SUDENE revelam que um elevado percentual dos recursos serve somente para pagar os técnicos atuando no programa ou, o que é pior, é, em alguns casos, desviado para reforçar a folha de pagamento do funcionalismo estadual como um todo (Produtor. . .

¹¹ O PAPP é o mais importante e caro Programa do Projeto Nordeste.

1987), ou ainda é utilizado para fins puramente eleitoreiros, especialmente a nível municipal.

Um outro problema para a gerência desses recursos é o atraso nas sua liberações, o que dificulta o trabalho dos executores a nível estadual. Entretanto, os saldos são muitas vezes excessivos demonstrando que, hoje como ontem, a alguns estados falta ainda capacidade de gerenciamento dos recursos públicos. No passado, isto era fato corrente. Por exemplo, na Paraíba, "um estado considerado falido, em outubro de 1978, o governo conseguiu um financiamento de 67,3 milhões e 300 mil dólares para projetos agrícolas, dos quais o Banco Mundial arcava com a liberação de 24 milhões de dólares e o Nordeste ficava sobre a responsabilidade do governo federal. Em novembro de 1986, após várias prorrogações, o governo paraibano teve de devolver ao Banco Mundial 8 milhões de dólares por falta de aplicação" (Produtor. . . 1987), pagando obviamente um custo elevado ao BIRD por não ter utilizado o financiamento, desperdiçando recursos dos contribuintes.

PROGRAMA SÃO VICENTE E PROJETO PADRE CÍCERO

Vamos analisar agora duas políticas do Estado que, pressionado por diversos interesses, tenta se legitimar de uma forma muito contraditória. Após o lançamento com bastante propaganda do Projeto Nordeste e dos seus seis programas, foi criado um programa totalmente novo chamado Programa de Apoio à Organização de Pequenos Produtores Rurais do Nordeste (Programa São Vicente) que, inicialmente, teve até a simpatia da igreja católica.

Em que consiste essa nova intervenção estatal no Nordeste? O São Vicente tenta superar as formas individuais e tradicionais de financiamento que não permitam aos produtores ter acesso aos serviços agrícolas governamentais. Assim, em termos de equipamentos, financiou a compra de: 418 arados, 537 carroças de tração animal, 115 policultores, etc. No que concerne às benfeitorias, financiou 448 cisternas, 59 poços, 682 quilômetros de cerca, 35 casas de farinha, 32 açudes, etc. Ademais, estimula as atividades agrícolas, pecuárias e avícolas (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste 1987b).

Até novembro de 1987, o Programa aprovou 2.603 projetos, beneficiando 71.116 famílias e gastando Cz\$ 851,8 milhões (SUDENE 1987h), o que representa cerca de 5% dos custos do PAPP no mesmo período.

O São Vicente vai às bases, tenta captar os anseios das comunidades através da participação e organização dos pequenos produtores e faz chegar os recursos financeiros até as comunidades sem gastar tanto quanto o PAPP com os salários da tecnocracia, o que é positivo. Todavia, reproduz nitidamente um dos componentes do PAPP, o APCR, e, desta forma, contribui para pulverizar os recursos e as intervenções do Estado, no lugar de propiciar uma ação unificada dos agentes mediadores entre o Estado e as comunidades. De outro lado, embora isto não o inviabilize em si, ele não resolve o principal problema do produtor que é o acesso à terra, como não responde a outros anseios gerados após um certo tempo de trabalho nas bases: os pedidos por tecnologias adaptadas e assistência técnica, por crédito, comercialização sem intermediários, etc.

A segunda política de legitimação mencionado é o Projeto Padre Cícero lançado em 04.01.1988 no Sergipe pelo Presidente da República. O projeto tem como objetivo

geral "implantar no semi-árido nordestino, em pequenas propriedades e comunidades rurais, infra-estrutura hídrica permanente para ampliar a oferta de água mediante o uso de tecnologia simples e de baixo custo, com vistas a permitir o convívio adequado do homem com as estiagens periódicas, bem como implementar ações de fortalecimento de infra-estrutura social e produtiva, visando a melhoria da qualidade de vida da população rural" (Brasil. Ministério do Interior 1988c:6).

As suas metas são: obras de infra-estrutura hídrica comunitárias alcançando 20.000 cisternas de 100 m³, 15.000 poços tubulares, 10.000 poços amazonas, 650 açudes e 4.000 quilômetros de adutoras, além de 250.000 cisternas de 50 m³ individuais. Conta também com diversas obras e ações de apoio à produção agropecuária e às comunidades (Brasil. Ministério do Interior 1988c:7-8).

O projeto pretende beneficiar 1,9 milhão de famílias, gastando mais de Cz\$ 76,9 bilhões nos exercícios de 1988 e 1989, o que é um montante altamente significativo e se aproximando do total dos recursos do PAPP no mesmo período. Todavia a maior parte dos recursos provém das mesmas fontes do PAPP. Indo além, um documento (Brasil. Ministério do Interior 1987b) nos revela que US\$ 383.3 milhões são recursos já contratados pelo PAPP junto ao Banco Mundial para os anos de 1992 a 95, representando a previsão dos recursos dos dois últimos anos de cada contrato estadual!

As conclusões são óbvias: uma parte dos recursos do Projeto Padre Cícero é a mesma do PAPP, não trazendo benefícios novos para os pequenos produtores. Pelo contrário, contribui para pulverizar a intervenção do Estado e para desqualificar frontalmente um dos maiores motivos para a criação do Projeto Nordeste: unificar as políticas do Estado durante a Nova República, evitando a pulverização de recursos financeiros e humanos que eram totalmente desarticulados durante o regime autoritário. De fato, é evidente que muitas ações do Projeto Padre Cícero são iguais àquelas executadas por subcomponentes do PAPP e pelo Programa de Irrigação do Projeto Nordeste, o que obrigou o aparelho do Estado a elaboração de um documento sobre o assunto, tentando minimizar a contribuição acima apontada (Brasil. Ministério do Interior 1987b).

De outro lado, o projeto em foco é ambíguo porque será implantado às vésperas de um ano eleitoral e poderá muito bem ser utilizado de forma "não convencional" para fins não muito democráticos!

O projeto pode ser também uma forma elegante de afastar o movimento sindical da análise e avaliação dos gastos dos recursos públicos, o que é feito via CRDR e AP-CR do PAPP. Contrariamente ao que acontece nesse último programa, as FETAGs não têm nenhuma forma específica de ser coparticipantes do processo global de planejamento e execução do Projeto Padre Cícero. Além disto, uma das lutas mais antigas do movimento sindical, o acesso à terra para os minifundistas e os sem-terras, não é atacada em absoluto pelo projeto que deixou de ser uma política de legitimação do Estado para se transformar numa intervenção contraditória e extremamente ambivalente.

Finalmente, devemos ressaltar que existem muitas outras intervenções do Estado, via programa contra a seca, vários programas setoriais já em andamento e também programas em fase de estudo como, por exemplo, o de Ocupação Racional de Novas Áreas com Agricultura de Sequeiro no Nordeste. As dezenas de programas, existindo sem articulação e integração a nível de planejamento e de instituições, contribuem para dispersar os recursos dos contribuintes e para desacreditar o Projeto Padre Cícero, des-

gastando ainda mais uma administração que tinha gerado expectativa e anseios populares no início de 1985.

CONCLUSÕES

O PAPP, o Programa São Vicente e o Projeto Padre Cícero reforçam, com o aval e apoio dos aparelhos do Estado, o próprio continuísmo e as tendências à concentração/centralização do capital, reproduzindo as relações sociais vigentes. Esses programas revelam uma das contradições da Nova República: políticas de legitimação do Estado se transformam, como podia se prever analisando a própria composição de antiga aliança democrática, em política de acumulação para o capital agrário, comercial e financeiro. Considerando as alianças de classes no interior do Estado e no próprio bloco do poder, conclui-se que o capital é o lado mais privilegiado e é o mais interessado e beneficiado pelas políticas de modernização, via novo padrão tecnológico, e pelas diversas intervenções do Estado no setor primário.

A parcial alienação sócio-política dos trabalhadores e a sua reduzida cidadania é, sem dúvida, a contrapartida de um Estado que continua autoritário, sem muita participação do Poder Legislativo, a não ser via conciliação entre elites. De fato, as nossas classes dominantes optaram claramente por um caminho modernizante e conservador, sem o abandono total do "entulho autoritário" a fim de viabilizar no campo e na cidade a acumulação capitalista, reproduzindo as suas relações de dominação.

O Projeto Nordeste e outras políticas agrícolas deveriam complementar uma real política agrária. A "questão agrária" só pode ser resolvida via uma reforma agrária ampla, massiva e participativa, como também a "questão nordestina" só pode ser superada via a retomada, sem a presença do Fundo Monetário Internacional, do desenvolvimento nacional sob um prisma novo, orientando essa questão para a universalização dos direitos da cidadania e a transformação da organização e das relações sociais de produção, resultando na democratização da sociedade e do poder a todos os níveis. Em última análise, o processo de democratização do Brasil passa pelos movimentos sociais no campo e, conseqüentemente, pela mobilização e articulação dos trabalhadores rurais de todo o país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. **Brazil**; National Land Administration Program, Washington, 1985.
- BRASIL. Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário. **Contrato de empréstimo 2593/BR-União-BIRD: Relatório de Execução**; fevereiro de 1988. Brasília, 1988.
- BRASIL. Ministério do Interior. **Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP. Relatório final**. Período: abril/86 a março/87; novembro de 1987. Recife, 1987a.
- BRASIL. Ministério do Interior. **Proposta de articulação do Projeto Nordeste/PAPP com o Projeto Padre Cícero**; outubro de 1987. Brasília, 1987b.
- BRASIL. Ministério do Interior. **Conclusões do Grupo de Trabalho criado pela Comissão Regional de Desenvolvimento Rural - CRDR para análise da proposta da SUDENE sobre a nova regulamentação do crédito rural do PAPP**; fevereiro de 1988. Recife, 1988a.

- BRASIL. Ministério do Interior – SG/SNE/CPR. **PAPP: Informe Financeiro**; fevereiro de 1988. Brasília, 1988b.
- BRASIL. Ministério do Interior. **Projeto Padre Cícero**, vida nova para o Nordeste; janeiro de 1988. Brasília, 1988c.
- CARVALHO, I.M.M. de. **O Nordeste e o regime autoritário**; discurso e prática do planejamento regional. São Paulo, Hucitec/SUDENE, 1987.
- CARVALHO, R.V.A. **O Estado e a questão da terra no Nordeste: A moldagem ideológica do regional**, Campos do Jordão, s.ed., 1986. Trabalho apresentado no X Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Campos do Jordão, out. 1986.
- CHALOULT, Y. Uma das contradições da Nova República; o Projeto Nordeste. **Cad. Dif. Tecnol.**, 2(2):271-304, 1985.
- CHALOULT, Y. Uma política de legitimação do Estado e rearticulação da pequena produção rural; o Projeto Nordeste. **Rafes**, 3(4/5):61-99, 1984.
- COMISSÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO AGRÍCOLA, Natal, RN. **Síntese dos principais problemas e recomendações, indicadas no relatório anual de avaliação do PAPP 1987**. Natal, 1987. Mimeografado.
- CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS, 4., Brasília, 1985. **Conclusões**. . . Brasília, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, 1985.
- FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Posicionamento das FETAG's em relação ao PAPP nos seus aspectos de política agrícola**. Recife, 1988. Mimeografado.
- GRZYBOWSKI, C. **Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo**. Petrópolis, Vozes, 1987.
- PRODUTOR do Nordeste fica sem 80% da verba do BIRD. **J. Brasil**, Rio de Janeiro, 16 jun. 1987.
- SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Informe sobre o desempenho do PAPP – 1986**; janeiro de 1987. Recife 1987a.
- SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Relatório dos dados físico-financeiros das realizações do S. Vicente**; 3 de dezembro de 1987. Recife, 1987b.
- SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Considerações sobre o desempenho do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural no período abril/dezembro de 1987**. Versão preliminar; fevereiro de 1988. Recife, 1988a.
- SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Proposta da SUDENE sobre nova regulamentação do crédito rural do PAPP**; fevereiro 1988. Recife, 1988b.