

UMA DAS CONTRADIÇÕES DA NOVA REPÚBLICA: O PROJETO NORDESTE¹

YVES CHALOULT²

RESUMO - Em 1984, os líderes da Nova República assumiram, nas praças públicas, compromissos democráticos em prol do Nordeste e dos trabalhadores rurais mais marginalizados da região. O trabalho mostra que certas promessas não estão sendo cumpridas porque o Estado dá a sua benção e implementa, sem debate e mudanças, via Decretos Presidenciais, um Projeto elaborado de forma antidemocrática durante os últimos anos do regime autoritário. Assim, políticas do Estado reforçam as tendências à concentração/centralização e homogeneização do capital, reproduzindo as relações sociais vigentes. Conclui que a Nova República deve repensar e reformular estruturalmente suas intervenções no Nordeste rural, com a participação decisiva dos trabalhadores rurais, da Sociedade Civil e dos diversos Poderes Legislativos, conduzindo a uma redefinição, por menor que seja, das alianças de classes, no interior do Estado e no próprio bloco do poder. Conclui também que o Nordeste deve ser o alvo de uma reforma agrária massiva e imediata, início de uma política agrária autêntica e participativa, e que o Projeto Nordeste e suas políticas agrícolas complementem a reforma agrária e não o contrário, como afirmam as oligarquias.

ABSTRACT - During the Presidential Campaign in 1984 the New Republic members expressed publically its goals, especially the ones which would benefit the Northeastern Region, its peasants and farmers. Time and facts have shown that these speeches have not been turned into reality due to the fact that the State executes, through Presidential Decrees, projects and programs elaborated during the last years of the former authoritarian Government, without calling the community for debates and discussions. Then, the State policies are reinforcing the normal trend toward capital concentration and homogeneization, thus reproducing the so called actual social relations. The State must structurally reformulate its interventions in the rural Northeast through a decisive participation of peasants, farmers, Civil Society so as the various legislative powers, in order to achieve a redefinition of the classes alliances within the State and dominating economic group. The research made allows to conclude also that the Nacional Plan for Agrarian Reform is the beginning of an authentic agrarian policy and that the Northeast Project and its policies complement the agrarian reform and not the contrary, as the oligarchies proclaim.

¹ Trabalho a ser apresentado no XI Congresso Internacional de Sociologia, Nova Delhi, Índia, 18 a 23 de agosto de 1986.

² Sociólogo Rural, M.A., M.S. e Ph.D. em Sociologia do Desenvolvimento, Cornell University. Coordenadoria Geral dos Programas Especiais, Ministério da Agricultura, Anexo, Ala Oeste, 1º andar, Sala 182, Esplanada dos Ministérios, 70043 Brasília, DF. O autor agradece a todos os colegas que apresentaram valiosas sugestões para melhorar uma versão preliminar do trabalho, especialmente Mauro Márcio Oliveira, Jorge Soto Moreno e Neciél Alves de Amorim.

INTRODUÇÃO

A abertura democrática e a Nova República não foram “doação gratuita”, mas resultaram de uma luta política. Como ensina a história política de tantos países do mundo, as liberdades democráticas não se ganham, se conquistam, nas praças públicas, nas fábricas, no campo, sob as pressões do povo. A Nova República, símbolo de um governo essencialmente transitório, abriu horizontes, fez muitas promessas e, conseqüentemente, gerou muitas esperanças e expectativas. O que resultou dessas promessas? Estão sendo cumpridas?

Tendo um discurso de valorização do homem e de prioridade absoluta com o social, a Nova República afirma que uma de suas áreas prioritárias de atuação é o Nordeste, que representa quase 30,0% da população do País. Nesta região, 78,9% das pessoas com 10 anos de idade ou mais têm uma renda média inferior a um salário mínimo. No setor mais explorado e que o Estado deixou nas mãos do capital agrário, o Nordeste rural, aproximadamente 96,0% das famílias têm uma renda familiar inferior a dois salários mínimos mensais (Peixoto 1984:7).

Além da diminuição das disparidades regionais, uma outra meta da Nova República é beneficiar mais o pequeno produtor rural, através de políticas agrária e agrícolas adequadas, melhorando a sua qualidade de vida. Em 1980, no Nordeste, segundo o Censo, os estabelecimentos de até 100 hectares produziam 81,9% do feijão, 85,3% do milho, 76,3% do arroz e 94,4% da mandioca, ilustrando sua importância como produtores de alimentos básicos. A pequena produção agrícola nordestina não-capitalista se recriava e recria num constante processo de redefinição, sem conseguir, entretanto, se apropriar de quase nenhum excedente e servindo cada vez mais de reservatório de força de trabalho para os grandes proprietários.

Tendo em vista as promessas feitas nas praças públicas e a ideologia pregada, o que a Nova República fez para os pequenos produtores rurais nordestinos, proprietários ou não? Em 1985, a política mais significativa do Estado nesta região foi, sem dúvida, o lançamento, no dia 1º de abril, do Projeto Nordeste, que o Presidente Sarney chegou a chamar de Plano Marshall da região. No início de sua primeira fase, o Projeto Nordeste almeja beneficiar dois milhões de famílias de pequenos produtores rurais, num espaço de 15 anos e num custo total de cerca de US\$ 12 bilhões.

Entretanto, esta intervenção do Estado é altamente contraditória porque o Presidente da República, pressionado pelos governadores da região, todos eleitos pelo Partido Democrático Social (PDS) em 1982, lançou um Projeto inteiramente elabo-

rado durante os últimos anos do autoritarismo, sem a participação dos beneficiários, da Sociedade Civil e do Poder Legislativo a diversos níveis. O que é pior, o Projeto foi criado por Decreto, como durante as administrações do período do arbítrio, sem ser discutido e aprovado pelo Congresso Nacional.

Pretende-se, neste trabalho, tornar público e analisar as diversas contradições que estão imbuídas numa importante intervenção da Nova República, o Projeto Nordeste, o qual reproduz diversos "vícios" dos programas do antigo regime. Deseja-se, em segundo lugar, lançar idéias que possam contribuir para repensar, reformular e aprimorar algumas políticas da Nova República em prol dos trabalhadores rurais do Nordeste, levando sempre em consideração, no decorrer da análise, que a Nova República, sendo um governo transitório e sustentado por uma aliança de classes frágeis e sujeitas a inúmeros conflitos no interior do bloco do poder, poderá superar algumas de suas contradições somente após a Constituinte, a qual, possivelmente, responderá a diversos anseios do povo.

Em primeiro lugar, apresenta-se um breve histórico e descrição do Projeto Nordeste para, em seguida, ser analisado o conteúdo e o significado de dois Programas do Projeto, focalizando seis dimensões essenciais; em último lugar, o trabalho apresentará algumas conclusões e sugestões.

BREVE HISTÓRICO

Desde que Dom Pedro II declarou que venderia sua coroa para melhorar as condições de vida dos nordestinos, centenas de discursos eloqüentes foram pronunciados sobre a região. A fim de contrabalançar as suas macropolíticas, privilegiando a acumulação para o capital, o Estado elaborou e implementou no Nordeste, nos últimos decênios, dezenas de políticas de legitimação de si mesmo e dos diversos interesses que representa. Entretanto, o quadro geral da região pouco foi alterado. Durante as últimas décadas, as disparidades Nordeste/Sudeste aumentaram, e o povo continua faminto.

No período de 1975/84, algumas das políticas de legitimação do Estado, em face da problemática dos pequenos produtores rurais, foram implementadas através de quatro programas, absorvidos em 1985 pelo Projeto Nordeste, a saber: Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (PROHIDRO) e Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (PROCANOR). Essas intervenções do Estado contribuíram para refor-

çar as relações de produção já existentes na região e beneficiaram pouco os trabalhadores rurais, notadamente os sem terras, por diversos motivos, entre os quais: (a) o público-meta destes programas e os pequenos produtores não participaram efetivamente do planejamento, elaboração e execução destas intervenções; (b) dois grandes problemas estruturais — a posse e uso da terra e o acesso aos recursos hídricos — nunca foram profundamente atacados; e (c) faltou uma verdadeira articulação e integração, entre os múltiplos programas e ações do Estado e entre as instituições executoras. Alguns programas foram até danosos aos trabalhadores rurais, pois contribuíram para o agravamento da tensão social, aumentando a concentração de terras e de renda e elevando os índices de pobreza, de assalariamento sazonal, de proletarianização e de êxodo rural forçado.

No final de 1981, o Banco Mundial, percebendo as contradições de diversas intervenções que ele próprio financiava e assessorava, manteve contatos com diversos Ministérios a nível federal e com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), questionando a superposição das ações do Estado na região e sugerindo que fosse discutida a possibilidade de implantar um único programa de desenvolvimento rural que o banco teria interesse em financiar.

Em 1982, foi criada uma Comissão Interministerial encarregada de articular as ações dos Ministérios envolvidos no assunto, definir as diretrizes gerais, aprovar termos de referência e supervisionar o trabalho de elaboração do novo projeto de desenvolvimento. Na preparação deste projeto, isto é, no decorrer de 1983 e 1984, foram mobilizados centenas de técnicos da esfera federal, regional e estadual, mas sem a real participação dos beneficiários.

No início de março de 1985, no apagar das luzes da administração Figueiredo, todos os Ministérios ligados à elaboração do Projeto Nordeste concordaram em encaminhar ao Presidente da República o Decreto de criação desse Projeto, exceto o Ministro da Agricultura, Nestor Jost, que não assinou o documento. Vetou a idéia porque o Ministério da Agricultura estava marginalizado da coordenação e administração do primeiro programa do Projeto, o qual é essencialmente agrícola. Por este motivo, a Velha República não pôde lançar o Projeto Nordeste.

No dia 1º de abril de 1985, o Presidente da República em exercício, o nordestino José Sarney, assinou dois Decretos. Através do primeiro, nº 91.178, criou o Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste (Projeto Nordeste) visando ao desenvolvimento econômico e social da região. Com uma duração de 15 anos e executado através de programas quinquenais, o Projeto Nordeste é baseado numa estratégia em três etapas, orientada para os seguintes setores: (a) rural, (b) urbano e (c)

diversos setores econômicos e sociais. A programação para a implementação do Projeto compete a uma Comissão Interministerial, presidida pelo Secretário-Geral do Ministério do Interior. A esse Ministério compete a administração e o acompanhamento da execução do Projeto, e à SUDENE, a coordenação executiva dos trabalhos para implantação dos programas.

O segundo Decreto, nº 91.179, assinado no mesmo dia, dispõe sobre a definição da estratégia da primeira etapa do Projeto, isto é, o desenvolvimento rural para pequenos produtores, e sobre a criação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), primeiro programa desta etapa. O Decreto também define mais cinco programas, componentes desta etapa: (a) desenvolvimento de pequenos negócios não-agrícolas; (b) irrigação; (c) ações de saúde; (d) educação no meio rural e (e) saneamento básico no meio rural.

O único programa em execução em 1985 é o PAPP, cujo objetivo é “propiciar a elevação dos níveis de emprego e renda dos pequenos produtores agropecuários, pelo aumento da produção e da produtividade” (Brasil. Leis, decretos, etc. 1985b). O público-meta é o pequeno produtor rural que “desenvolve atividades econômicas, isoladamente ou em regime de parceria, em terras de sua propriedade ou não, cuja superfície total não ultrapasse 100 ha e cuja fonte predominante de rendimento familiar provenha da exploração dessas terras” (Brasil. Leis, decretos, etc. 1985b).

O PAPP compreende sete segmentos: ação fundiária, recursos hídricos, crédito rural, pesquisa adaptada, assistência técnica e extensão rural, comercialização, e apoio às pequenas comunidades rurais, sendo, conseqüentemente, um programa essencialmente produtivo e não social³.

Finalmente, o financiamento do PAPP corre pela conta do Programa de Integração Nacional (PIN), do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e de outras fontes, além de operações de crédito externo, através, por exemplo, do Banco Mundial.

CONTRADIÇÕES DO PAPP E DO PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO

Após esta breve apresentação dos antecedentes e da descrição do Projeto Nordeste, nesta parte analisa-se sobretudo o PAPP, o primeiro programa implementado

³ O PAPP atuou inicialmente com algumas ações fundiárias em todos os Estados e, concomitantemente, com a execução dos seis outros segmentos nos Estados de Sergipe, Rio Grande do Norte e Bahia.

no contexto da estratégia de desenvolvimento rural para pequenos produtores. Abordar-se-á seis dimensões específicas: participação popular, ação fundiária versus reforma agrária, crédito rural e irrigação, articulação e integração, autonomia dos governos estaduais, e o poder numa economia de mercado onde impera o monopólio. Discutir-se-á também, no segmento crédito rural e irrigação, o Programa de Irrigação do Projeto Nordeste.

Participação Popular

Conforme se demonstrará no decorrer das próximas páginas, na opinião dos trabalhadores rurais e da maioria dos segmentos da Sociedade Civil, o PAPP está desacreditado porque representa o continuísmo, tendo apenas mudado o nome das intervenções do Estado, sem um real redirecionamento qualitativo do seu conteúdo. O que é pior, o PAPP estaria enganando e manipulando os trabalhadores porque fala constantemente em planejamento participativo desde 1982, sem entretanto isto ocorrer, e no artigo 5 do próprio Decreto 91.179: "Propiciando-se a todos os agentes envolvidos, inclusive aos beneficiários, oportunidade de participação no processo de planejamento e implementação" (Brasil. Leis, decretos, etc. 1985b), dá a ilusão da participação, enquanto na prática, segundo confirmam os trabalhadores, ela não existe. Cria uma situação contraditória porque engana, e, sem a participação dos agentes de mudança, dificilmente haverá verdadeiras mudanças.

Existe uma necessidade de repensar profundamente todo o Projeto Nordeste e, em particular, o PAPP. Isto se faz necessário porque o Programa foi concebido durante os anos do "entulho autoritário" que o influenciou nitidamente e foi "comprado" pela Nova República, sem discussão e sem qualquer ajuste à ideologia e orientações da nova administração. Em segundo lugar, o PAPP deve ser repensado e reformulado porque é antidemocrático uma vez que foi elaborado e aprovado sem a participação dos agentes envolvidos, a saber: trabalhadores rurais, Sociedade Civil, legislativo e parte do atual executivo.

Com efeito, os representantes dos beneficiários do PAPP, como as federações estaduais dos trabalhadores na agricultura e a organização das cooperativas dos trabalhadores rurais, não foram realmente ouvidos durante a elaboração do PAPP ou foram de forma simbólica e isolada. Durante sua implementação, foram previstos mecanismos de participação dos trabalhadores em conselhos regionais ou estaduais mistos onde estes teriam assento; entretanto, isto é apenas um mascaramento de democracia porque, nestes conselhos, os trabalhadores são minoria, e o seu poder de influência e barganha é bastante restrito. As aparências mudam, mas, de fato, o controle das decisões nestes conselhos não está nas mãos deles.

A nível da Sociedade Civil, houve também pouquíssima participação na elaboração do PAPP, durante os últimos anos da administração Figueiredo, como testemunham diversos pronunciamentos de representantes da igreja católica do Nordeste, da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e de outras igrejas. O "Movimento Muda Nordeste", que representa mais de 50 entidades da sociedade nordestina, se manifestou mais de uma vez no mesmo sentido, assim como associações formais e informais que estão se organizando para lutar, a fim de tentar derrubar e reorientar políticas oriundas de um outro contexto sócio-político e infelizmente aprovadas sem debate por um governo que recebeu o apoio de diversos segmentos da classe trabalhadora.

No que tange aos Poderes Legislativos, isto é, aos representantes do povo no Senado Federal, Câmara dos Deputados e Vereadores e nas Assembléias Legislativas Estaduais, pode-se afirmar que, embora tenha havido alguns debates isolados, como nas Comissões de Agricultura e do Interior do Congresso Nacional, nunca se presenciou uma discussão ampla e sistemática do Projeto Nordeste e do PAPP. Estes projetos não foram submetidos ao Congresso Nacional para a sua aprovação final, o que devia ter sido feito pela Nova República, no lugar de legislar por Decreto, como durante os anos do arbítrio. Este fato levou o deputado e ex-governador pernambucano, Miguel Arraes, a afirmar que o Projeto Nordeste é inconstitucional porque infringe o Artigo 53, inciso IV, da Constituição: "Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente . . . planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento" (Arraes 1985:3).

Finalmente, considerando o próprio executivo, constata-se que, embora o PAPP tenha sido gerado principalmente pela tecnocracia da administração Figueiredo, os documentos mais progressistas, como, por exemplo, aqueles colocando a desapropriação como peça-chave do segmento de ação fundiária, foram sistematicamente "podados" na medida em que subiam nos escalões do aparelho do Estado, esvaziando propostas reivindicadas de longa data pelos próprios trabalhadores. No executivo da Nova República, diversos grupos pediram uma profunda reformulação do Projeto Nordeste e, conseqüentemente, repudiaram a assinatura apressada dos Decretos 91.178 e 91.179 que o Ministério do Interior e os governadores da região, sem recursos para os seus Estados, defendiam. Quem se manifestou em público contra a aprovação dos dois Decretos, sem ampla discussão, foi o Ministro da Agricultura, Senador Pedro Simon, que, conforme noticiou a imprensa através do Correio Braziliense de 02 de abril, assinou sob protesto porque o seu Ministério e ele, Ministro recém-empossado, não foram consultados a respeito do Projeto. "No caso específico do Projeto Nordeste, o que mais aborreceu o Ministro Pedro Simon foi o fato de o programa definir prioridades para o atendimento ao pequeno produ-

tor rural, sem que a sua pasta tenha sido ouvida sobre o assunto. 'Por isso, assineei sob protesto', repetiu visivelmente irritado" (Simon . . . 1985).

Esta falta de participação a diversos níveis é claramente colocada no documento de conclusões do IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais que reuniu, em Brasília, de 25 a 30 de maio de 1985, representantes de 2.600 sindicatos e 22 federações: "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 ao próprio poder legislativo" (Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais 1985 :63).

Para facilitar e estimular a participação dos beneficiários no PAPP, criou-se o segmento de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR). As comunidades, mobilizadas e organizadas em associações, administram um fundo, representando em quase todos os Estados de 10% a 15,0% do custo total do Programa. Esse fundo serve para construir pequenas obras coletivas, demandadas pela comunidade.

Embora o segmento APCR tenha aspectos positivos e possa favorecer a participação popular no PAPP, ele é também ambivalente e, segundo os sindicatos, é contraditório e perigoso. É ambivalente porque usa a força de trabalho dos próprios beneficiários para construir, a custo barato, obras de infra-estrutura que o próprio Estado tem o dever de fazer. É mera substituição de um papel e obrigação que pertencem ao Estado. Por outro lado, se a Nova República fosse totalmente legítima e defendesse plenamente os interesses dos trabalhadores rurais, seria então natural que cada um fizesse um esforço pessoal para construir o País, como é, por exemplo, o caso dos trabalhadores rurais de Nicarágua, hoje em dia. Mas a legitimidade daqui é muito "relativa".

Neste Apoio às Pequenas Comunidades Rurais, o agente comunitário, coordenando as ações da comunidade e sendo escolhido e pago pelo Estado, desempenha um papel-chave. Muitas vezes um técnico que não pertence à comunidade e à região tem um poder enorme, rivalizando com o sindicato ou com pessoas eleitas pelo povo, como o prefeito, vereadores etc. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE) acredita que "a coordenação das ações nas comunidades cabe aos próprios trabalhadores organizados pelo sindicato e não aos técnicos dos órgãos governamentais, como prevê o Projeto" (FETAPE 1985:13). Entretanto, deseja-se acrescentar aqui que às vezes o técnico, se for

identificado com os anseios da comunidade, pode desempenhar um papel importante de **mediador** entre o povo e o aparelho do Estado, propiciando, possivelmente, uma maior participação popular, tornando as intervenções do Estado mais legítimas.

Segundo as lideranças sindicais, o APCR é perigoso porque seria uma tentativa golpista contra o movimento sindical dos trabalhadores rurais, criando associações e organizações paralelas. Desta forma, enfraqueceria o seu movimento, fomentando lideranças paralelas. Nas conclusões de um seminário realizado no início de maio de 1985, 101 dirigentes dos sindicatos de trabalhadores rurais de Pernambuco, além da diretoria da FETAPE e representantes de entidades vinculadas à área rural, afirmam que: “Não haveria necessidade de criação de Associação em cada comunidade, vez que o sindicato, em ação conjunta com a cooperativa de trabalhadores rurais no Município, tem justamente a função de organizar as comunidades e representar os seus interesses. A criação de associações paralelas pode simplesmente representar a visão de esvaziar o sindicato ao invés de fortalecê-lo, como propõe o Projeto” (FETAPE 1985:11).

A este respeito, o IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais vai mais longe, assegurando que estão sendo criadas associações nas comunidades, com o objetivo de “desmantelar o Movimento Sindical” (Congresso . . . 1985:63). À primeira vista, a crítica parece radical e tem uma conotação corporativista ou ainda do tipo “fora do sindicato, não há salvação”! Nenhum movimento é dono total da verdade, e outros tipos de associações, ligadas a instituições como a igreja católica ou outras entidades formais ou informais, fizeram avançar a causa dos camponeses. Se, de um lado, não se admite exclusivismo rigoroso ou ainda que sindicatos administrem os fundos do APCR, como alguns sugerem, de um outro lado, associações paralelas e sem nenhum vínculo com o movimento sindical podem, a médio e longo prazo, enfraquecer a luta e a união de uma classe cujos integrantes têm interesses similares, embora existam também associações profundamente legítimas e politizadas que são muitas vezes mais combativas e coerentes do que muitos sindicatos. Nos casos onde um sindicato local é controlado por dirigentes que não representam os interesses dos trabalhadores, as Federações recomendam às comunidades que se unam à oposição sindical e travem a luta lá dentro para reverter o quadro.

Associações paralelas apresentam uma outra ameaça: elas são vulneráveis à manipulações de diferentes grupos que não representam os interesses dos beneficiários do PAPP ou ainda podem “servir de suporte eleitoral às oligarquias regionais” (Congresso . . . 1985:63). Numa visita recente ao interior do Nordeste, constatamos que uma associação, criada dentro do espírito do APCR, elegeu, anterior-

mente, uma diretoria composta por pequenos proprietários, parceiros e assalariados, sendo o presidente um assalariado. Entretanto, na eleição posterior, o presidente eleito foi um grande proprietário, dono de capital comercial e financeiro. Rapidamente, o capital conseguiu se apropriar dos benefícios e dos excedentes gerados por esta associação. A presença do sindicato poderia ter mudado os rumos desta comunidade ou, pelo menos, ia dificultar o avanço do capital agrário. Em outro município, verificamos que os primeiros benefícios do APCR foram coletivos, construindo armazéns, galpões e instalações comunitárias; entretanto, a segunda etapa do projeto já financiava obras individuais e sem dimensão coletiva, reforçando a posse individual dos meios de produção, o que é contrário ao espírito do APCR.

Em outros lugares, constatamos que diversos agentes comunitários eram técnicos com pouca experiência e sem um suficiente conhecimento da comunidade. Existem técnicos que não sabem escutar, perceber e decodificar os anseios da comunidade. São bem intencionados e querem "organizar a comunidade" ou impor modelos de organização sem perceber que muitas vezes as comunidades já estavam bem estruturadas antes da chegada do Estado. Não sabem resgatar múltiplas formas de organização informal destas comunidades.

Não há dúvida de que a presença do movimento sindical, conforme o tipo de sindicatos que se encontrem num polo sindical, por exemplo, pode contribuir para diminuir consideravelmente estes riscos e os perigos mais comuns da manipulação dos recursos do APCR para fins eleitorais, embora possa existir sindicatos que manipulem os seus associados. O movimento sindical pode também dificultar a infiltração dos donos do capital agrário e comercial nas comunidades, evitando que o capital controle os rumos das comunidades. O sindicalismo ajuda a tornar a comunidade sujeito e não objeto da intervenção do Estado.

Como última observação, deve ser ressaltado que o segmento Apoio às Pequenas Comunidades Rurais e a idéia da organização, mobilização e planejamento participativos não podem se limitar a um só segmento, como é muitas vezes o caso, mas devem permear o PAPP como um todo e todos os seus segmentos. É isto que pregam os trabalhadores rurais, que desejam controlar o PAPP, transformando-o, então, em um autêntico programa do e para o homem descapitalizado do campo, diminuindo as contradições da Nova República e legitimando-a progressivamente aos olhos dos trabalhadores rurais nordestinos. Nesta linha, o Estado deve criar mecanismos e formas operacionais *ad hoc* que propiciem um maior controle e participação dos beneficiários no PAPP como um todo.

Ação Fundiária Versus Reforma Agrária

Existe uma convergência de opiniões a respeito do seguinte postulado: para erradicar a pobreza no campo, deve-se atacar uma dimensão estrutural que é a posse e o uso da terra, altamente concentrada e monopolizada; por exemplo, segundo o Censo de 1980, naquele ano, 67,8% dos estabelecimentos do Nordeste, isto é, aqueles com área inferior a 10 ha, tinham acesso a apenas 5,0% das terras, enquanto 4,0% dos estabelecimentos, com área superior a 1.000 ha, controlavam 32,7% das terras. De que forma o segmento fundiário do PAPP, já negociado a nível de financiamento internacional pelo Banco Mundial, ataca o problema da reestruturação fundiária?

Em janeiro de 1985, o Governo brasileiro negociou em Washington, junto ao Banco Mundial, o Projeto de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional (PDSFN), com duração de três anos e meio. O Projeto abrange só o Nordeste e está totalmente integrado ao PAPP, representando o seu componente chamado ação fundiária.

Os objetivos do PDSFN são: (a) atender a cerca de 600.000 pequenos produtores com ações de regularização fundiária; (b) proporcionar o acesso à terra a 130.000 famílias de minifundiários ou trabalhadores sem terra; (c) estabelecer um banco de dados cadastrais em cada Estado; (d) fortalecer os órgãos ou institutos estaduais de terras, melhorando sua capacidade técnica e seus equipamentos; e (e) promover estudos legais, institucionais e sócio-econômicos.

O valor dos recursos negociados foi de US\$ 250.5 milhões, dos quais US\$ 140 milhões são financiados pelo Banco Mundial (BIRD), US\$ 100.5 milhões, pela União e US\$ 10 milhões, pelos Estados.⁴ Deste total, US\$ 91.2 milhões, isto é, mais de 36,0%, são alocados para serviços de aerofotogrametria e US\$ 79.2 milhões, para discriminação e regularização fundiária (Banco Mundial 1985:34), significando que estes dois segmentos representam mais de 68,0% do custo total do montante

⁴ Durante as negociações em Washington, em 1985, foi acordada a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no segmento fundiário, num valor de US\$ 40 milhões. Na época, era também prevista a participação do BID no financiamento do PAPP de três estados. Posteriormente, em setembro do mesmo ano, o BID decidiu não se envolver mais no PAPP, deixando o seu espaço para o Banco Mundial. Isto reforçou este banco, que conquistou, como queria de longa data, o monopólio do financiamento externo do PAPP, diminuindo obviamente o poder de barganha da União e dos estados, que, dependendo de um só credor, ficam ainda mais vulneráveis a diversos tipos de pressões.

negociado.⁵ Por outro lado, estão sendo previstos somente US\$ 22.5 milhões para o apoio à redistribuição de terras, o que atinge diretamente o produtor.

Os dados demonstram a prioridade e a valorização do componente aerofotogrametria, processo muito sofisticado e caro, custando mais de US\$ 90 milhões. O PDSFN argumenta que a aerofotogrametria é essencial porque gera os produtos básicos para as demais ações fundiárias: discriminação, cadastramento, redistribuição de terras, reorganização fundiária e titulação. Antes de abordar o tema referente a quem se beneficiará com estes elevados investimentos, vamos analisar uma dimensão muito polêmica e contraditória da aerofotogrametria: a exigência por parte do Banco Mundial de concorrência internacional irrestrita para o componente.

O Governo brasileiro, tanto a antiga administração como a atual, não queria abrir o seu mercado às firmas estrangeiras neste setor, por motivos de proteção à indústria nacional e também de segurança nacional, considerando que dados possivelmente desconhecidos sobre o nosso solo e outros tipos de informações potencialmente "sensíveis" seriam manipulados por firmas estrangeiras. O Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) defendia com insistência essas posições. Entretanto, prevaleceu a vontade do Banco Mundial, que não abriu mão de sua reivindicação e exigiu a aplicação de uma de suas normas, a saber, a concorrência internacional irrestrita. Assim, em 03 de junho de 1985, cedendo frente às pressões internacionais, o Presidente da República assinou o Decreto nº 91.291, abrindo o mencionado mercado às firmas estrangeiras, com a ressalva de que o processamento do material seria realizado em território nacional, sob o controle e supervisão das autoridades brasileiras, atenuando um pouco o conflito gerado. No dia da assinatura do Decreto e posteriormente, associações de classe ligadas à indústria nacional, como a Associação Nacional das Empresas de Aerolevanteamento (ANEA), o Estado Maior das Forças Armadas, a Comissão de Cartografia (COCAR), hoje pertencendo ao Ministério da Ciência e Tecnologia, o Congresso Nacional etc. continuaram protestando através de telex, meios de comunicação de massa e outras vias, mas prevaleceu a imposição de uma instituição financeira internacional, que o próprio Presidente dos Estados Unidos tenta reforçar, a fim de contrabalançar o desgaste cada vez maior do Fundo Monetário Internacional e de suas políticas que fracassaram em vários países do mundo. Mais uma vez, na história do Brasil, vingou a lógica do capital transnacional, frente ao qual a Nova República, como a Velha, ser curvou, em detrimento de diversos "lobbies" e interesses nacionais.

⁵ Obviamente, se incluirmos no custo do Projeto os recursos nacionais para a redistribuição de terras, pagos, em parte, com Títulos da Dívida Agrária (TDA) e podendo atingir até US\$ 305 milhões, os percentuais seriam diferentes. Entretanto, o projeto negociado com o BIRD totaliza somente US\$ 250.5 milhões, embora preveja a redistribuição de terra.

Os dados anteriormente mencionados revelam também a prioridade dada ao processo de discriminação/regularização que custará US\$ 79.2 milhões. Estima-se que a discriminação de terras atingirá cerca de 31 milhões de hectares. Quem se beneficiará com isto? A discriminação atinge as terras públicas e privadas, as dos grandes e pequenos proprietários. Utilizando esse processo, o Projeto pretende beneficiar cerca de 600.000 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, isto é, tanto pela aerofotogrametria quanto pela discriminação, que, como foi dito, não se limitam ao público-meta do PAPP. Por outro lado, o processo como um todo pode envolver no seu bojo uma contradição muito relevante. As federações dos sindicatos rurais de diversos estados do Nordeste denunciam a existência de dezenas de casos de terras griladas a serem tituladas pelo segmento fundiário do PAPP, legitimando e reforçando o processo de grilagem, muitas vezes vinculado à violência no campo, que aumenta de forma assustadora como noticiam quase diariamente os meios de comunicação.

Baseado nos parágrafos anteriores, pode-se concluir que o principal objetivo do PDSFN é realmente a titulação fundiária, colocando em segundo plano a desapropriação via aplicação do Estatuto da Terra, devido ao poder de pressão dos grandes proprietários. Esta idéia foi claramente colocada no relatório final de avaliação do Projeto, feito pelo Banco Mundial em 11 de março de 1985: "A fim de evitar fortes reações políticas (especialmente dos latifundiários) ao proposto processo de melhoramento da posse da terra, o INCRA, desde o início, recomendou que a ênfase das primeiras etapas do projeto seja concentrada na titulação fundiária, a qual teve o apoio de todos os proprietários nos outros projetos financiados pelo BIRD ou BID. A titulação fundiária é o principal objetivo do atual projeto" (Banco Mundial 1985:12).⁶

Entretanto, embora o PDSFN não financie diretamente a redistribuição de terras como componente, prevê US\$ 22.5 milhões para apoio ao processo de redistribuição de três milhões de hectares, beneficiando 130.000 famílias sem terras ou minifundiárias, o que representa muito menos de 10,0% dos beneficiários em potencial.⁷ O que importa saber é como serão obtidas essas terras. O Projeto apresenta duas opções: uma, apoiada pelo Governo Federal, é a expropriação negociada, paga através de Títulos da Dívida Agrária (TDA). A outra modalidade, defendida vigorosa-

⁶ O grifo é nosso.

⁷ Essas famílias terão que pagar integralmente o custo da terra que receberão, num período de 15 anos ou mais.

samente pelos governos estaduais, é a pura e simples compra de terras e benfeitorias com pagamento em espécie, a preço de mercado, financiada através de fundos de terra.⁸ É óbvio que as oligarquias estaduais preferem e defendem a segunda opção porque preservam seus interesses, favorecendo a especulação e valorização das terras, além de preservá-las do processo de desapropriação por interesses sociais. Não há como negar que a compra de terras é um método vantajoso para muitos grandes proprietários que têm a oportunidade de se desfazer de suas terras ociosas a preço determinado por poderes públicos estaduais, muitas vezes amigos. Por outro lado, os diretores dos Institutos de Terra não são sempre insensíveis diante das pressões políticas de diversos tipos ou ainda diante dos seus próprios interesses, tendo em vista que, em alguns estados, grandes proprietários ocupam cargos-chave nos Institutos de Terra. Finalmente, o método da aquisição de terra tem um alcance social pequeno porque a União nunca terá recursos suficientes para realizar uma redistribuição de terras em larga escala, através da compra de terras com pagamento em espécie a preço de mercado.

De fato, contrariamente aos esboços preliminares elaborados a nível técnico em 1983 e posteriormente eliminados por motivos de pressões políticas, o PDSFN valoriza pouco e subutiliza a dimensão-chave de qualquer reestruturação fundiária profunda: a desapropriação por interesses sociais. A explicação é simples: a época da elaboração e aprovação da proposta correspondeu ao período do regime autoritário, durante o qual o Estado não admitia a possibilidade de uma reforma agrária ampla e massiva, como queriam os trabalhadores, porque o bloco do poder, baseado em alianças e não sendo monolítico, estava dividido neste assunto. Embora, naquela época, expressivos setores da burguesia industrial e certos setores mais lúcidos do capital financeiro concordassem com a tese da reforma agrária 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" ou, no máximo, uma posição reformista, temendo o esvaziamento do seu poder. 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 reforma agrária "moderada" 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).

⁸ Segundo o relatório do Banco Mundial (1985:13), esta opção será fundamental porque a terceira opção possível, a utilização de terras públicas, é pouco realista, considerando que pouquíssimas terras públicas de boa qualidade e desocupadas poderão ser identificadas e aproveitadas.

Hoje em dia, a proposta fundiária do PAPP deve valorizar mais a redistribuição de terras, baseada na desapropriação, indo além do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que não correspondeu aos anseios dos trabalhadores rurais porque ficou **extremamente tímido** e foi **esvaziado de última hora**, devido às pressões de diversas correntes ideológicas e políticas que formam a aliança que sustenta o governo de transição que está no poder. Uma verdadeira Reforma Agrária deve ser o ponto de partida, e o PAPP com os seus diversos segmentos deve complementá-la e não o contrário. Ademais, estas mudanças e a rápida implementação do PDSFN, o qual foi formalmente aprovado e assinado em Washington, em outubro, são tarefas urgentes porque as ações fundiárias devem anteceder as políticas agrícolas, o que não está sendo plenamente cumprido.

Finalmente, precisa-se acrescentar que a escolha das terras a serem desapropriadas, no âmbito do PAPP, não deve ser feita, principalmente, pelos governos estaduais, mas necessita contar com a participação dos representantes dos trabalhadores, de instituições da Sociedade Civil, dos Poderes Legislativos e de entidades regionais e nacionais, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), através de suas Diretorias Regionais que devem ter um papel-chave, e a Comissão de Reforma Agrária do Nordeste (CORAN), integrada por diversos membros e presidida pelo representante do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD). Caso contrário, as oligarquias agrárias, que contribuíram para eleger os governos que estão no comando no Nordeste, influenciarão decisivamente para que os seus interesses sejam uma vez mais preservados, permitindo que sejam desapropriadas e redistribuídas apenas as terras que não lhes interessam.

Crédito Rural e Irrigação

A redistribuição massiva de terras é condição necessária mas não suficiente para melhorar as condições e qualidade de vida de populações exploradas e marginalizadas durante séculos. Além de ter uma política agrária abrangente, o Estado necessita implementar diversas políticas agrícolas, sem as quais será difícil aumentar substancialmente a produção e a produtividade de alimentos básicos que possam melhorar a dieta e a qualidade de vida das populações rurais mais exploradas. Mas, para compreender melhor o tipo e as formas de políticas agrícolas implementadas pelo Estado, deve-se analisar, inicialmente, o papel do pequeno produtor rural numa economia de mercado onde impera o monopólio.

O pequeno produtor não é independente e 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 resulta mais de uma imposição do que de uma conquista dele. 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.

Segundo Graziano et al. (1983), presenciamos um novo padrão tecnológico cujas características-chaves são as seguintes: (a) a nível de produção: utilização crescente dos processos mecânicos e de insumos químicos; (b) a nível de circulação de mercadorias: redefinem — se as relações com o capital comercial tradicional, através do aumento da capacidade de armazenamento da produção, da eletrificação rural e da melhoria nos transportes; (c) a nível do financiamento: o principal fator operante foi e é o crédito rural subsidiado, agindo no sentido do deslocamento do capital usuário tradicional, viabilizando o processo de modernização tecnológica; e (d) a nível das relações de emprego: expansão do trabalho assalariado e substituição das formas tradicionais de parceria.

É óbvio que as transformações impostas pelo novo padrão de produção agrícola tiveram e têm ritmos diferenciados, conforme os produtos, as regiões e os tipos de produtores. O PAPP pretende acelerar a penetração deste novo padrão tecnológico para o seu público-meta, através de seus diversos segmentos, como o acesso ao crédito, irrigação, pesquisa adaptada, extensão rural e processo de comercialização; por exemplo, muitos pequenos produtores podem se tecnificar sem ter muita terra, através da absorção de tecnologias físico-químicas. Nas próximas páginas, vamos focalizar dois segmentos-chaves do PAPP, o crédito rural e a irrigação, assim como o Programa de Irrigação, os quais são também intimamente interdependentes de outros componentes como a pesquisa, a extensão e a comercialização.

Tudo indica que o principal fator que viabilizou a modernização conservadora da agricultura brasileira foi o crédito rural subsidiado, que diminui a subordinação do produtor ao capital usuário e que 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 concerne ao PAPP, que tipo de política está sendo proposta?

Assim como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, desde longa data, pressiona o Governo brasileiro, para que o crédito rural subsidiado seja progressivamente eliminado. Entretanto, considerando o público-meta do PAPP, que sem subsídio não tem condições reais de pagar o total dos encargos financeiros dos seus empréstimos, chegou-se a uma fórmula de "transição", aceitável para o BIRD, tendo em vista a forte influência e poder de pressão que tem nesta área como em outras, utilizando os seus empréstimos. A fórmula de compromisso, aceita em setembro a nível do próprio Presidente da República, é a criação de um mecanismo de incentivo para o crédito de investimento do PAPP, isto é, uma "linha especial de crédito rural para o PAPP, com encargos financeiros de 85,0% da variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN's) e mais 3,0% de juros ao ano, e simultaneamente se utilizaria de mecanismo de incentivo, somente para investimentos, através do qual o produtor rural seria compensado pelas taxas de juros normalmente praticadas pelo Sistema Nacional de Crédito Rural" (Brasil. Ministério do Interior 1985b). O produtor rural entrando nesta linha de crédito, em 1986, será ressarcido em 65,0% dos valores investidos em sua propriedade, inclusive encargos financeiros. O produtor ingressando em 1987 será beneficiado com o ressarcimento de 60,0%, em 1988, com 55,0% e nos anos subseqüentes, com 50,0%, havendo, portanto, uma redução gradual do incentivo ano-a-ano, conforme a ideologia do Banco Mundial. O prazo do crédito é de até oito anos, inclusive três anos de carência, financiando investimentos fixos e semifixos. O teto pode atingir 500 ORTN's, elevado a 1.000, quando incluir culturas irrigadas, por mutuário, podendo chegar a 50.000 ORTN's para investimentos próprios às cooperativas.

Além de subsidiar o pequeno produtor, uma outra vantagem deste mecanismo de incentivo é que o Estado pode calcular com antecedência o montante deste incentivo, provindo do Orçamento Fiscal e sendo incluído no Orçamento Geral da União, garantindo recursos no banco para o pequeno produtor, o que sempre foi um problema. Entretanto, algumas perguntas devem ser formuladas. Os Ministérios da área econômica, mesmo levando em conta a mudança de rumos que houve em agosto de 1985 tendendo para uma linha estruturalista, alocarão recursos substanciais para este tipo de subsídio e para os beneficiários do PAPP? Qual é o poder de barganha desta classe de produtores? Não continua muito reduzido? Um número significativo deles será atendido? Considerando que o PAPP estima beneficiar dois milhões de famílias, de um número potencial muito maior, o Estado pretende atender com crédito de investimento 21.000 beneficiários em 1986, isto é, muito menos de 1,0% do universo potencial. Esse percentual é irrisório e nem chega a ser simbólico.

Por outro lado, se compararmos este total de 21.000 beneficiários, com os contratos de investimento do Banco do Brasil em 1984 para miniprodutores do Nordes-

te — para os quais, todos sabem, há normalmente muito pouco dinheiro disponível nos bancos — que somaram 64.456 contratos, adicionados aos contratos para pequenos produtores que atingiram 12.342 (Banco do Brasil 1985), constatamos que os beneficiários do PAPP, em 1986, não atingem 30,0% dos contratos do Banco do Brasil, para essas duas categorias, atendidas sobretudo graças aos programas especiais vigentes à época para esse público. Sendo que outros bancos, além do Banco do Brasil, atenderam pequenos e miniprodutores, como também houve crédito para os pequenos produtores, via cooperativas, o número absoluto e relativo do PAPP é ainda menos relevante. Ademais, considerando agora o número de contratos de custeio do Banco do Brasil em 1984, para pequenos e miniprodutores, que foi de 268.209 (Banco do Brasil 1985), podemos afirmar que a demanda efetiva e, sobretudo, **potencial**, para crédito de investimento e custeio do PAPP, será muito superior à oferta dos recursos.

Em cinco anos, o PAPP almeja atender a cerca de 210.000 beneficiários com crédito de investimento, o que representa muito menos de 10,0% do universo potencial. O dado é ainda menos relevante tendo em vista que cada mutuário será atendido uma só vez neste período, porque se alega que os recursos são escassos para atendê-lo em mais de uma operação ou para atingir um número maior de trabalhadores. Se houvesse uma verdadeira decisão política em prol dos pequenos produtores rurais do Nordeste, haveria, obviamente, recursos, como sempre existiram e continuam existindo para programas tipo Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL) ou Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), ou para políticas que atendem aos interesses de outras classes sociais do campo ou da cidade como, por exemplo, os interesses do setor financeiro. O fato é que, sem subsídio, ou o público-meta do PAPP não tem acesso ao crédito ou ainda, em muitos casos, o banco se apropria da terra como pagamento da dívida contraída.

Qual é a política de crédito de custeio para o público-meta do PAPP? Os encargos financeiros obedeceriam ao seguinte esquema de graduação: no primeiro ano, 50,0% da variação das ORTN's e mais 3,0% de juros ao ano, no segundo ano, o percentual atingiria 55,0%, no terceiro, 60,0%, no quarto, 70,0% e no quinto e anos subseqüentes, 85,0% (Brasil. Ministério do Interior 1985b :6)⁹. Novamente, convém indagar se os gerentes dos bancos reservarão recursos para este tipo de clientela, que normalmente opera com montantes pequenos, o que, em termos econômicos, não é

⁹ No que tange ao crédito de comercialização, ele "será concedido preferencialmente através da política de preços mínimos, e de conformidade com a sistemática operacional estabelecida pela Comissão de Financiamento da Produção (CFP)" (Brasil. Ministério do Interior 1985b :7).

tão interessante para o banco quanto uma operação grande, ainda mais considerando que haverá um subsídio para o beneficiário do PAPP.

No que diz respeito aos não-proprietários, não imediatamente beneficiados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária, o PAPP se refere à "carta de anuência" que será exigida dos proprietários. Como todos sabem que pouquíssimos dão esta carta, significa dizer que dificilmente esta categoria terá acesso ao crédito, a não ser via cooperativas ou mecanismos como a compra antecipada da produção que tem um montante de recursos muito limitado.

Isto dito, devemos perguntar: qual tipo de política terá o Estado diante dos outros pequenos produtores, além dos 600.000 que o PAPP pretende beneficiar em cinco anos e que representam menos de 25,0% do universo em potencial? A outra categoria que ultrapassa dois milhões de trabalhadores deverá pagar 85,0% da variação das ORTN's, mais 3,0% de juros ao ano. Tem condições de pagar estes encargos financeiros? A história responde pela negativa. Qual será a atitude da Nova República ante a grande maioria dos trabalhadores rurais nordestinos, não incluídos no PAPP nos próximos anos? Serão deixados à sua própria sorte como durante séculos? Serão forçados a se tornar, caso já não sejam, assalariados sazonais ou permanentes, ou ainda a migrar para as cidades, morando em favelas em condições sub-humanas?

Sabe-se que o problema fundamental não é a falta de recursos, mas situa-se a nível de decisão política; por exemplo, a Circular do Banco Central nº 849, de 09/03/84, aprovou para os municípios nordestinos, atingidos pela estiagem, encargos financeiros, para custeio e pré-comercialização, à taxa nominal de 35,0% ao ano. A mesma taxa nominal prevaleceu para o crédito de investimento até cem vezes o Maior Valor de Referência (100 MVR) para aquisição de máquinas, tratores, equipamentos etc. e também para os chamados "demais investimentos". Esta política creditícia, altamente subsidiada, não foi revogada, como se esperava, e continua sendo implementada, em razão de fortes pressões políticas de todos os tipos, exercidas pelos governadores e políticos do Nordeste sobre a Presidência da República. Esta modalidade de crédito é importantíssima em termos eleitoreiros e de clientelismo, sobretudo a nível do poder local, porque atinge centenas de municípios e abrange a maioria dos estados do Nordeste. Só a Bahia tem mais de 300 municípios enquadrados na relação dos municípios atingidos pela estiagem. Este crédito altamente subsidiado beneficia sobretudo os médios e grandes produtores da região; significa dizer que os pequenos produtores, público-meta do PAPP, vão pagar pelo crédito de custeio encargos financeiros muito superiores aos grandes proprietários, isto é, enquanto os pequenos e miniprodutores pagarão 50,0% da variação das

ORTN's, mais 3,0% de juros ao ano, os médios e grandes pagarão uma simples taxa nominal de 35,0% ao ano. Os dados revelam também que os pequenos produtores não beneficiados pelo PAPP vão pagar, a preço de outubro de 1985, cerca de 190% de encargos financeiros (85,0% da variação das ORTN's, mais 3,0% de juros ao ano), enquanto, na mesma região ou no mesmo Estado, um latifundiário poderá pagar somente 35,0%.

A contradição é flagrante. Os dados denunciam uma injustiça patente e revelam que as diversas forças que formam a aliança democrática e sustentam a Nova República influem de forma desigual nas políticas agrícolas do Estado. As pressões do capital agrário e das oligarquias estaduais, defendidas pelos governadores, têm, obviamente, mais peso do que as reivindicações dos trabalhadores, defendidas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Sociedade Civil, igrejas etc. Considerando o segmento de crédito rural do PAPP, podemos afirmar que uma política de legitimação do Estado, a do PAPP, teve muito menos peso e repercussão do que uma macropolítica de acumulação, beneficiando sobretudo uma outra classe social, via crédito, à taxa nominal de 35,0% ao ano.

Deve-se mencionar, finalmente, o Programa de Recuperação de Áreas Atingidas pelas Enchentes na Região Nordeste, aprovado pelo Decreto nº 91.265, de 24 de maio de 1985, destacando recursos da ordem de Cr\$ 500 bilhões para aplicação no setor rural, via crédito, para um período de 18 meses (Brasil, Ministério da Fazenda 1985). Os encargos financeiros do Programa são também a uma taxa nominal de 35,0% ao ano, para crédito de custeio agrícola e pecuário, e para investimentos fixos e semifixos, beneficiando unicamente os pequenos produtores rurais, entendidos aqui como aqueles cuja área total de exploração não seja superior a dois módulos fiscais. Podemos afirmar novamente que, em termos de crédito, as condições financeiras oferecidas por esse Programa são muito mais vantajosas do que as do PAPP, revelando, uma vez mais, uma diferenciação enorme nas modalidades dos encargos financeiros de crédito rural no Nordeste. Entretanto, deve-se destacar a dimensão altamente social do mencionado Programa, que abrange só os pequenos produtores, legitimando o discurso da Nova República e contribuindo para melhorar as condições de vida dos beneficiários do Programa, o qual, por outro lado, tem recursos limitados e uma duração de apenas 18 meses, o que não se aplica ao crédito vigente para os municípios atingidos pela estiagem, onde não figuram limites para os recursos nem duração definida no tempo.

Conforme afirma o Decreto 91.179, o PAPP deseja promover a melhoria geral das condições de vida da população rural do Nordeste. Um instrumento importante para atingir esta meta é o acesso ao crédito de custeio e investimento, que ajuda o

pequeno produtor a se tecnificar e modernizar, e, possivelmente, lhe permitirá acumular. Da forma como está, no entanto, só um pequeno percentual do público-meta em potencial do PAPP terá acesso ao crédito, sobretudo o de investimento, dificultando, por conseguinte, o acesso desse mesmo público ao novo padrão tecnológico, embutido no atual processo de modernização da agricultura. Assim, continuará a ser vulnerável e subordinado ao capital usuário e comercial tradicionalmente utilizado e será progressivamente forçado a se proletarianizar. Por outro lado, o grande proprietário, que tem acesso a um crédito altamente subsidiado à taxa nominal de 35,0% ao ano, nos municípios atingidos pela estiagem, tem alternativas. Os que não utilizam os recursos para especulação financeira fora da agricultura ou para especulação na compra de terra ou outras formas podem ter acesso a um novo padrão tecnológico, tanto a nível da produção propriamente dita, e de um novo arranjo das relações sociais de trabalho e produção, quanto a nível da circulação das mercadorias.

Além do crédito, uma outra forma de ingressar neste novo padrão tecnológico e no processo global de modernização é a irrigação, acompanhada de pesquisa adaptada, assistência técnica e extensão rural. O PAPP e o Projeto Nordeste prevêem estes tipos de intervenção do Estado. Vamos tratar agora do componente irrigação.

O PAPP contempla um segmento chamado recursos hídricos, que engloba não só a irrigação pública e privada como o abastecimento de água para as comunidades. Entretanto, tendo em vista a meta de um milhão de hectares irrigados no Nordeste, lançada pelo Presidente Sarney, em Petrolina, PE, a SUDENE acelerou a elaboração de mais um dos seis programas — o de irrigação — que compõem a primeira fase do Projeto Nordeste.

Em que consiste este novo Programa? Baseada no Decreto nº 81.379, de 28 de junho de 1985, que dispõe sobre a criação de Comissão Interministerial para elaborar um Programa de Irrigação de um milhão de hectares no Polígono das Secas do Nordeste, a Superintendência Adjunta de Desenvolvimento Rural da SUDENE apresentou as metas globais do Programa de Irrigação que são 1.121.635 ha no período de 1986/90 (Brasil. Ministério do Interior 1985a). Essa meta, oriunda de uma ideologia populista, é extremamente ambiciosa. É pouco provável que seja alcançada, considerando que desde o descobrimento do Brasil até 1985 foram irrigados aproximadamente 300.000 ha no Nordeste, e tendo em vista a baixa capacitação dos técnicos da região neste setor e a falta de recursos.

Como se subdivide essa meta e quem a implementará? A irrigação pública federal executará, conforme prega o Programa, 678.996 ha, isto é, cerca de 61,0%

do total, a irrigação pública estadual, via PAPP, 43.350 ha, isto é, 4,0% e a irrigação privada, 399.289 ha, isto é, 35,0%, sendo que 69.289 ha desta irrigação privada dependerão do PAPP (Brasil. Ministério do Interior 1985a).¹⁰

No que tange ao principal segmento em termos numéricos, a irrigação pública federal será executada por três instituições: a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) implementará 285.500 ha de obras, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), 234.496 ha e o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), 159.000 ha (Brasil. Ministério do Interior 1985a).

O custo desta irrigação pública federal será de mais de US\$ 5.7 bilhões, elevando o preço de um hectare irrigado acima de US\$ 8.500,00. Estima-se que o Programa de Irrigação como um todo custará mais de US\$ 6.7 bilhões. Parece difícil que uma economia em crise, pressionada pelo FMI para reduzir seus investimentos, aloque para uma região como o Nordeste, em cinco anos, este elevado montante, mesmo sabendo que instituições internacionais participarão do financiamento do Programa.

Para poder avaliar as possibilidades de sucesso do Programa de Irrigação do Projeto Nordeste, no seu componente de irrigação pública federal, é importante analisar brevemente o comportamento passado das três instituições mencionadas. De fato, a experiência revela que, salvo honrosas exceções que confirmam a regra, a irrigação pública federal não propiciava a participação ativa dos beneficiários dos projetos governamentais. Embora se falasse em planejamento participativo, a praxis do dia-a-dia revelou uma atitude paternalista e uma forte intervenção dos órgãos executores dos projetos de irrigação, sobretudo nas cooperativas formadas, as quais serviam muitas vezes de instrumentos de manipulação dos produtores a fim de manter o regime existente. Em muitas cooperativas, a posição do gerente, agente governamental, representava o poder do Estado e a sua intervenção paternalista.

A este problema dos limitados espaços, em termos de participação dos beneficiários da irrigação pública, decorrente, em parte, do regime autoritário em que se encontrava o País, acopla-se um outro problema da irrigação pública — o seu custo social altíssimo, quando o número de famílias deslocadas e forçadas a migrar era muito maior do que o dos assentados, gerando diversos conflitos violentos, muitos dos quais foram denunciados e desmascarados pelos sindicatos dos trabalhadores

¹⁰ Considerando os estados que integram a área de atuação da SUDENE, os quatro mais privilegiados são: a Bahia com 269.000 ha, o Ceará com 201.000 ha, Minas Gerais com 181.000 ha e o Piauí com 158.000 ha (Brasil. Ministério do Interior 1985a).

rurais e pela igreja católica. Dez bispos nordestinos, numa carta dirigida ao Presidente da República e datada em 30 de julho de 1985, analisam o PNRA e mencionam o Programa de Irrigação do Projeto Nordeste. Criticam "os grandes projetos de irrigação que têm-se constituído em fonte de concentração da terra e da renda. Além de complexos e caros, são incapazes de absorver contingentes significativos de trabalhadores. Infelizmente, são orientados para o cultivo de produtos de alto valor comercial e, portanto, consumidos por classes socialmente privilegiadas. . . Admitir-se a continuidade desses projetos, é manter as políticas que anunciam o apoio ao pequeno produtor e terminam por beneficiar diferentes grupos que não são de trabalhadores rurais" (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil 1985:3). Finalmente, pode-se perguntar: como agirão instituições que no passado tiveram atitudes arbitrárias diante dos pequenos produtores? O futuro dirá. Para evitar certos problemas, o Programa de Irrigação terá que ser intimamente integrado com o Plano Nacional de Reforma Agrária e com todos os segmentos do PAPP.

Um aspecto deixa qualquer analista preocupado ante a amplitude das metas da irrigação pública do Projeto Nordeste: é a reduzida capacitação dos técnicos que atuam na região, a nível institucional, no setor de irrigação. Diante desta limitação, quem impôs, no passado, as regras do jogo nos projetos de irrigação foi quase sempre o capital. Grandes firmas dimensionavam e orientavam tecnicamente os projetos, conforme os seus próprios interesses e não de acordo com o interesse da coletividade. Então, usava-se uma tecnologia sofisticadíssima e caríssima, nem sempre necessária, e às vezes mal manejada. Obviamente, as pressões e "interferências" políticas influíam também na defesa dos interesses do grande capital. A fim de remediar o problema de competência técnica, o Programa de Irrigação pretende capacitar, em cinco anos, 9.000 técnicos de nível superior, 40.000, de nível médio e 300.000 agricultores (Brasil. Ministério do Interior 1985a).

Uma última observação a respeito dos quase 700.000 ha da irrigação pública federal é a seguinte: fala-se em "assentamento prioritário de pequenos produtores" (Brasil. Ministério do Interior 1985a). Quem diz "prioritário", deixa claro que outras categorias serão atendidas, além dos pequenos produtores. Devia-se falar em "exclusivamente" para os pequenos produtores, embora esta declaração, em princípio, não fosse garantir que, na prática, isto fosse acontecer. Esse outro dado revela uma das contradições do Programa de Irrigação que contradiz a estratégia da primeira fase do Projeto Nordeste", como vimos no início do trabalho.

Falando em contradições, o que nos revela, no Programa em foco, o segmento da irrigação privada, responsável por uma meta de mais de 400.000 ha? Surge logo uma indagação: qual classe social será beneficiada? Considerando que os principais

executores serão o Programa Nacional de Aproveitamento de Várzeas Irrigáveis (PROVÁRZEAS), o Programa de Financiamento para Equipamentos de Irrigação (PROFIR) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), os três pertencendo ao Ministério da Agricultura, e levando em conta que o PROVÁRZEAS e o PROFIR, que terão a seu cargo uma substancial parte da irrigação privada, não privilegiam os pequenos produtores e, pelo contrário, trabalham sobretudo com médios e grandes, tudo indica que estas duas últimas categorias participarão de forma significativa do Programa. Entretanto, qualquer equívoco fica afastado quando, falando em crédito, o documento do Ministério do Interior é transparente: “O crédito rural deve ser visto no Programa de Irrigação como um instrumento de incentivos, com linhas básicas específicas para atender aos pequenos produtores. A outra faixa do público-meta do Programa, **constituídos por grandes produtores e empresários**, se beneficiará de incentivos como o FINOR e Decreto Lei n.º 2.032/83” (Brasil. Ministério do Interior 1985a).¹¹ Mais adiante, afirma-se, em termos de recursos, que, para atender ao Programa, “será criada uma faixa preferencial dentro do FINOR, destinada a empresas agrícolas de irrigação e a empresas agroindustriais estabelecidas para o processamento da produção agrícola” (Brasil. Ministério do Interior 1985a), indicando a participação de grandes produtores e empresários. Além disto, o 1.º Encontro Brasileiro de Irrigação, realizado em Brasília de 30/09 a 02/10 de 1985, cujo tema central era “Um Milhão de Hectares Irrigados no Nordeste”, demonstrou claramente nas palestras e nos debates a ativa participação que terão os grandes produtores e empresários na implementação do Programa de Irrigação. Todos esses dados ferem frontalmente o Decreto 91.179 que “dispõe sobre a definição da estratégia de desenvolvimento rural para pequenos produtores”, através de seis Programas, dois dos quais são o PAPP e o Programa de Irrigação.

Estes fatos revelavam uma das contradições da Nova República. Embora tenha pregado, nas praças públicas, a prioridade das classes sociais mais desfavorecidas e, por Decreto Presidencial, tenha afirmado que a primeira fase do Projeto Nordeste seria para os pequenos produtores, o segundo Programa a ser executado nesta fase deixa claro que terá um público-meta amplo, abrangendo diversas classes sociais do setor primário nordestino. Rapidamente, uma política de legitimação do Estado se transforma – e já estava embutida na composição da aliança democrática! – em uma política de acumulação para o capital agrário, comercial e financeiro. O processo de modernização da agricultura, acompanhado de um novo padrão tecnológico, beneficia, através de um Programa para pequenos produtores, um significativo número de grandes produtores e empresários que assim se capitalizam e acumulam.

¹¹ O grifo é nosso.

Articulação e Integração

O Projeto Nordeste e seus Programas foram elaborados de forma isolada. Necessitam ficar integrados ao novo Plano Diretor da região e a uma nova política global de desenvolvimento do Nordeste, repensada de forma democrática como reivindicam os trabalhadores: “Que o Projeto Nordeste seja componente de uma nova política de desenvolvimento regional, que reorienta inclusive a política agrícola, iniciando-se com uma completa redefinição dos recursos do FINOR, que beneficia com recursos da Nação grandes grupos empresariais, muitos deles, com ação meramente especulativa sobre a terra, sem nenhuma aplicação produtiva” (Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais 1985:64). Essa integração não pode se limitar ao nível regional, mas deve também levar em conta o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, que traça diretrizes à luz das quais as políticas regionais devem ser elaboradas.

Uma das grandes contradições do PAPP é a frágil integração existente entre as dezenas de instituições nacionais, regionais, estaduais, municipais, locais, além de internacionais, que atuam na sua execução. Falta uma articulação interinstitucional, por exemplo, entre os sete segmentos que compõem a estratégia do Programa e entre os programas da primeira fase do Projeto Nordeste. Esta elaboração de cada segmento de forma estanque, devido à falta de uma concepção globalizante, resultou numa desarticulação a nível da execução, acompanhamento e avaliação. O PAPP é hoje um programa mecânico e linear sem oferecer uma estratégia que permita ao seu beneficiário consolidar avanços graduais, dando-lhe chances de se desvincular do Estado paternalista que muitas vezes substitui o antigo padrão.

Para que os beneficiários do PAPP possam participar na reformulação de um programa elaborado de forma antidemocrática, devem ser criados instrumentos e mecanismos que permitam isto. Desta forma, os produtores terão condições de cobrar do Estado — que afirma ter criado um Programa diferente dos anteriores — uma mudança nas suas estruturas organizacionais e administrativas, a fim de atuar de forma mais eficiente; por exemplo, poderão exigir um fluxo dos recursos mais direto e racional.

Essa reestruturação do PAPP e a integração entre segmentos, programas e instituições, realizadas democraticamente, não se fazem por decreto mas na prática e com a participação dos beneficiários. Ela é complexa porque, de fato, o poder está se deslocando cada vez mais do nível federal e regional para o estadual, que vê a sua autonomia crescer dia-a-dia, não só devido à redemocratização do País e à reforma tributária, mas também porque os programas estaduais estão se consolidando a partir da visão sócio-política de cada Estado.

Autonomia dos Governos Estaduais

A elaboração dos dez programas estaduais que integram o PAPP foi iniciada antes da aprovação das diretrizes e orientações para o programa regional. Conseqüentemente, muitos programas estaduais foram elaborados sem uma clara visão do processo global de desenvolvimento regional e sem um marco de referência específico, a não ser a orientação das instituições internacionais participando do PAPP a título de colaboração, seja financeira, como o Banco Mundial, seja técnica, como a FAO, das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos (OEA) ou o Instituto Interamericano de Ciências Agrárias (IICA), sem ter ficado claro, no entanto, o papel futuro de cada uma dessas instituições. Por outro lado, muitas vezes uma instituição financeira como o Banco Mundial tinha e tem, no decorrer do processo de elaboração e aprovação dos programas, uma influência excessiva e um poder de barganha enorme, os estados estando sujeitos a pressões de diversos tipos, sobretudo quando a presença das instituições federais ou regionais é pouco marcante.

Apesar destas pressões externas, o grau de autonomia dos governos estaduais continua sendo muito significativo e se refletiu, por exemplo, na escolha das áreas de atuação. Assim, as melhores terras de certos estados — como a Zona da Mata e o Agreste que, segundo o Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), seriam as mais indicadas para a produção de alimentos de base — não são prioritárias no PAPP, embora as áreas-chaves devessem ser aquelas de maiores potencialidades em termos de recursos naturais e de maior concentração do público-meta do programa. A desapropriação e a redistribuição de terras não podem ser feitas prioritariamente nas piores áreas e nas terras menos férteis, mas sim nas mais favoráveis para a agricultura.

Obviamente, esta escolha é política. Os estados não podem ter autonomia demais, não só na escolha das microrregiões onde começará o programa, mas também das terras sujeitas à desapropriação por interesse social. A descentralização do poder, desejável em si, tem riscos às vezes muito altos, sendo preferível, no caso das desapropriações, ter uma maior interferência do nível federal. A autonomia nas desapropriações e na elaboração dos programas é muito contraditória porque os nove estados do Nordeste elegeram governadores do PDS em 1982, os quais têm obrigação de defender os interesses de quem os elegeu, exercendo, muitas vezes, políticas “clientelistas”, especialmente ante o poder local que é geralmente mais reacionário e exerce um maior controle em termos ideológicos e eleitorais. As oligarquias agrárias integram o bloco do poder a nível estadual e, conseqüentemente, influenciam nas decisões que afetam ou não os seus interesses como representantes

do capital agrário. Neste bloco do poder, os pequenos produtores são, obviamente, minoritários e, conseqüentemente, as decisões tomadas a nível estadual tendem, sem dúvida, a favorecer e proteger os interesses das oligarquias estaduais como um todo, tomando contraditório o discurso participativo e redistributivo do PAPP.

Ademais, o PAPP reforça as estruturas existentes e as Secretarias Estaduais que o executam, especialmente a Secretaria de Planejamento, que coordena o Programa a nível estadual. Esta situação leva muitos estados a cobrar custos administrativos elevadíssimos para administrar o Programa, a construir prédios ou obras muitas vezes desnecessários e sem estar de acordo com o espírito de austeridade pregado pela Nova República e a gastar a maior parte dos recursos em despesas de custeio, sem que o dinheiro chegue até o homem do campo. Mais uma vez, os recursos públicos contribuem para reproduzir e aumentar os quadros da tecnocracia, sobrando um percentual mínimo dos recursos totais para o público-meta do PAPP.

Uma maneira de evitar as mencionadas contradições é, sem dúvida, uma maior participação dos trabalhadores e seus representantes no planejamento, execução e avaliação do PAPP. Paralelamente, uma presença mais dinâmica da SUDENE e dos órgãos federais atuando na região, como algumas empresas vinculadas ao Ministério da Agricultura, seria proveitosa. A nível técnico, os estados necessitam do "know how" de diversas empresas federais que podem prestar uma valiosa contribuição às comunidades. A nível político, um maior acompanhamento da execução dos programas por órgãos não vinculados aos estados e sobretudo pelos trabalhadores e por representantes da Sociedade Civil e das Assembléias Legislativas Estaduais permitirá apontar e desmascarar a marcante presença, no PAPP, dos interesses do capital agrário, comercial, industrial e financeiro a nível estadual e municipal.

O Poder numa Economia de Mercado Monopolizada

Seria obviamente uma ilusão acreditar que o PAPP vai atender plenamente aos interesses dos trabalhadores rurais do Nordeste porque, de fato, os trabalhadores ocupam um lugar muito reduzido diante do conjunto das forças que integram o bloco do poder. A Nova República tolera o discurso avançado dos trabalhadores e faz certas concessões, não só porque, a nível ideológico, diversos espaços foram conquistados, mas sobretudo porque a aliança democrática precisa dos trabalhadores do campo e da cidade para poder se legitimar. Entretanto, as concessões feitas representam migalhas ante os lucros e o poder conquistado pelo capital durante o regime autoritário.

No Nordeste rural, o Estado representa o comitê executivo dos interesses da burguesia que, via poder local e estadual, o pressiona para ver seus interesses defendidos, seja através de programas como o FINOR ou o PROÁLCOOL, seja através de políticas agrícolas em prol dos grandes empresários e latifundiários.

Embora a nível de discurso a bandeira da pequena produção esteja sendo hasteada, na prática e na hora da alocação dos recursos, ela é recolhida; por exemplo, em 1984, o Estado planejou destinar cerca de US\$ 3.6 bilhões para o PAPP em cinco anos, enquanto hoje em dia uma estimativa preliminar aponta que serão alocados aproximadamente US\$ 2.3 bilhões de recursos novos para os primeiros oito anos do PAPP. Significa que a Nova República alocará menos de US\$ 300 milhões por ano para o PAPP no lugar dos US\$ 700 milhões previstos pela administração Figueiredo! Os números falam por si mesmos. Além disto, na Nova República, a velha discriminação do Governo Federal diante do Nordeste, sobretudo do homem faminto do campo, continua a existir no que concerne a alocação de recursos; por exemplo, enquanto — apesar da crise sócio-econômica e das pressões do FMI e cortes no orçamento — os grandes projetos nacionais como Carajás, Itaipu, a construção de estradas etc. não têm problemas em obter os recursos nacionais que servem de contrapartida aos empréstimos externos, o PAPP tem dificuldade em ver alocada esta contrapartida da União. Conclui-se que o Nordeste e os seus pequenos produtores não são prioridades na hora da alocação dos recursos financeiros.

Um exemplo, numa área de vital importância, ilustrará melhor a afirmação de que a participação e o poder de barganha dos trabalhadores na Nova República são ainda muito reduzidos: a reforma agrária. Sua implantação é cada vez mais distorcida, e as pressões das minorias atingidas influenciam muito o núcleo do poder, apesar dos discursos e promessas feitas e considerando que um elevado percentual da população brasileira deseja uma reforma agrária imediata e massiva. Como afirmam diversos bispos nordestinos, numa carta ao Presidente da República, “ouve-se um clamor nacional urgindo a implantação da Reforma Agrária. As pressões dos latifundiários não podem nem devem impedir a discussão e a deflagração do processo. As vozes que se opõem à Reforma Agrária são vozes de minorias detentoras de grandes extensões de terra e de capital, beneficiárias privilegiadas de estímulos e incentivos governamentais, as quais não admitem sequer dividir uma parcela desses privilégios” (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil 1985:1-2).

Acontece que as minorias das quais falam os bispos são muito bem articuladas, têm um enorme poder de pressão sobre o Palácio do Planalto e têm aliados poderosos em diversos setores, como na tecnocracia do aparelho do Estado e, fator importante, na área militar. Conforme noticiou o Jornal do Brasil de 27/09/85, a reforma agrária volta a ser uma questão militar (Plano . . . 1985).

Com efeito, em 19 de agosto de 1985, o Presidente da República aprovou a Exposição de Motivos (E.M.) nº 21, apresentada pelo Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, criando o Programa chamado Fixação do Homem no Meio Rural. Segundo o primeiro parágrafo da E.M., “a necessidade de evitar o êxodo rural do campo e de inverter a corrente migratória, no sentido da zona urbana para a zona rural, é um dos imperativos da Segurança Interna” (Brasil. Presidência da República 1985:1). Os outros objetivos do novo Programa são: (a) criar estímulos para a melhoria da qualidade de vida e para a fixação do homem do campo; (b) criar novos empregos no campo e; (c) desenvolver polos de atração agrícola e de industrialização de alimentos. Entre os onze incentivos mencionados para atingir esse último objetivo, um só está relacionado à ação fundiária. De fato, no Programa como um todo a reestruturação fundiária é vista marginalmente. Além disto, o ritmo de implementação do Programa será lento, sendo que iniciará em “municípios (áreas) pilotos” (Brasil. Presidência da República 1985:4).

Esse Programa está diretamente relacionado a uma outra proposta do Conselho de Segurança Nacional um pouco anterior. Consiste num Plano de Política Nacional de Desenvolvimento Rural Integrado. Esse plano, em estudo, relembra os antigos Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI's), estimulados inicialmente por instituições internacionais, mas que, considerando o seu fracasso em vários países da América Latina e do mundo, hoje em dia são abandonados, até por instituições insuspeitas, como o Banco Mundial. A volta a esta linha de ação desgastada é obviamente um retrocesso.

O Programa e o Plano em estudo são duas propostas paralelas ao Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O Jomal do Brasil noticiava, já em setembro, que tinham sido tomadas duas decisões que enfraquecem e isolam ainda mais o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), o INCRA e o PNRA: “Duas medidas de grande importância já foram tomadas a partir de ponderações levadas por Bayma ao Presidente da República. Sarney cassou a autonomia do Ministério da Reforma Agrária para assinar os planos regionais que se sucederão ao Plano Nacional e que agora serão assinados pelo próprio Presidente. E determinou também que o Plano não fixe as áreas prioritárias para a Reforma Agrária” (Plano . . . 1985). O fato de não mencionar áreas prioritárias é muito prejudicial, não só porque faz o jogo das oligarquias, mas também porque pode servir de pretexto jurídico para impedir ou diminuir o ritmo de implementação do PNRA, alegando que o Estatuto da Terra não está sendo respeitado, pois o mesmo exige que áreas prioritárias sejam mencionadas.

Infelizmente, os fatos deram razão aos observadores, prevendo que o PNRA ia “murchar” rapidamente. No dia de sua assinatura, 10 de outubro de 1985, a Nação

tomou conhecimento do esvaziamento generalizado do PNRA que afirma que o assentamento das famílias beneficiadas deve ser feito, em primeiro lugar, nas terras públicas, colocando a desapropriação em último plano. O PNRA chega ao ponto de especificar que será evitada, inclusive em zonas prioritárias, a desapropriação dos imóveis rurais, apresentando elevada incidência de arrendatários e parceiros agrícolas, e cujos donos observem as disposições legais regulando as relações de trabalho entre proprietários e cultivadores diretos. O Palácio do Planalto recuou na última hora. Prevaleceu a tese, defendida pelos representantes dos latifundiários e dos grandes empresários rurais, como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), de que a política agrária deve ficar subordinada à política agrícola.

Todos os fatos mencionados preocupam e revelam claramente, na Nova República, a força do capital agrário e a influência das entidades que representam os interesses dos grandes empresários, os quais, junto aos técnicos que assessoram o Conselho de Segurança Nacional e incentivaram a criação e a elaboração das mencionadas propostas paralelas ao PNRA, formam uma significativa aliança com os militares, podendo remilitarizar a questão agrária. Uma outra preocupação é que, contrariamente ao que foi feito com o PNRA, o Programa e o Plano mencionados são duas propostas que não estão sendo submetidas ao debate com os trabalhadores rurais, as entidades da Sociedade Civil e os Poderes Legislativos. Finalmente, deve-se acrescentar que essas propostas paralelas estão conquistando espaços e podem vingar, porque o próprio PNRA careceu de apoios mais explícitos e vigorosos, **especialmente dos partidos políticos**, que não o defenderam de forma enérgica antes a sua assinatura e, assim, contribuíram para o seu esvaziamento. Mais uma vez os trabalhadores rurais sabem que as suas lutas continuam e que, mesmo se o PNRA assinado tivesse respondido aos seus anseios, teriam que se mobilizar para exigir a sua execução. Não basta um Plano ou um Decreto.

Para terminar esta parte sobre o poder numa economia de mercado monopolizada, deve-se acrescentar que os numerosos pronunciamentos em prol dos trabalhadores rurais não são suficientes para reverter — pois não são acompanhados de medidas concretas — um processo histórico durante o qual a política agrária e as políticas agrícolas beneficiaram durante quatro séculos os grandes proprietários rurais e os seus aliados. Entretanto, o Estado não favorece somente o capital agrário. Na realidade, muitos trabalhadores rurais chegaram à conclusão de que o maior inimigo deles não é só o grande proprietário latifundiário, mas é, sobretudo, o grande capital monopolista nacional e transnacional, embora aliado ao latifúndio sob a égide do Estado.

Este capital, apoiado pelo Estado, tem uma presença marcante na elaboração e execução das políticas oficiais. Este mesmo capital estimula a modernização e a in-

dustrialização das atividades agrícolas, levando a duas conseqüências diferentes: ou o trabalhador rural é expulso da propriedade e se transforma em proletário na cidade ou no campo, sendo reservatório de mão-de-obra, ou se reproduz como pequeno produtor, mas sendo subordinado ao capital. Neste último caso, produz essencialmente em função do mercado e, conseqüentemente, se monetariza, se mercantiliza e deve se especializar, dependendo de decisões tomadas fora do seu controle. Se quiser sobreviver, é forçado a se tecnificar, sem, entretanto, acumular, sendo isto o privilégio do capital comercial, industrial ou financeiro, conforme as situações (Chaloult 1984).

CONCLUSÕES

Os trabalhadores rurais, a Sociedade Civil e o Poder Legislativo não aceitam o Projeto Nordeste e os seus diversos programas da forma como foram elaborados, aprovados e começam a ser executados, porque reforçam, com o aval e o apoio do aparelho do Estado, o próprio continuísmo e as tendências à concentração/centralização do capital, reproduzindo as relações sociais vigentes. O Projeto Nordeste precisa ser profundamente repensado, ainda mais considerando que muitos dos seus programas não foram ou estão sendo elaborados.

No que tange ao PAPP, já elaborado e sendo executado em vários estados, deve-se reorientar a sua concepção global, criando, desde já, mecanismos e instrumentos operacionais *ad hoc*, a fim de que os trabalhadores rurais possam participar desta tarefa e sejam parte integrante das diversas etapas de sua execução, acompanhamento e avaliação. As contradições apontadas no decorrer do trabalho, por exemplo nos segmentos crédito rural, irrigação e APCR, poderão ser parcialmente superadas, havendo uma autêntica participação dos beneficiários. Eles já estão exigindo uma articulação e integração entre os sete segmentos do PAPP, entre os programas do Projeto e entre outras políticas do Estado.

Um exemplo de uma necessidade imprescindível de integração, claramente destacada no IV Congresso da CONTAG, é com uma verdadeira Reforma Agrária. O PAPP e o Programa de Irrigação complementam a reforma agrária, e não o contrário, assegurando-lhe a concretização de políticas agrícolas que representam complementos essenciais a uma reforma agrária. Por outro lado, se o Projeto Nordeste criar mecanismos e meios objetivos para que os seus beneficiários participem, se organizem e se mobilizem, então eles mesmos vão ter mais condições de cobrar da Nova República uma reforma agrária massiva e imediata que reivindicam desde décadas. **De fato, terra não se ganha, se conquista.**

É óbvio que a base política da Nova República, a aliança democrática, é frágil, transitória e contraditória, explicando, pelo menos parcialmente, as próprias contradições do Projeto Nordeste. A Nova República se apóia em diversas classes sociais. Os representantes do capital são sua principal base de sustentação e têm um discurso aparentemente democrático, mas não admitem, na prática, que o processo de consolidação da democracia no País passe necessariamente por uma profunda mudança da estrutura agrária vigente e por uma reforma urbana, primeiros passos para mudanças estruturais nas relações de poder.

Por outro lado, a Nova República necessita do respaldo das classes trabalhadoras e faz algumas concessões, tentando satisfazer às expectativas geradas nos comícios das praças públicas. A nível de discurso, valoriza a dimensão social, como, por exemplo, no primeiro grande pronunciamento do Presidente da República, baseado em cinco pontos ou nas suas posições diante da Assembléia Geral das Nações Unidas, no que tange à renegociação da dívida externa e à necessidade de crescimento interno e desenvolvimento social. Embora a Nova República necessite dos trabalhadores para se legitimar e manter um certo equilíbrio nas forças em jogo, na realidade as mudanças e as concessões são muito tímidas, em etapas distantes e num ritmo “homeopático”, refletindo-se nas políticas ou programas do Estado, tipo PNRA. Considerando as alianças de classes no interior do Estado e no próprio bloco do poder, conclui-se que o capital é o lado privilegiado e é o mais interessado e beneficiado pelo chamado “pacto social”.

De qualquer forma, hoje em dia existem no País algumas condições objetivas e subjetivas para mudanças. Diversas forças e categorias, como os trabalhadores do campo e da cidade, importantes instituições e entidades da Sociedade Civil, alguns partidos políticos — embora, às vezes, a reboque das suas bases —, estão cada vez mais organizadas e mobilizadas, cobrando reformas no campo e na cidade e repudiando as “experiências-piloto”. É fato que o movimento da Assembléia Nacional Constituinte está bastante desgastado. Isto se deve ao fato de que: (a) a Comissão dos 50 “notáveis” é pouco representativa e está submetida a uma liderança autoritária; (b) o papel do povo e do Congresso, até que seja convocada a Constituinte, continua indefinido; (c) será convocada uma “Constituinte Congressional”, e não uma Constituinte Autônoma, a qual, sem dúvida, se aproximaria mais do povo e de suas aspirações gerais. Apesar destes problemas, a Assembléia Nacional Constituinte continua a gerar expectativas positivas porque pode propiciar a superação de algumas das contradições da Nova República, embora se saiba que o grande capital e as forças reacionárias vão “investir” de diversas maneiras para controlar um elevado percentual dos constituintes. Por outro lado, os trabalhadores e a Sociedade Civil vêem a Assembléia Nacional Constituinte como um primeiro passo num pro-

cesso mais amplo de mudanças. O povo sabe que deve lutar cada vez mais porque a História da humanidade ensina que as classes dominantes nunca abriram mão dos seus privilégios, senão pressionadas e forçadas. Lutas e conquistas formam uma simbiose.

REFERÊNCIAS

- ARRAES, M. **O Projeto Nordeste é autoritário e antidemocrático**. Brasília, s.ed., 1985. Mimeografado.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL Brasília, DF. Circular n.º 849. Brasília, 1984. (Documentos, 3).
- BANCO DO BRASIL, Brasília, DF. **Relatório anual 1984**. Brasília, 1985.
- BANCO MUNDIAL, Washington, EUA. **Brazil: National Land Administration Program; Northeast Region Land Tenure Improvement Project**. Washington, 1985.
- BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto n.º 91.178, de 1 abr. 1985. **Diário Oficial**, Brasília, 2 abr. 1985a. Seção 1, p.5698.
- BRASIL. Leis, decretos, etc. Decreto n.º 91.179 de 1 abr. 1985. **Diário Oficial**, Brasília, 2 abr. 1985b. Seção 1, p.5699.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Conselho Monetário Nacional. **Crédito de custeio e investimentos: programa de recuperação de áreas atingidas pelas enchentes na Região Nordeste; condições e prazos para aplicação dos recursos**. Brasília, 1985.
- BRASIL. Ministério do Interior. **Comissão Interministerial para o Programa de Irrigação do Nordeste**. Brasília, 1985a.
- BRASIL. Ministério do Interior. **Proposta de linha especial de crédito rural e de mecanismo de incentivo para o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP - do Projeto Nordeste**. Brasília, 1985b.
- BRASIL. Presidência da República. Conselho de Segurança Nacional. **Exposição de motivos n.º 21**. Brasília, 1985.
- CHALOULT, Y. **Uma política de legitimação do Estado e rearticulação da pequena produção rural; o Projeto Nordeste**. s.n.t. Trabalho apresentado no VI Congresso Mundial de Sociologia Rural, Manila, Filipinas, dez. de 1984.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. Secretariado Regional do Nordeste I. **Carta do Presidente da República Federativa do Brasil: 30 de julho de 1985**. Fortaleza, 1985.

- CONGRESSO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS, 4., Brasília, DF. **Conclusões . . .** Brasília, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, 1985.
- FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Seminário sobre o Projeto Nordeste em Pernambuco.** Recife, 1985. Mimeografado.
- PEIXOTO, C.A. **Políticas y programas de apoyo a la producción de alimentos por parte de la agricultura campesina; la experiencia de la elaboración del "Projeto Nordeste".** Brasília, s.ed., 1984. Trabalho apresentado no Simpósio sobre "Políticas y Programas para Aumentar la Producción de la Agricultura Campesina en América Latina", México, mar. de 1985.
- PLANO de reforma agrária volta a ser questão militar. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 27 set. 1985. 1. cad., p.5.
- SILVA, J.G. da; KAGEYAMA, A.A.; ROMÃO, D.A.; WAGNER NETO, J.A. & PINTO, L. A.G. **Tecnologia e campesinato: o caso brasileiro.** *Revista de Economia Política*, 3(4): 21-56, 1983.
- SIMON só assinou sob protesto. **Correio Braziliense**, Brasília, 2 abr. 1985. 1. cad., p.12.