

AVALIAÇÃO DO PROJETO SERTANEJO

*Ricardo M. Miranda**

Resumo: Objetiva resgatar aspectos importantes da experiência com a criação, implantação, funcionamento e extinção do Projeto Sertanejo. Neste sentido, detalha cada uma de suas etapas, enumerando os aspectos positivos e negativos deste projeto, cujo objetivo central era possibilitar, ao nordestino, condições de convivência satisfatória com as adversidades climáticas da Região, em sua zona mais crítica, que é a semi-árida. Discute a eficiência do projeto e a oportunidade de sua extinção, numa análise crítica que resulta em subsídios para técnicos e autoridades interessadas na problemática do semi-árido nordestino.

1. INTRODUÇÃO

1.1. ANTECEDENTES

O Projeto Sertanejo, ou Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste, foi criado pelo Decreto nº 78.299, de 23/08/76. Seu objetivo central era transformar a economia da região semi-árida, tornando-a menos vulnerável à ocorrência de secas. Sua ação visava à pequena e média unidades de produção agropecuária, dentro de um enfoque integrado, combinando irrigação em pequena escala, irrigação complementar, agricultura de sequeiro, segundo novos sistemas de produção, pecuária de grande, mas de preferência, de pequeno porte, e introdução de novas forrageiras, inclusive com reflorestamento.

A atuação do Projeto Sertanejo far-se-ia mediante o funcionamento de núcleos de prestação de serviços à pequena e média unidades de produção agropecuária, desde a valorização hidroagrícola, até o apoio à comercialização. Cada núcleo teria um raio de ação de até 30 Km e teria como base de apoio uma cooperativa de irrigantes do DNOCS ou uma gerência regional de um PDRI do POLONORDESTE. Em síntese, o Projeto Sertanejo seria uma linha de crédito supervisionado, com o apoio do núcleo de prestação de serviços. A ação central consistia em fortalecer a economia rural da região semi-árida, mediante a aplicação supervisionada de um programa de crédito altamente subsidiado.

* Mestre em Economia pela Escola de Pós-Graduação da Fundação Getúlio Vargas (RJ).

O Projeto Sertanejo consistiu em ação governamental que arregimentou mais de 3.000 funcionários e envolveu diretamente mais de 5.000 pequenos e médios produtores rurais, entre agosto de 1976, quando foi criado, e setembro de 1984, quando foi incorporado ao Projeto Nordeste.*

Por quase todos aqueles que conheceram sua proposta de ação, principalmente entre aqueles diretamente envolvidos com a região semi-árida, foi tido como a solução definitiva para os problemas derivados da ocorrência das secas.

A área abrangida pelos seus 107 Núcleos de Prestação de Serviços correspondia, em 1982, a 54% da superfície da região semi-árida. Mesmo a pequena significação relativa dos 3,8% das propriedades rurais atendidas e dos 2,4% dos produtores diretamente envolvidos com o Programa, já permitem indicar a extensão do impacto da nova mensagem contida no Projeto Sertanejo, como uma esperança para a gente do sertão de se ver livre dos danos causados pelas secas.

A avaliação da experiência do Projeto Sertanejo, no entanto, aponta para um conjunto de oportunidades perdidas. As perdas de maior vulto consistiram na insuficiência dos recursos financeiros para crédito, que tornou ociosa a capacidade instalada de prestação de serviços, e na virtual extinção do Programa, já que o mesmo não foi, de fato, incorporado ao Projeto Nordeste. Outras perdas de menor vulto consistiram na pequena divulgação e no insuficiente aprofundamento do debate que aconteceu anteriormente à criação do Programa, e no desmantelamento de uma importante capacidade institucional instalada, em benefício da melhor coordenação dos diversos programas de desenvolvimento rural em execução no Nordeste, mediante o Projeto Nordeste.

1.2. ESCOPO E CONTEÚDO DESTE DOCUMENTO

O objetivo desta avaliação é resgatar aspectos cruciais da experiência com a criação, implantação, funcionamento e extinção do Projeto Sertanejo. Procura-se identificar e comentar as lições que podem ser extraídas, de modo a enriquecer o debate acerca da intervenção governamental em programas de caráter regional.

* Os dados e datas contidos neste documento, a não ser quando especificada outra fonte, são extraídos de SEPLAN/IPLAN (19).

Esta avaliação se desdobra em quatro partes:

- a) a não divulgação e o pouco aprofundamento do debate anterior à criação do Programa;
- b) o desempenho ineficiente em função do uso de subsídios excessivos e da insuficiente disponibilidade de recursos financeiros para crédito;
- c) a virtual extinção do Programa e sua não incorporação ao Projeto Nordeste; e
- d) as principais lições a serem colhidas na experiência com a execução do Projeto Sertanejo.

No ANEXO 6.1 é apresentada uma formulação acerca da associação **agricultura irrigada — agricultura de sequeiro**, que consistia o âmago da proposta de ação do Programa.

2. O DEBATE ANTERIOR À CRIAÇÃO

2.1. O VELHO CONTO DA SECA

A ocorrência de escassez, irregularidade ou má distribuição das chuvas tem sido manipulada por grupos de interesse como respaldo às suas proposições. De março de 1975 até agosto de 1976, ou seja, da primeira proposta de criação do Projeto Sertanejo até a sua efetiva criação, houve um debate acerca de mais uma ação a ser criada em nome da seca nordestina. A nível de Brasília, com base em documentos elaborados por entidades do próprio Nordeste, houve uma firme e decidida resistência à criação de mais um programa, sem correta base conceitual e sem adequada formulação operacional. A nível da Região, a SUDENE procurava criar um programa efetivamente regional, pois o POLONORDESTE seria um “Programa de Brasília”.

Durante uma viagem do Presidente Ernesto Geisel a áreas atingidas pela seca parcial de 1976, este foi convencido da oportunidade de se dispor de um programa como o Projeto Sertanejo, e determinou a sua criação, o que veio a acontecer em agosto de 1976.

2.2. O DEBATE “RESERVADO”

O ambiente averso à abertura dos debates, impediu a disseminação do primeiro debate acerca do impacto diferenciado da seca nos distintos grupos sociais do Nordeste Rural. Relembrando a partir de hoje, parece inacreditável que profissionais sérios e competentes não se tivessem colocado de acordo quanto a alguns pontos básicos. As únicas explicações plausíveis se situam na diferença de formação profissional, no grau de vinculação destes profissionais com a realidade regional e na manutenção do diálogo a nível de dirigentes e não a nível técnico.

Os documentos propostos pela SUDENE foram divulgados a partir da criação do Projeto Sertanejo, sendo interessante agora divulgar a contribuição do Instituto de Planejamento — IPLAN, vinculado ao IPEA, como um resgate, ainda que tardio, de um debate sobre um dos aspectos cruciais do Nordeste Rural, a seca.

2.3. O DOCUMENTO DO GTDN COMO PONTO DE PARTIDA

Como a equipe do IPLAN acolhia integralmente o posicionamento do GTDN sobre a problemática da seca, o capítulo “Posicionamento” do documento do IPLAN centrava-se no seguinte texto:

“A partir da criação da SUDENE, desenvolveu-se a fase de planejamento econômico. Devido à extrema felicidade que teve o GTDN em absorver o conhecimento disponível sobre a problemática regional, lhe foi possível recomendar um plano de ação que resume, ainda hoje, a estratégia governamental para o Nordeste:

O Plano de Ação proposto pelo GTDN está estruturado em torno de quatro diretrizes básicas:

- a) intensificação dos investimentos industriais, visando criar, no Nordeste, um centro autônomo de expansão manufatureira;
- b) transformação da economia da faixa úmida, com vistas a propiciar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;
- c) transformação progressiva da economia da zona semi-árida no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e

- d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visado incorporar à economia da região as terras úmidas do “*hinterland*” Maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida.”(6:14)

Apesar de a compreensão atual do problema da zona semi-árida ser a mesma do Plano de Ação recomendado pelo GTDN nos itens a e d acima citados, a ênfase de ação governamental na década passada e no início da atual década se tem resumido ao programa de irrigação”.

2.4. O ENTENDIMENTO DO PROBLEMA

Para a equipe do IPLAN, o entendimento do real problema das secas estava explícito, com todas as letras em documentos da própria SUDENE, GTDN, SUDENE/FAO, BNB, DNOCS etc.

O documento preparado pelo IPLAN apresentava os seguintes aspectos como indispensáveis à compreensão do problema das secas:

“Antes de ser estabelecida a concepção do Programa se faz necessário entender a problemática da extrema fragilidade da economia da região semi-árida quando de uma seca. O entendimento do problema da seca pode ser melhor obtido analisando os seus efeitos segundo as atividades da economia agrícola e segundo as classes sociais envolvidas.”

Para a análise dos efeitos da seca, segundo as atividades agrícolas, o IPLAN se utiliza ainda do relatório do GTDN:

“Analisando-se os efeitos da seca nas três camadas da economia das zonas semi-áridas — a da agricultura de subsistência, a do algodão mocó e da criação — vemos que a gravidade do fenômeno e seu prolongamento em crise social se devem ao fato de seus efeitos incidirem de forma concentrada na primeira das referidas camadas. Em algumas zonas típicas, a seca acarreta a perda praticamente total da agricultura de subsistência, sendo menores seus efeitos, porém, na produção de algodão e na pecuária. A baixa no rendimento dos algodoads é causada, em grande parte, pela necessidade que têm muitos fazendeiros de soltar o gado dentro dos mesmos. Como o rebanho constitui a inversão maior e de mais difícil recuperação, explica-se que o fazendeiro, ao sentir a escassez de pastos, sacrifica o algodão. O prejuízo que sofre a criação reflete-se principalmente na perda de peso pelo gado, fazendo diminuir o rendimento em carne”. (6:65-6)

A equipe do IPLAN persistiu no intento de fundamentar o seu entendimento do fenômeno das secas, com base em documento de total credibilidade a nível do Nordeste:

“Para análise dos efeitos da seca segundo as classes sociais, se utiliza a seguir do relatório da missão da FAO no Nordeste junto à SUDENE:

Do ponto de vista de suas condições econômicas e financeiras predominam no NE semi-árido três estratos populacionais: assalariados sem terra, pequenos proprietários e médios e grandes proprietários. Os problemas que a seca ocasiona, naturalmente, são diversos para cada um dos estratos referidos.

Para os assalariados, parceiros e arrendatários, a seca significa a impossibilidade de trabalhar nas terras cedidas pelos proprietários. Com a seca terminam suas possibilidades de trabalho, de perceber algum salário, de produzir em pequenas superfícies os bens essenciais para o sustento familiar, de comercializar parte de sua produção e de pagar alguma renda.

Conforme foi referido, o segundo estrato populacional se constitui principalmente de pequenos proprietários: quando a seca acontece, os pequenos proprietários perdem toda, ou parte significativa de sua produção agropecuária. No entanto, diferentemente dos assalariados, podem explorar seus pequenos campos de produção até as últimas possibilidades; podem usar seus pequenos excedentes financeiros obtidos no período produtivo anterior para atender suas necessidades vitais; com este mesmo propósito, podem vender parte de suas limitadas posses; ou podem se endividar com os comerciantes locais. Em casos de exceção podem ser auxiliados com o financiamento bancário; somente em última instância se incorporam às correntes migratórias ou às frentes de serviço.

O exposto significa que o grau de resistência — medido em termos de recursos financeiros — do estrato assalariado para suportar os efeitos da seca é significativamente menor que o dos pequenos proprietários: somente em situações extremas, se identificam uns com os outros.

Os assalariados, parceiros e arrendatários enfrentam o ano de seca e seus períodos posteriores nas mesmas condições que enfrentaram os anos agrícolas anteriores: sem terras, sem excedentes financeiros, sempre submetidos às normas que regulam o salário e a renda da terra dentro dos médios e grandes estabelecimentos rurais do interior nordestino.

Quando a seca ameaça acabar com suas possibilidades de sobrevivência, se incorporam às frentes de trabalho que administra o Governo ou se dirigem para os caminhos da emigração. Passada a seca, quando regressam ao meio rural, continuam exatamente dentro das mesmas condições de vida e trabalho que marcaram seus anos anteriores. Por isto, muitos não regressam e preferem enfrentar as dificuldades da vida urbana antes que vegetar e morrer em um mundo rural sem nenhuma perspectiva de progresso.

O terceiro estrato populacional é constituído pelas famílias vinculadas aos médios e grandes estabelecimentos agropecuários, que representam 11% do total das famílias rurais do Nordeste. Quando a seca atinge as zonas semi-áridas, os estabelecimentos médios e grandes articulam um conjunto de mecanismos de defesa para resistir aos seus efeitos sobre a produção: utilizam ao máximo seus reservatórios de água, é feito um manejo especial com o rebanho, se utilizam os pastos nativos e cultivados dentro da fazenda, se compra forragem utilizando reservas financeiras ou o crédito bancário, se aproveita a grande oferta de mão-de-obra para realizar obras de melhoramento ou recuperação nas fazendas (utilizando créditos especiais do Governo).

Nos estabelecimentos médios e grandes a seca é um problema de produção: em primeiro lugar, se contrai intensamente a produção de alimentos; em segundo lugar, ainda que em grau menos intenso, é afetada a produção de algodão; finalmente, em situações extremas, é também afetada parte do rebanho. Sobre as famílias proprietárias vinculadas aos médios e grandes estabelecimentos, a seca não produz nenhum problema de sobrevivência; afeta, somente o valor da produção.” (21:116-18)

2.5. REVISÃO DO IMPACTO DAS SECAS DE 1958 E 1970

A equipe do IPLAN percebeu que os relatórios elaborados sobre as secas de 1958 e de 1970 era praticamente ignorados na literatura recente sobre o Nordeste. Houve então a decisão de conferir as postulações do GTDN e do Relatório Figueiroa, com base nas avaliações disponíveis sobre os impactos das duas grandes secas já referidas:

“A partir da análise contida em três relatórios(20)(4)(1), é possível conferir as afirmativas do GTDN e do Relatório Figueiroa nos estudos realizados durante as duas últimas secas: 1958 e 1970. A seca de 1958 foi documentada em relatório elaborado pelo BNB/ETENE e a seca de 1970 conta com duas pesquisas elaboradas pelo DNOCS e pela SUDENE.

No confronto dos efeitos da seca sobre as atividades rurais, segundo a pesquisa da SIRAC, a participação das culturas anuais na formação da **renda bruta real** das unidades de produção assoladas pela seca, diminuiu de 30,6% para 9,3%, comparando-se 1969 e 1970, respectivamente. Em relação à **renda bruta monetária**, a participação das culturas anuais diminuiu de 27,6% para apenas 6%, em 1969 e 1970, respectivamente.(20:197)

Quanto aos efeitos da seca segundo as classes sociais, também podem ser comprovadas as afirmações do relatório da FAO junto à SUDENE. Segundo a pesquisa da SIRAC em 29 frentes de serviço(20:111) e segundo a pesquisa do DNOCS em suas frentes de serviço(4:202) que apresenta algumas diferenças com a pesquisa da SIRAC, a distribuição dos alistados segundo a profissão era a seguinte: no trabalho da SIRAC, 42,2% eram parceiros e no trabalho do DNOCS, os moradores meeiros (37,6%) e os rendeiros residentes (5,2%), somaram 42,8%, podendo ser comparados aos parceiros, o que confirma a sensibilidade deste grupo de agricultores a qualquer perturbação nas condições naturais.

“Esta vulnerabilidade está provavelmente vinculada ao grau de extrema dependência em que se inscreve a atividade do parceiro com o dono da terra. Por ocasião da seca, a retirada do apoio por parte deste último, sob forma de supressão de financiamentos e adiantamentos, reduz drasticamente os parceiros à situação de flagelados”(20:113).

Considerando as condições extremamente difíceis das frentes de serviço e a baixa remuneração vigente nas mesmas, é válido considerar os proprietários constatados nas pesquisas da SIRAC (31%) e do DNOCS (13%) como pequenos agricultores ou agricultores minifundistas.

Prosseguindo na averiguação dos efeitos da seca sobre as classes sociais, observa-se a distribuição dos alistados segundo o tamanho dos estabelecimentos de onde são oriundos: (4:207) 22,1% dos alistados eram oriundos de propriedades com menos de 10 ha, e 48,2% oriundos de propriedades com área de até 50 ha.

Torna-se necessário confrontar a distribuição dos alistados, segundo grupos de área de onde são oriundos, com a distribuição do emprego agrícola segundo grupos de área (TABELA 1). Constata-se que até 50 ha, os pequenos estabelecimentos absorvem 79,5% do emprego agrícola mas só participam na geração dos alistados nas frentes de serviço com 48,2%. Em contraposição, os estabelecimentos com mais de 1.000 ha

TABELA 1
Distribuição do Emprego Agrícola e dos Alistados das Frentes de Serviço,
segundo Grupos de Área — 1970

Grupos de Área (a)	Emprego Agrícola (a)		Alistados nas Frentes de Serviços (b)	
	Simplex	Acumulado	Simplex	Acumulado
0 — 10	55,8	55,8	22,1	22,1
10 — 50	23,7	79,5	26,1	48,2
50 — 100	7,1	86,6	14,4	62,6
100 — 1.000	11,3	97,9	26,2	88,8
1.000 — mais	2,1	100,0	11,2	100,0
Total	100,0	—	100,0	—

FONTES: (a) IPLAN/IPEA, (11).

(b) DNOCS, (4-207).

absorvem apenas 2,1% do emprego agrícola e geram 11,2% dos alistados. No grupo intermediário, entre 50 a 1.000 ha, a participação no emprego agrícola é apenas 18,4% e na geração das frentes de serviço é de 40,6%. Em síntese, os pequenos estabelecimentos (até 50 ha) são mais resistentes à seca que todos os demais grupos de área.

A maior resistência dos pequenos estabelecimentos em relação aos demais é também comprovável por meio da constatação da pesquisa da SIRAC que observou a taxa de migração (número de pessoas migrantes sobre população total do estabelecimento) para diferentes grupos de área(20:209). O número de pessoas que foram para as frentes de serviço ou que se dirigiram para outros destinos foi em uma proporção de 9,2% da população total dos estabelecimentos com área até 50 ha, enquanto esta proporção foi de 10,5% nos estabelecimentos maiores que 50 ha. No grupo de estabelecimentos com área entre 100 e 1.000 ha, a taxa de migração atingiu 15,6%. Tendo-se em conta que os estabelecimentos maiores dispõem de melhor infra-estrutura (açudes, poços, pequenas indústrias etc) e têm mais fácil acesso ao crédito, além de outros instrumentos de defesa, a maior resistência relativa dos pequenos estabelecimentos se torna ainda mais expressiva.

A análise da maior resistência dos pequenos estabelecimentos é explicada em parte, pela composição da mão-de-obra dos estabelecimentos segundo grupos da área (TABELA 2)(20:210). À medida que aumenta a área dos estabelecimentos, diminui a participação da mão-de-obra vinculada ao responsável pelo estabelecimento. A maior resistência dos pequenos estabelecimentos ao flagelo causado pela seca talvez possa ser explicada pela identificação mais intensa entre os interesses do responsável pelo pequeno estabelecimento e a sua mão-de-obra em confronto com uma identificação mais frágil de interesse entre o responsável pelos médios e grandes estabelecimentos e sua mão-de-obra. O nível e a natureza das atividades e dos mecanismos de defesa acionados quando de uma seca são estabelecidos de modo que atendem mais aos interesses da mão-de-obra dos pequenos estabelecimentos do que nos médios e grandes estabelecimentos.

Analisando ainda os efeitos da seca sobre as diferentes classes sociais, é necessário qualificar os alistados quanto à natureza e tamanho de seus empreendimentos. Na pesquisa da SIRAC junto aos alistados, havia a seguinte pergunta: "Para os não-assalariados: área total sob responsabilidade direta da família"(13).

TABELA 2
Composição da Força de Trabalho dos Estabelecimentos da Área Assolada pela Seca, por Grupo de Área, 1970

Grupos de Área (ha)	% da Mão-de-obra Constituída por					Total
	Respon-sável	Parcei-ro	Assala-riado	Arren-datário	Outros	
Menos de 10	87,3	6,3	3,2	0,5	2,3	100,00
10 a 25	75,5	14,2	4,4	0,8	4,8	100,0
25 a 50	64,3	17,2	9,6	1,2	7,5	100,0
50 a 100	39,5	28,7	18,6	3,7	9,1	100,0
100 a 1.000	28,9	19,8	28,5	0,3	22,1	100,0
1.000 a 10.000	9,6	33,4	31,2	0,0	25,5	100,0
Total	42,9	19,8	20,6	0,7	15,8	100,0

FONTE: SIRAC — Pesquisa de Campo.

Em resposta, os não-assalariados, que correspondem a 91,6% dos alistados, afirmaram que 85% das suas explorações tinham uma área inferior a 10 ha. Elevando um pouco o limite, constata-se que 92% dos alistados não-assalariados tinham exploração direta de área inferior a 20 ha(20:114). Estas proporções comprovam que a seca flagela mais intensamente pequenos proprietários e pequenos empreendedores sem terra, significando que fragilidade ante o fenômeno da seca é reflexo da fragilidade econômica da classe social que lhe é mais vulnerável.

“Os efeitos da seca incidiram sobretudo nas camadas populacionais dependentes das terras alheias e sobre pequenos proprietários de baixa produtividade. Os grandes proprietários, na sua maior parte ausentes, *com economia familiar definida e estável*, são menos atingidos pelos efeitos diretos da estiagem.

Para concluir o entendimento do problema da seca, segundo seus efeitos sobre as classes sociais, é necessário dedicar uma atenção específica ao grupo dos parceiros ou moradores meeiros. Segundo a pesquisa da SIRAC, 42% dos alistados são parceiros e segundo a pesquisa do DNOCS, os moradores meeiros e os rendeiros residentes representam 43% dos alistados.

Inicialmente, é necessário referir às condições a que está submetido o parceiro (ou morador meiro e rendeiro residente). As suas condições de habitação são precárias, não interessando ao proprietário da terra melhorar a moradia nem permitir que o parceiro faça qualquer melhoramento, pois este teria de ser indenizado quando de seu desligamento da propriedade. O proprietário não permite ainda que o parceiro desenvolva alguma atividade na área de fruteiras no quintal de sua casa, pois seria outro tipo de aquisição de “direitos” pelo parceiro. Ao proprietário interessa que o parceiro não tenha nenhum “direito” quando de uma possível desavença e expulsão de suas terras. Nem mesmo a “raíz” do algodão arbóreo é considerada um “direito” do parceiro. Além de proibido de criar gado, há a obrigação de ceder os restos das culturas para pasto do gado da fazenda. Outra condição muito difundida consiste na obrigatoriedade de venda ao proprietário de sua produção, ou pelo menos das culturas permanentes, como um meio de controle do efetivo pagamento de aluguel de terra.

Como as famílias dos parceiros e arrendatários correspondem apenas a 16% das famílias agrícolas do Nordeste, segundo o Censo Agrícola do IBGE, e como os indicadores estão demonstrando uma pequena signifi-

cação dos parceiros na economia do meio rural na área do sertão, é válido concluir que a parceria só apresenta significação quando da geração das frentes de serviço, quando gera mais de 40% dos flagelados.

Há uma variação intensa na composição do pagamento de aluguel da terra sob exploração indireta, no entanto a relação entre a renda da terra e valor da terra é elevada, conforme pode ser observado na TABELA 3.

Com tão elevado custo, o acesso à terra faz com que os parceiros tenham pequena capacidade de poupança, e à medida que são tolhidos pelas normas que regem a parceria, no sentido de não desenvolver outras atividades produtivas de caráter permanente, como a pecuária ou pequenos pomares, os parceiros apresentam poucas possibilidades de serem participantes de um processo de desenvolvimento econômico e social.”

TABELA 3
Confronto Entre o Valor da Terra e a Renda da Terra

Estados e Regiões	Valor da Terra = 100% (%)
CEARÁ	
Litoral	97,0
Sertão Central	139,5
PERNAMBUCO	
Agreste Setentrional	31,2
Sertão do Pajeú	72,1
RIO GRANDE DO NORTE	
Litoral	65,1
Seridó	108,0
PARAÍBA	
Sertão do Oeste	24,1
Sertão do Piranhas	22,3

FONTES: SUDENE (22) (23);
SUDENE/CEPA-RN/DEMA-RN (29);
SUDENE/CEPA-PB/DEMA-PB (28).

2.6. A FRUSTRADA CONTRIBUIÇÃO DO IPLAN/IPEA

Após esta exaustiva revisão da literatura então disponível, em 1976, a equipe da IPLAN estabelece de maneira clara seu posicionamento sobre as secas:

“Concluindo o esforço de entendimento do problema da seca na economia da região semi-árida do Nordeste, é possível apresentar os seguintes pontos fundamentais:

- a) a seca atinge intensamente os pequenos produtores e os agricultores sem terra, em especial os parceiros;
- b) os efeitos da seca são reflexo da fragilidade econômica e social das classes que são atingidas; e
- c) um programa de promoção de resistência aos efeitos da seca deverá ter como base um processo intenso e eficaz de desenvolvimento agrícola e ter como um componente básico a reorganização do sistema de produção agropecuária do sertão.”

Apesar da clareza dos conceitos, este entendimento dos efeitos da seca não influenciou o Projeto Sertanejo em suas diretrizes básicas de atuação. Caso o debate não tivesse tido o caráter “reservado” dos documentos dos anos setenta, a equipe do IPLAN talvez tivesse tido maior influência, pois somente o texto da Exposição de Motivos Nº 230, de 18/08/76, acolheu a análise, aqui reproduzida, acerca da real significação do impacto das secas.

A resistência às propostas do IPLAN era tão decisiva, que nem mesmo uma formulação um pouco mais rigorosa da associação “**agricultura irrigada — agricultura de sequeiro**”, que consistia a própria essência do Projeto Sertanejo, segundo a SUDENE, foi levada em consideração pelo Ministério do Interior ao publicar um breve documento acerca do Programa. Como considera-se uma efetiva contribuição à compreensão da problemática de economia da região semi-árida, esta formulação é reproduzida como um anexo a esta presente avaliação das lições a serem extraídas da implementação do Projeto Sertanejo.

Em termos práticos, a contribuição do IPLAN teve êxito relativo na definição da população-meta, ainda que o limite superior tenha sido estabelecido em 500 ha, quando como regra geral o IPLAN propunha

o limite de até 200 ha. Duas frustrações importantes: o IPLAN insistia com veemência na articulação entre o Projeto Sertanejo e o POLONORDESTE, principalmente quanto ao fato de que os núcleos de responsabilidade dos Governos Estaduais fossem localizados no âmbito das áreas de atuação dos PDRI's, com íntima complementaridade entre os dois programas; a segunda frustração consistiu no estabelecimento de um programa especial de crédito para o Projeto Sertanejo, enquanto o IPLAN propunha ajustes e aperfeiçoamentos aos programas de crédito já existentes, principalmente o programa de crédito do POLONORDESTE.

Todo este debate nunca foi objeto de divulgação, durante o período de março de 1975, quando a SUDENE apresentou sua primeira proposta, até janeiro de 1977, quando o Conselho Monetário Nacional estabeleceu o programa especial de crédito para o Projeto Sertanejo. Não houve oportunidade para um aprofundamento das propostas, sendo o assunto discutido a nível de dirigentes de órgãos públicos e nunca a nível das equipes técnicas, muito menos a nível dos reais interessados no assunto, ou seja, o pequeno produtor rural vulnerável à ocorrência das secas.

2.7. A CRUEL FACE DA SECA

Deixando à margem o debate entre alternativas de ação contra os efeitos da seca, é necessário ter-se presente a face cruel da seca para os milhões de nordestinos pobres. Na TABELA 4 é possível comparar-se a distribuição da população cearense segundo níveis de rendimentos, medidos em termos de salário mínimo, em dois anos de seca, 1981 e 1983, em contraste com um ano normal, 1986.

Nos anos de seca, 1981 e 1983, a parcela da população rural com rendimento "per-capita" mensal inferior a US\$ 14.50 foi igual a 75,4% e 71,6%, em contraste com apenas 49% em 1986, um ano normal sob o aspecto climático. Sob outro agrupamento, as pessoas com rendimento "per-capita" mensal entre US\$ 14.50 a US\$ 116.00, em um ano normal como 1986, representavam 50,3% da população rural, mas em anos de seca este grupo de pessoas se reduz a menos da metade: 24,2% em 1981 e 23,6% em 1983.

A dimensão da população rural nordestina residente em áreas afetadas pela seca em 1981 foi de 23,3 milhões de pessoas, e em 1983, foi de 29,0 milhões de pessoas(3:262). O impacto social da seca é intenso e incide sobre milhões de pessoas, o que deveria tornar este tema uma prioridade nacional.

TABELA 4
Distribuição da População Rural do Ceará
(Segundo o Nível de Rendimentos Mensais)*

Rendimento Medido em Salário Mínimo (SM)	1981	1983	1986
BAIXA RENDA			
— sem rendimentos	0,9	1,1	1,0
— até 1/4 SM	74,5	70,5	48,0
— de 1/4 SM a 1/2 SM	19,7	20,4	34,6
RENDA MÉDIA			
— de 1/2 SM a 1 SM	4,1	2,5	13,0
— de 1 SM a 2 SM	0,4	0,7	2,7
RENDA ALTA			
— mais de 2 SM	0,1	0,1	0,5
SEM DECLARAÇÃO	0,3	4,7	0,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0

FONTE: IPLANCE/UNICEF (7:16, tabela 9).

NOTA: * Em 1986, o salário mínimo era equivalente a US\$ 58.00.

3. DESEMPENHO INEFICIENTE

A apreciação correta do desempenho do Projeto Sertanejo exige um confronto entre o que se passou com o Programa e o que se passava na economia como um todo.

Em seu trabalho "Fases e Faces da Modernização Agrícola Brasileira", George Martine estabelece três fases para a modernização recente:

1965-79 — a modernização conservadora

1980-84 — crise e retração

1985-89 — recuperação e supersafras.

Verifica-se que o Programa foi concebido e implantado na fase de modernização conservadora, quando o crédito rural, intensamente subsidiado, consistia no instrumento central para a promoção das transformações no setor rural. Mas o desempenho do Programa já reflete a crise e a retração no período 1980-84. Como o Programa estava baseado na oferta de crédito, seu desempenho acompanhou o que se passou no País como um todo: “Entre 1980 e 1985, as aplicações totais na agricultura e pecuária caíram de 250 bilhões para 128 bilhões de cruzados, em valores constantes.” “... em 1984, o valor do crédito para investimento foi pouco superior a 1/5 do registrado em 1979,...” MARTINE(8:7-8).

Em 1979, a preços constantes de 1982, com 46 núcleos instalados, o Programa contou com Cr\$ 116 mil/núcleo para gastos a fundo perdido e com Cr\$ 249 mil/núcleo para aplicação em crédito aos beneficiários. Em 1982, com 107 núcleos em funcionamento, as dotações por núcleo baixaram para Cr\$ 41 mil, para gastos a fundo perdido, e Cr\$ 72 mil para crédito. Constata-se que o Programa seguiu a tendência geral, pois os recursos disponíveis para crédito em 1982 correspondiam a apenas 29% da disponibilidade verificada em 1979(19:277).

Na avaliação do Projeto Sertanejo, no âmbito dos estudos preliminares para o Projeto Nordeste, há a seguinte constatação: em 1979, para cada cruzeiro aplicado em gastos a fundo perdido, foram aplicados Cr\$ 1,98 em crédito de investimento, mas em 1982, foram aplicados apenas Cr\$ 1,24. Por mais eficiente que fosse a utilização do crédito, do ponto de vista social, tratava-se de uma atividade de elevado custo operacional(19:277-8).

A escassez de recursos para crédito, além de se refletir em elevados custos operacionais causou duas outras consequências: a nível do pessoal técnico envolvido e a nível da população rural:

O pessoal contratado para o Programa, além do caráter precário e incerto de sua situação funcional, teve a decepção da ociosidade forçada pela ausência de recursos para crédito e acompanhou de perto a interferência política na seleção de quais projetos elaborados seriam beneficiados com a concessão de financiamento.

A nível da população rural, intensificou-se o descrédito na ação governamental, pois houve a instalação de equipes técnicas multidisciplinares, aquisição de equipamentos, instalação de escritórios técnicos, divulgação

de Programa e, ao final, dos 52 mil agricultores inscritos, apenas 6.851 tiveram seus projetos implantados, ou seja, 0,7% dos agricultores potencialmente beneficiários do Programa (19:245).

O ponto crucial consistiu em utilizar-se o crédito subsidiado como instrumento de promoção da implantação de infra-estrutura hidroagrícola, de custo elevado, longo período de vida útil e baixa capacidade de pagamento e de amortização dos investimentos realizados.

Enquanto em todo o mundo desenvolvido, os subsídios agrícolas são concedidos em função da produção alcançada o que força o agricultor a obter o máximo rendimento de seus fatores de produção, no Brasil o subsídio beneficiou o uso de alguns fatores de produção. Do ponto de vista social, a concessão de subsídio corresponde ao uso ineficiente dos fatores subsidiados, pois o agricultor sempre busca minimizar seus gastos. No caso de infra-estrutura hidroagrícola, há uma impossibilidade real de utilizar-se o crédito subsidiado como instrumento de fomento, pois não há como promover-se a eficiência em sua utilização. Esta é uma questão não resolvida pois a circunstância de os agentes financeiros estarem bem distribuídos ao longo da região semi-árida e de terem credibilidade, organização e treinamento, não justifica o uso do crédito para a promoção da criação de infra-estrutura hidroagrícola.

Os elevados subsídios incorporados ao seu programa especial de crédito, não motivaram os agentes financeiros a aplicar seus próprios recursos na execução do Projeto Sertanejo. A nível de Governo Federal, os recursos de origem fiscal, destinados ao crédito rural no Nordeste, já se encontrava comprometidos com o ressarcimento dos custos da assistência creditícia patrocinada pelo PROTERRA, criado em 1971.

Em conclusão, ao centrar-se na assistência creditícia altamente subsidiada, o Projeto Sertanejo frustrou as expectativas da população-meta, pois os tempos eram de crise e não houve disponibilidade de recursos para o Programa.

4. A EXTINÇÃO PREMATURA

Com a criação do Projeto Nordeste, em 1984, o Projeto Sertanejo foi extinto. Pouco a pouco seus núcleos foram sendo desativados; o pessoal técnico foi liberado para regressar aos órgãos de origem ou foram suspensos

os contratos de trabalho; e os escritórios foram desativados. O apoio à pequena unidade de produção foi centralizado no PAPP — Programa de Apoio ao Pequeno Produtor, no âmbito do Projeto Nordeste.

A proposta original não era de extinção, mas de incorporação ao PAPP, à semelhança do que aconteceu com os PDRI's do POLONORDESTE. Uma explicação para esta não absorção, seria de que o foco central de revisão dos diversos programas de desenvolvimento, com vistas à criação do Projeto Nordeste, foi instalado no âmbito da coordenação regional do POLONORDESTE. Este detalhe de caráter operacional refletiu-se no fato de o PAPP ter absorvido os principais acertos dos PDRI's e ter corrigido ou sanado alguns equívocos. Observa-se que, de fato, o POLONORDESTE foi absorvido pelo PAPP, enquanto o Projeto Sertanejo, ao não participar ativamente do processo de revisão promovido pelo Projeto Nordeste, não foi absorvido, e sim extinto.

Em adição à explicação de caráter operacional ou burocrático, no âmbito da SUDENE, há um outro elemento de exclusão do Programa da linha de atuação do PAPP: o caráter medular dos subsídios a agricultores individuais na proposta de ação do Projeto Sertanejo choca-se frontalmente com a diretriz operacional do Banco Mundial de promover a recuperação de custos.

Um outro fator crítico para a extinção do Programa foi a instalação, em 1983, das novas administrações estaduais, para as quais o Projeto Sertanejo estava vinculado à imagem das administrações anteriores. Como estas novas administrações estaduais foram eleitas por voto direto, havia uma forte razão política para a busca de novas propostas de ação que pudessem marcar suas diferenças com as administrações anteriores, eleitas por voto indireto, com forte interferência do Governo Federal. Estas administrações recém-eleitas estavam ansiosas para terem seus projetos aprovados pelo Banco Mundial e não tiveram a sensibilidade de aproveitar os investimentos já realizados na instalação dos Núcleos do Projeto Sertanejo. A importância das dificuldades vencidas e o vulto dos recursos financeiros aplicados foram minimizados no âmbito da busca de novas formulações, novas formas de atuação, novas siglas, novos símbolos.

O Programa contou com grandes percalços, principalmente na montagem de seu esquema institucional, que forçou a SUDENE a desenvolver grandes esforços de coordenação, já que dele participavam diversos órgãos e entidades. O esquema de coordenação das atividades de extensão rural

a serem prestadas pelo Sistema EMBRATER aos produtores nas áreas dos núcleos sob responsabilidade do DNOCS e CODEVASF, por exemplo, somente ficou acertado passados quase dois anos da criação do Programa.

A execução financeira foi uma dificuldade constante para o Programa. Em dezembro de 1976, os recursos que lhe foram destinados para o exercício de 1976, foram transferidos para o custeio das ações de emergência de combate aos efeitos da seca parcial de 1976. Em maio de 1977 foram destinados novos recursos para o Programa, mas o esquema de desembolso não chegou a se efetivar integralmente no exercício.

Na área de crédito, o Programa encontrou insuperáveis dificuldades: em maio de 1977, a SEPLAN-PR destinou Cr\$ 16 milhões para o abono de subsídios a despesas com assistência técnica referentes às operações de crédito que seriam efetivadas naquele exercício, mas o Banco Central, com a necessidade de efetuar cortes no Orçamento Monetário com vistas ao combate à inflação, cancelou a dotação de Cr\$ 560 milhões feita ao programa especial de crédito do Projeto Sertanejo, criado pelo mesmo Banco Central em janeiro do mesmo exercício.

Na área de recursos humanos, o Programa chegou a contar com 3.000 funcionários, sendo 894 de nível superior, 911 de nível técnico e os demais na área administrativa e de apoio. O esforço da SUDENE em recrutar e treinar todo este contingente, inclusive aqueles oriundos de outras entidades públicas, foi desperdiçado com a extinção do Programa. Atualmente, este pessoal treinado se encontra, em geral, em outras atividades que não a de valorização hidroagrícola da pequena unidade de produção. Nesta questão de recursos humanos, onde são tão evidentes as oportunidades perdidas, observa-se como o Programa tinha potencial para promover ajustes e correções de rumo: inicialmente, era previsto cada núcleo contar com 50 funcionários; no entanto, com base na experiência, esta dotação foi reduzida para 28 funcionários.

Na área de equipamentos e edificações, os desperdícios foram de grande monta, pois somente na instalação e operação dos núcleos foram aplicados Cr\$ 22 bilhões, a preços de 1982, ou US\$ 127 milhões.

5. AS PRINCIPAIS LIÇÕES

Uma lição importante a ser colhida da análise do debate anterior à criação do Programa, refere-se ao não acolhimento da contribuição do IPEA à formulação do Projeto Sertanejo. Por que não aperfeiçoar uma proposta em discussão? Por que não aceitar argumentos fundamentados em estudos da própria SUDENE? Como o entendimento desta questão também se refere à lição a ser extraída da extinção prematura do Programa, as respostas a estas duas indagações serão a seguir aprofundadas.

O aspecto essencial consiste em ser um programa governamental, ou mesmo uma proposta de ação governamental, um produto de uma trama de interesses, preferências, características profissionais e de percepções diferentes de uma mesma realidade. A realidade é a mesma, mas cada programa governamental é produto de uma determinada percepção, não sendo possível homogeneizar completamente as distintas percepções que refletem diferentes tramas de interesses, alianças e culturas.

Do documento completo que o IPEA elaborou, foram incluídas no documento de base do Programa apenas algumas partes dos capítulos iniciais. Na parte final do documento, quando se tratava do que seria realizado pelo Programa, nada foi aproveitado da contribuição do IPEA. Da mesma maneira, as propostas de desenvolvimento rural integrado não eram assumidas por outras instituições tradicionais, mais favoráveis aos programas de ajudagem em cooperação entre o setor público e o setor privado, aos programas tradicionais de frentes de serviço, ou aos programas tradicionais de crédito do PROTERRA.

Em resumo, a lição a ser extraída consiste em que a estruturação de uma intervenção governamental pode ser enriquecida em debates entre instituições e pessoas, que representam as mesmas percepções da realidade, que será alvo daquela específica intervenção governamental. A diferentes percepções da realidade, não há rigor técnico ou argumentos férteis que sejam capazes de aplinar as diferenças acerca da sistemática como serem aplicados os recursos públicos, quem os aplicará e quais seriam os seus beneficiários.

A segunda lição a ser colhida é a aplicação desta compreensão à indagação do porquê o Programa não se incorporou ao Projeto Nordeste. Em um mesmo edifício em que esteja instalada uma entidade pública,

é possível encontrar em cada andar diferentes maneiras de perceber as prioridades, de compreender a realidade. Ou seja, o Projeto Nordeste não era espaço adequado ao funcionamento da maneira muito específica de compreender os efeitos de uma seca que estava incorporada na gestão do Projeto Sertanejo.

A extinção prematura do Programa já estava decidida quando na programação de 1977, foi esquecido o Artigo 5º do Decreto Nº 78.299, de 23/08/76, que criou o Projeto Sertanejo, que estabeleceu: "... e pelos Governos dos Estados, sob supervisão da SUDENE, em esquema articulado com as ações de desenvolvimento rural do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste — POLONORDESTE."

Quando das primeiras discussões sobre o Projeto Sertanejo, era sempre assegurado que o Programa consistiria, em relação ao Programa de Irrigação, em uma aplicação de sua área de atuação, e em relação ao POLONORDESTE, uma complementaridade mútua entre o Projeto Sertanejo e a ação dos PDRI's. Um núcleo poderia vir a se constituir uma atividade complementar à atuação do PDRI, do qual receberia complementaridade quanto à infra-estrutura econômica (estradas vicinais e eletrificação rural) e social (educação, saúde e abastecimento d'água às comunidades). Em 1977, dos 20 núcleos em instalação, 11 estavam localizados em projetos de irrigação, oito teria estrutura física própria, e um estava localizado em uma fazenda experimental. Dos nove núcleos fora dos projetos de irrigação, apenas três estavam localizados em área de atuação do POLONORDESTE, mas "não estão de nenhuma maneira integrados com a atuação mais ampla do POLONORDESTE"(18:4).

Em resumo, o Projeto Sertanejo não se incorporou ao Projeto Nordeste apenas em função da sistemática operacional da fusão dos diversos programas de desenvolvimento rural. Diversos fatores colaboraram para esta extinção prematura, mas a lição a ser extraída consiste em que não há sentido propor a integração da atuação de instituições ou de programas, pois cada trama de interesses necessita de suas próprias regras, siglas e símbolos.

Os diversos problemas operacionais que se refletiram em desempenho ineficiente do Projeto Sertanejo, caso houvessem sido corrigidos, ou pelo menos contornados parcialmente, teriam proporcionado ao PROINE (Programa de Irrigação do Nordeste) uma ampla base técnica-adminis-

trativa para a atuação dos Governos Estaduais. Igualmente, a experiência que teria sido acumulada no Projeto Sertanejo seria de grande significação para o PDCT-NE (Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico para o Nordeste), principalmente no tocante ao subprograma GAT (Geração e Adaptação de Tecnologias). O CNPq obteve empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID para este subprograma, por ser de grande significação para a ação governamental na região semi-árida do Nordeste, com o desenvolvimento de tecnologias com os objetivos contidos no ANEXO 6 a este documento de avaliação, visando a elevar o grau de resistência à seca por parte da pequena unidade de produção. A tecnologia que está sendo gerada não tem um sistema de aproveitamento, pois o Projeto Nordeste reduziu esta temática à dimensão de “recursos hídricos”, o que não tem a mesma abrangência do Projeto Sertanejo nem do PDCT-NE/GAT.

Após esta introdução, pode ser indicada uma terceira lição: mesmo com todos os problemas mas com alguns ajustes, o Projeto Sertanejo representaria hoje uma acumulação de experiência. A ação do Projeto Nordeste e do PROINE não estão substituindo o Projeto Sertanejo nesta percepção integrada da pequena unidade de produção no semi-árido. Houve um passo atrás na formação de recursos humanos, no desenvolvimento de tecnologia e no desenvolvimento institucional, sem que haja atualmente uma ação substituta do Projeto Sertanejo.

Por último, cabe extrair uma lição importante: na correta avaliação do Projeto Sertanejo, emerge que o grande fator de geração de equívocos e ineficiência estava embutido na escassez de recursos para crédito rural e na inadequação do crédito subsidiado como elemento central para a valorização hidroagrícola da pequena unidade de produção. A avaliação do Projeto Sertanejo seria outra, se os tempos não fossem de crise e se alguns ajustes houvessem sido feitos oportunamente.

A criação do Projeto Nordeste não eliminou as restrições mais relevantes ao bom desempenho do Projeto Sertanejo (principalmente as restrições quanto a uso e acesso à terra), e a extinção deste representou uma oportunidade perdida para a acumulação de conhecimento e experiência na promoção do fortalecimento da economia da região semi-árida do Nordeste. Há a necessidade de recuperar a proposta abrangente do Projeto Sertanejo, mediante uma ação integrada do Projeto Nordeste com as universidades que estão executando o PDCT-NE/GAT e com o próprio CNPq, que tem trabalhado em conjunto com a SUDENE na geração e adaptação de tecnologias para a região semi-árida.

O Projeto Sertanejo não será substituído adequadamente pelo Projeto Nordeste enquanto houver um reducionismo à dimensão “recursos hídricos” ou “área irrigada” e esquecida a dimensão da transformação integral da pequena e média unidades de produção rural, que é a questão central do desenvolvimento rural integrado, na região semi-árida do Nordeste.

6. ANEXO

6.1. ASSOCIAÇÃO AGRICULTURA IRRIGADA-AGRICULTURA DE SEQUEIRO

A idéia central do Programa consiste em conferir resistência à unidade de produção aos impactos da seca.* Na zona semi-árida do Nordeste, pode-se considerar que, em média, a produção tradicional potencial da agricultura de sequeiro segue uma evolução comparável à da pluviometria. Figuramos, no gráfico anexo, curvas representativas do tipo de evolução da pluviometria e da produção tradicional potencial em função dos anos.

A produção varia todos os anos em torno de uma média, tomada igual a 100, podendo ir até 120% ou mais nos anos de melhor pluviometria, mas podendo cair, nos anos de secas catastróficas, abaixo de 30%.

Pode ser definido um coeficiente de resistência à seca, C_r , pela proporção entre a produção do ano de seca (P_s) e a produção média (P_m) e então,

$$C_r = \frac{P_s}{P_m}$$

Este coeficiente, nas condições de aproveitamento das potencialidades

* Grande parte da concepção desenvolvida a seguir está baseada nos estudos de viabilidade do POLONORDESTE elaborado pelo Consórcio SCET/SIRAC, sob contrato com o IPEA.

da cultura tradicional, seria de

$$Cr = \frac{30}{100} = 30\%$$

Como é insuportável, para qualquer operador econômico, aceitar uma redução de 70% em sua renda anual média, a maneira encontrada no sertão para melhorar a resistência à seca, não havendo condições de elevar a produção no ano de seca (numerador), foi de diminuir o denominador, isto é, não aproveitar totalmente a potencialidade dos solos e do clima nos anos de boa pluviometria, ficando em cerca de 60% da produtividade potencial.

Assim, o coeficiente de resistência à seca melhorou, passando de 30% para 50% ($Cr = 30/60$), em prejuízo da produção nos anos normais. Isto se constata muitas vezes no Nordeste: ou a superfície total não é plantada, ou a carga em animal é inferior ao valor forrageiro dos pastos.

Nas zonas sensíveis às grandes secas, a introdução de melhorias tecnológicas no sistema de produção em ano de chuva média aumentaria a produção média, que poderia passar, por exemplo, de 100 a 115 (linha tracejada no gráfico), mas, na maioria das vezes, este tipo de ação não terá efeito sobre a produção no ano de seca. Eis o caso das ações da extensão rural incentivando o uso de sementes selecionadas mais produtivas, o uso de fertilizantes e efensivos e outros insumos modernos. Nessas condições, o coeficiente de resistência à seca Cr vai cair de 30% para 26%, ($Cr = 30/115$). Isso vale dizer que a produção poderá melhorar em anos normais, mas que a capacidade de resistência à seca do agricultor vai diminuir.

O problema, portanto, da agricultura das zonas secas, é de considerar não somente o aumento da produção, como também, e antes de tudo, a melhoria do coeficiente Cr . Não se pode aumentar a Pm sem aumentar a Ps .

Isso pode ser conseguido através de diversas soluções:

- a) **agronômica:** utilização de plantas resistentes à seca (xerófilas), mas que em um ano normal geralmente têm produtividade inferior às plantas tradicionais;
- b) **econômicas:** elaboração de um sistema de caixa de compensação ou de seguro que assegurará ao agricultor durante o ano de seca uma distribuição de renda mínima (exemplo: PROAGRO);
- c) **técnicas:** associação “cultura seca — cultura irrigada”;
- d) **outras soluções.**

Queremos expor, a seguir, a solução da associação “cultura seca — cultura irrigada”:

A produção de 1 ha irrigado equivale à produção de uma superfície de culturas secas, variando, de acordo com as características dos solos do Nordeste, de 20 a 100 ha. Se a 1 ha irrigado se associa uma superfície de 20 a 100 ha de produção média equivalente, teremos os seguintes resultados (cf. gráfico, parte abaixo do eixo das abcissas):

A produção global de uma tal associação será de: $100 + 100 = 200$

O coeficiente de resistência à seca será:

$$Cr = \frac{30 + 100}{200} = 65\%$$

Em relação à situação atual do agricultor nordestino, o coeficiente Cr terá evoluído de 50% ($Cr = 30/60$) para 65% ($Cr = 130/200$) e, liberado do medo do ano de seca, o agricultor passará a aproveitar totalmente os recursos da superfície de cultura seca, elevando sua produção para 200 contra 60 de antes, que seja, uma multiplicação por 3.

Em tais condições, uma ação de extensão agrícola com introdução de tecnologia moderna é perfeitamente concebível uma vez que, a produção

média sendo de 115 ou mais, o coeficiente Cr ficará em torno de

$$Cr = \frac{130}{11s + 100} = 60,5\%$$

O Cr permanecerá superior a 50% mesmo se o aumento devido à introdução de novas tecnologias chegasse à proporção de 60% da produção média. Isto permite muitas possibilidades de atuação dos serviços de extensão rural.

Nas zonas tradicionais do sertão, onde a pecuária é a principal atividade, o hectare irrigado pode ser dedicado em uma pequena parte (0,15 ha) a culturas de subsistência e o restante (0,85 ha) a culturas forrageiras (capim). As culturas de subsistência garantiriam o autoconsumo de uma família de agricultores, constituída em média de 5 a 6 pessoas. A produção forrageira da parcela irrigada seria suficiente para preservar, no ano de seca, a parte reprodutora do rebanho bovino, bem como os animais jovens, o que propiciaria uma reconstituição rápida dos rebanhos. O sistema de adução d'água para a parcela irrigada também deveria levar uma pequena quantidade d'água adicional para satisfazer às necessidades dos homens e dos animais.

Além da contribuição que uma pequena área irrigada em associação com agricultura seca pode prestar para a elevação do Cr, devem ser consideradas as possibilidades de desenvolvimento de uma agricultura seca mais resistente às estiagens. Há expectativa quanto às possibilidades de um manejo mais adequado do solo com vistas a maior retenção d'água para melhorar o seu aproveitamento pelas plantas. Há também expectativa quanto à substituição das atuais variedades cultivadas de algodão, feijão e outros, por variedades mais resistentes à falta ou irregularidades das chuvas. Há ainda possibilidade de introdução de novas culturas, como o sorgo, para substituir o milho, e outras variedades exógenas já aprovadas em outras regiões semi-áridas. Por último, há perspectiva positiva quanto às possibilidades de, utilizando pastagens mais adaptadas à ecologia nordestina, virem a ser desenvolvidas com mais eficiência a pecuária e a caprinocultura. Mesmo sem irrigação, uma agricultura seca mais adaptada às condições naturais do Nordeste proporciona uma Ps mais aproximada da Pm, ou seja, um Cr mais favorável.

Em resumo, a concepção do Programa consistiria em associar agricultura irrigada seca mais adaptada à ecologia da região semi-árida do Nordeste.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BNB. **A Seca de 1958: consequência da seca e sugestões para minimizar seus efeitos.** Fortaleza, 1958. 21p.
2. BRASIL. Leis, Decretos, etc. Decreto nº 78.299, de 23 ago. 1976.
3. CARVALHO, Otomar de. **A Economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento.** Rio de Janeiro, ABID, 1988. 505p.
4. DNOCS. **Frentes de serviço: estudo sócio-econômico da população atingida pela seca de 1970.** Fortaleza, 1971. 236p.
5. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, nº 230, 18.ago. 1976.
6. GTDN. **Uma Política de desenvolvimento econômico para o Nordeste.** Recife, SUDENE, 1967.
7. IPLANCE/UNICEF. **Subsídios ao estudo das condições sócio-econômicas do menor no Ceará.** Fortaleza, 1989. 41p.
8. MARTINE, George. **Fases e faces da modernização agrícola brasileira.** Brasília, Instituto de Planejamento — IPLAN, 1989. 67p. (Texto para discussão, 15).
9. MIRANDA, Ricardo Nunes de. **Nordeste: evolução da estrutura fundiária.** Brasília, Instituto de Planejamento — IPLAN, s.d. 10p.
10. SEPLAN. IPEA. **Apresentação sucinta e análise de um modelo de desenvolvimento para o Nordeste de autoria do Prof. Antônio Delfim Neto.** Brasília, s.d., 30p. mimeo.
11. _____. **Nordeste: estrutura fundiária.** Brasília, IPLAN, 1975. (Tabela, 7).

12. SEPLAN. IPEA. **Nordeste rural: a ação de promoção do desenvolvimento rural e a provável ocorrência de secas ao longo do período 1980-1985.** Brasília, IPLAN, 1979. 29p. mimeo. (Documento reservado).
13. _____. **Notas sobre o Projeto Sertanejo.** Brasília, IPLA, 1976. 3p. mimeo.
14. _____. **Parecer acerca do programa anual de trabalho do Projeto Sertanejo.** Brasília, Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento do Polonordeste, 1977. 4p. (memorando nº GE/MEMO/Nº 25/77).
15. _____. **Programa de transformação e fortalecimento da economia da Região semi-árida (Projeto Sertanejo).** Brasília, IPLAN, s.d. 44p. mimeo.
16. _____. **Projeto Sertanejo: avaliação preliminar de um programa piloto em desenvolvimento no Estado do Piauí.** Brasília, IPLAN, 1976. 95p. (Documento reservado).
17. _____. **Projeto Sertanejo: discussão preliminar da proposta da SUDENE.** Brasília, IPLAN, 1976. 29p.
18. _____. **Projeto Sertanejo: nota de avaliação da execução.** Brasília, IPLAN, 1977. 5p. mimeo.
19. _____ ; SUDENE & BNB. **Avaliação do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo.** Fortaleza, 1985. 314p. (Projeto Nordeste, 15).
20. SUDENE. **Caráter e efeitos da seca de 1970: Nordeste do Brasil.** Recife, SIRAC, 1973.
21. _____. **Cuestiones de política agrícola regional — NE do Brasil.** Recife, FAO, 1973.
22. _____. **Estudo da rentabilidade dos estabelecimentos agropecuários e das condições de arrendamento da terra no Estado do Ceará.** Recife, SIRAC, 1974.

23. SUDENE. **Estudo da rentabilidade dos estabelecimentos agropecuários e das condições de arrendamento da terra para o Estado de Pernambuco.** Recife, SIRAC, 1974.
24. _____. **Programa de transformação e fortalecimento da economia da Região semi-árida — PROJETO SERTANEJO.** Recife, 1975. 38p. mimeo.
25. _____. **Projeto Sertanejo — avaliação da capacidade de pagamento dos projetos específicos.** Recife, s.d. 14p.
26. _____. **Projeto Sertanejo — características, programa de trabalho, etapa de implantação.** Recife, 1977. 65p.
27. _____. **Projeto Sertanejo: relatório de execução do programa, abril a junho de 1978.** Recife, 1984. 105p.
28. _____; CEPA-PB & DEMA-PB. **Análise do setor agrícola da Paraíba.** Recife, ELC, 1974.
29. _____; CEPA-RN & DEMA-RN. **Análise do setor agrícola do Rio Grande do Norte.** Recife, ELC, 1973.
30. _____; SEPLAN.IPEA; MINAGRI & MEAF/INCRA. **Projeto Nordeste: concepção básica.** Recife, 1984. 105p.

Abstract: This work aims to point out the important aspects of the experience with the creation, implantation, operation and extinction of the Sertanejo Project. For this, it focuses in detail each of its stages enumerating the positive and negative aspects of this project which had as its main purpose to provide the Northeasterner with satisfactory condition to live together with the climatic adversities in the most critical zone the semi-arid. It discusses the efficiency of the project and the property of its extinction in a critical analysis that results in subsidies for technicians and other authorities interested in the Northeastern semi-arid problem.