

QUESTÃO AGRÁRIA E POLÍTICA DO ESTADO:

O POLONORDESTE(*)

*Yves Chaloult(**)*

Resumo: O trabalho focaliza inicialmente a problemática agrária do Nordeste a partir de uma análise histórico-estrutural. Em seguida, apresenta diversas políticas de intervenção e legitimação do Estado no Nordeste, destacando o mais relevante programa de desenvolvimento rural do Estado: o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE). Utilizando dados recentes, descreve e analisa as realizações financeiras e físicas do POLONORDESTE. A seguir, faz uma avaliação qualitativa das repercussões do Programa em termos econômicos e sociais, privilegiando as dimensões estruturais. Conclui que, de um lado, o POLONORDESTE traz benefícios significativos a milhares de pequenos produtores rurais nordestinos, o público-meta do Programa; de outro lado, devido à economia de mercado na qual está inserido, o Programa beneficia ainda mais os donos do capital comercial, industrial e financeiro. O Programa diminui certas tensões existentes no Nordeste — daí o seu papel de legitimação — e, conseqüentemente, propicia a reprodução e o fortalecimento das relações sociais vigentes na região.

(*) Trabalho apresentado no V Congresso Mundial de Sociologia Rural no México, D. F., de 7 a 12 de agosto de 1980. O autor agradece à Yony Sampaio, Leonardo Sampaio e Marialva Almeida de Alcântara as valiosas sugestões para melhorar uma versão preliminar do trabalho.

(**) O autor é Doutor em Sociologia do Desenvolvimento pela Universidade de Cornell.

1. INTRODUÇÃO

O Estado não é neutro e, conseqüentemente, o seu planejamento e as suas políticas estão relacionadas a interesses específicos. O Estado capitalista moderno tem duas dimensões: de um lado, representa e defende os interesses das classes dominantes, reproduzindo e reforçando as relações sociais existentes e, de outro lado, possui uma autonomia "relativa", isto é, não é **totalmente** manipulado pelos membros das classes que controlam a Nação. Dentro deste prisma, o Estado desempenha dois papéis básicos e, com freqüência, mutuamente contraditórios: acumulação e legitimação.

Considerando o Brasil, acredita-se que o Estado é o lugar "privilegiado no qual se dá a articulação política entre as classes e se estrutura primariamente a ideologia" (Cardoso, 1975:196). Obviamente, o Estado brasileiro não é neutro, ou seja, representa ao mesmo tempo os interesses de classes específicas e/ou regiões e seus próprios interesses. Ele defende as demandas políticas, econômicas e sociais das classes dominantes e, de uma maneira desigual, as das dominadas; provê recompensas simbólicas que permitem que as normas e crenças do bloco do poder sejam "aceitas" pela maior parte do povo, propiciando desta forma a manutenção e a reprodução do atual sistema social (Chaloult, 1978a:51).

O Estado brasileiro é cada vez mais presente e atuante a vários níveis. A fim de fomentar a reprodução de condições favoráveis à acumulação de capital, ele intervém cada vez mais ativamente em diversos setores, como, por exemplo, o processo produtivo, através das suas empresas estatais. Assim, o poder do Estado, e nele, do Executivo, aumenta.

É dentro deste contexto que o planejamento surge como uma das atividades básicas do aparelho estatal, embora haja pouca participação da sociedade civil neste processo. O poder central elabora um planejamento a nível regional e em cada região cria diversos Programas Especiais ou ações específicas, numa linha "desenvolvimentista". Assim em 1974, o Estado lançou, numa das regiões mais pobres do país, o Nordeste, um Programa Rural chamado "Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste" (POLONORDESTE), que será analisado e avaliado neste trabalho.

O estudo tem cinco partes: a) problemática; b) descrição do POLO-NORDESTE; c) realizações financeiras e físicas; d) avaliação global; e) conclusões.

2. PROBLEMÁTICA

2.1. A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

Em 1980, o Brasil conta com uma população de aproximadamente 123 milhões (IBGE, 1979a), tendo uma renda "per capita" de cerca de US\$ 1,500.00, segundo os dados oficiais. A sociedade civil enfrenta diversos problemas estruturais, relacionados de uma maneira ou outra com as políticas econômicas e sociais do Estado, que favorecem a expansão e consolidação de um sistema capitalista dependente-associado, baseado no tripé empresas estatais, privadas nacionais e estrangeiras, as quais propiciam a acumulação e concentração do capital. O modelo econômico, controlado por um executivo e uma tecnocracia fortes, continua a se apoiar sobre as exportações, na sua maior parte provenientes do setor primário, que, como no passado, viabiliza a concentração do capital no pólo mais dinâmico do sistema econômico, o setor secundário.

Frente a esta problemática, o que dizer da questão agrária? Pode-se afirmar¹ que o desenvolvimento do setor agrícola brasileiro nas últimas décadas teve três características básicas: a crescente dependência da agricultura com relação à indústria, a desigualdade do processo de penetração do capitalismo no campo e a permanência da pequena produção agrícola não-capitalista.

No que tange ao primeiro aspecto, observa-se a crescente "mercantilização da atividade produtiva agrícola, que é acompanhada pela monetarização não apenas do produto final, como também dos próprios custos da produção, e que implica na tendência à especialização das unidades de produção e à ruptura de sua auto-suficiência, pela ampliação da dependência de suas decisões individuais a estímulos que se originam cada vez mais de alterações econômicas e políticas distantes de seu controle imediato e situadas em outros setores ou segmentos da economia" (Castro et al., 1979:261-262. Nota-se também uma intensa modernização da agricultura em algumas regiões durante a última década, modernização que reforça a tendência à concentração da propriedade fundiária e estimula uma aliança entre o capital e a grande propriedade. As políticas do Estado estimulam a ampliação da participação do setor agrícola como área de aplicação para os capitais industriais e financeiros.

1 Os próximos parágrafos sobre o desenvolvimento da agricultura brasileira são baseados no excelente livro de Ana Célia Castro et al. (1979), *Evolução Recente e Situação Atual da Agricultura Brasileira*.

A respeito da segunda característica mencionada, a desigualdade do processo de penetração do capitalismo no campo, constata-se que “a subordinação da agricultura ao capital, sob a forma de aplicação de capital produtivo nas atividades agrícolas pelo capital industrial, caracteriza-se pela intensificação da utilização de máquinas, implementos agrícolas de origem industrial, pela proletarização da força de trabalho sob a forma predominante do trabalho temporário e pela centralização/concentração de capital e terra na produção agrícola” (Castro et al., 1979:263). Além disso, a agroindústria não-produtora de sua matéria-prima utiliza a pequena propriedade e o trabalho familiar para obter o que precisa. Constata-se, também, que o morador e o parceiro se transformam em força de trabalho assalariada temporária, acentuando o processo do predomínio crescente da agricultura comercial e favorecendo o capital comercial associado aos grandes proprietários fundiários.

Estas mudanças convivem com a terceira característica mencionada: a manutenção da pequena produção agrícola não-capitalista que se recia num constante processo de redefinição. Uma das explicações desta permanência é a necessidade que tem o sistema de ter um “reservatório de força de trabalho” atendendo as culturas comerciais nos períodos de pico de demanda por força de trabalho e trabalhando no seu pequeno estabelecimento nos outros períodos. Ademais, a pequena produção é necessária para produzir alimentos básicos baratos para a reprodução da população urbana e dos assalariados rurais, servindo também como uma espécie de “reservatório de terra” para o grande capital.

De fato, o Estado, através de suas políticas agrícolas, polariza a produção em dois grandes tipos: exportação e oferta interna de alimentos a baixo preço. Ele criou mecanismos que favorecem a capitalização da grande propriedade e do setor de exportações. Um destes mecanismos é o crédito rural fortemente subsidiado, que serve como reserva de valor, quando é usado para comprar terras ou animais.

Além de favorecer classes sociais específicas, certas políticas do Estado beneficiam algumas regiões em detrimento de outras e contribuem para aumentar um dos grandes problemas do Brasil: as desigualdades regionais. Assim, vão crescendo as disparidades entre a região mais rica do país, o Sudeste, e uma das mais pobres, o Nordeste. De fato, embora o Estado tenha políticas redistributivas para o Nordeste, como os incentivos fiscais, estas não conseguem contrabalançar os efeitos concentradores de suas políticas macroeconômicas e setoriais. Conseqüentemente, o Estado, através de diversos mecanismos, acelera o processo de acumulação de capital no Sudeste, sobretudo em

São Paulo, acentuando a tendência para a homogeneização monopolística da reprodução do capital e do espaço econômico. Desta forma, o Estado defende os interesses das classes dominantes, que se localizam sobretudo no Sudeste, preserva os seus próprios interesses e acentua a dependência do Nordeste em face do Sudeste e do capital monopolístico das corporações nacionais e transnacionais.

2.2. O NORDESTE RURAL

Em 1980, o Nordeste abriga mais de 36 milhões de habitantes (IBGE, 1979a), dos quais cerca de 52,6% vivem na área rural, revelando a importância deste setor, objeto de diversos Programas Especiais. O nível de renda de um elevado percentual desta população é baixíssimo. Conforme um estudo do Banco Mundial, existia nos anos 70 cerca de três milhões de famílias nordestinas com uma renda “per capita” anual inferior a US\$ 50.00, indicando que, aproximadamente, 15 milhões de Nordestinos viviam em condições de pobreza absoluta (Carvalho, 1979:463).

Um dos problemas mais graves da região era e é o acesso à posse da terra. Segundo o Censo Agropecuário de 1975, existia neste ano mais de um milhão de pequenos produtores rurais não-proprietários distribuídos, em termos de estabelecimentos, da seguinte forma: 387.640 arrendatários, 100.093 parceiros e 538.841 ocupantes; além disto, registravam-se mais de 600 mil pequenos proprietários com menos de dez hectares (IBGE, 1979b), muitos dos quais são também arrendatários, parceiros ou posseiros. A problemática é muito mais alarmante, se se considera que, segundo Scandizzo (1977), existiam no Nordeste, em 1973, 806.999 trabalhadores assalariados permanentes e 2.040.577 assalariados temporários.

Por outro lado, observa-se que a posse da terra é extremamente concentrada. Em 1975, 6,1% dos produtores rurais nordestinos controlavam 71,9% das terras; os proprietários, tendo áreas acima de 500 hectares e representando apenas 1,0% dos produtores, detinham 40,4% das terras (IBGE, 1979b). Os dados do último Censo Agropecuário ilustravam também uma outra importante contradição: o aumento da concentração da posse e uso da terra no Nordeste. Com efeito, em 1970 os proprietários de áreas acima de 500 hectares totalizavam 1,0% dos produtores e possuíam 37,5% das terras (IBGE, 1975), enquanto, cinco anos depois, já concentravam em suas mãos 40,4% da área, o que significa um aumento de quase 3,0%.

Comparado ao desenvolvimento agrícola brasileiro anteriormente analisado, observa-se que, no Nordeste, o processo de dependência da agricultura à indústria é muito mais lento do que no Sudeste. Por outro lado, encontra-se naquela região um alto grau de associativismo entre o capital comercial e os grandes proprietários fundiários.

A permanência da pequena produção agrícola não-capitalista é de grande relevância. Observa-se a reprodução de relações pré-capitalistas ou não especificamente capitalistas, articuladas e subordinadas à dominação do capital. Neste contexto, o camponês se transforma em um trabalhador para o capital, mas num trabalhador não-proletarizado, que ocupa um espaço criado pelo capital e que se transforma qualitativamente em "algo novo", que está sendo criado pelo próprio capital (Wanderley, 1979).

Este trabalhador vive, seja na grande propriedade, na qual se multiplicaram nas últimas décadas pequenas unidades de produção, oferecendo uma força de trabalho não-proletarizada, seja fora da grande propriedade, onde "a exploração familiar se reproduz quer através da propriedade jurídica da terra, quer da ocupação sem título legal, como base de uma relação de produção/apropriação do sobretrabalho camponês" (Wanderley, 1979:57). Entretanto, o trabalhador que mora fora da grande propriedade é intimamente ligado a ela, em particular, através da venda temporária de sua força de trabalho, o que se torna cada vez mais freqüente no Nordeste rural, ainda mais nas épocas de seca.

Finalmente, deve-se acrescentar que a produção de alimentos básicos é relegada à produção camponesa porque os seus baixos preços não são rentáveis para investimentos diretos de capital. Este só se encarrega de comercializar o excedente que é substancial² e que aumentou nas últimas décadas, não por causa de profundas mudanças tecnológicas ou pela capitalização do setor, mas devido a diversos outros fatores: pressão demográfica, maior absorção da força de trabalho, uso mais intensivo da terra e, sobretudo, aumento da área plantada.

2 Em detrimento da alimentação da família camponesa que vive subnutrida e muitas vezes é forçada a vender o estrito mínimo a fim de atender outras necessidades.

2.3. POLÍTICAS DE LEGITIMAÇÃO DO ESTADO

Frente a esta problemática, o Estado interveio de diversas maneiras na região exercendo o seu papel de legitimação. Tentou atacar temporariamente as contradições existentes mas, na prática, conseguiu apenas ocultar essas contradições e contribuiu para reproduzir, a diversos níveis, as relações sociais vigentes.

A presença do Estado caracterizou-se pelo enfoque das soluções hidráulicas, implementadas pela Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS), criada em 1909, transformada em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Após uma grande seca, em 1958, o Estado decidiu criar a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), tentando atacar de maneira estrutural e não só conjuntural a problemática da região. Entretanto, este novo órgão se constituiu rapidamente “no instrumento pelo qual a burguesia do Centro Sul descapturou o Estado na região da mão da oligarquia agrária, submeteu a burguesia industrial regional à sua tutela e indiretamente controlou a ‘ameaça’ representada pela coligação das forças populares, passando a utilizar o Estado para seus próprios fins, isto é, para assegurar um processo de crescimento econômico acelerado e fazer avançar a expansão capitalista no Nordeste” (Sampaio et al., 1980:70).

Em 1970, após uma outra seca e frente à ineficiência da SUDENE durante a seca, o Estado, através do Executivo, criou, sem consultar realmente a SUDENE, dois Programas, afetando as regiões Norte e Nordeste: o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA). Este último visava estimular o desenvolvimento das atividades agrícolas e pecuárias, reduzindo as pressões demográficas no Nordeste e os problemas relacionados à posse da terra.

Os dois Programas citados não alcançaram os seus objetivos e a partir de 1974, diversos outros Programas governamentais foram criados ou dinamizados para diminuir as contradições existentes no setor primário do Nordeste. Alguns destes são: o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), o Programa de Integração da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), o Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais (PRODECOR) do Ministério da Agricultura, o Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS), o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAM), o Programa de Irrigação e, mais recentemente, o Pro-

grama de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste no valor de Cr\$ 9,9 bilhões para o período 1979/81. Estes Programas permitem ao Estado exercer um maior controle sobre a pequena produção e o processo produtivo ligado a ela. Em outras palavras, o Estado “cerca” progressivamente a pequena produção.

O mais importante destes novos Programas para o Nordeste, em termos de recursos humanos e financeiros e de potencial para mudanças, foi e é o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE) que, a seguir, passa a ser descrito, analisado e avaliado.

3. POLONORDESTE: DESCRIÇÃO

O POLONORDESTE, criado no fim de 1974 pelo Decreto no. 74.794, tinha o objetivo, diz o Decreto, de promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste, com o sentido de pólos agrícolas e agropecuários. No decorrer de sua implantação houve uma evolução nos objetivos do Programa que, por exemplo, definiu que o seu público-meta era essencialmente o pequeno produtor rural, proprietários ou não. Assim, em 1978, as diretrizes oficiais do Programa apontavam a sua filosofia e o seu público da seguinte forma: “A compreensão da problemática social do Nordeste confere ao POLONORDESTE a característica fundamental de sua concepção, qual seja, a concessão da prioridade absoluta à promoção dos pequenos produtores rurais, com e sem a posse da terra. O objetivo básico do Programa consiste no encaminhamento de soluções que visem à remoção ou atenuação dos aspectos restritivos ao desenvolvimento das atividades dos pequenos produtores rurais, indispensável à melhoria de seu padrão de vida e ao seu ingresso na economia de mercado” (IPEA, 1978a:9).

A partir da idéia de que o Nordeste não é homogêneo e de que existem “diversos Nordestes”, foram escolhidos cinco grandes áreas de atuação do Programa, considerando o potencial agrícola de diversas microrregiões. Estas áreas são: Vales Úmidos, Serras Úmidas, Agricultura Seca, Tabuleiros Costeiros e Pré-Amazônia.

O Programa atua em três setores: Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI), Projetos de Colonização e Projetos de Irrigação, sendo o primeiro setor o mais importante e contando com 42 projetos em 1980.

Um PDRI é formulado a partir de um diagnóstico da realidade, servindo de base à elaboração de um projeto de cinco anos, participando intensamente nesta fase as Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola (CEPA) de cada Estado. Anualmente é elaborado um Plano Operativo de cada projeto, o qual deveria basear-se numa avaliação crítica do desempenho do projeto no ano anterior. Cada projeto é composto de diversos subprojetos, destacando-se por ordem de importância, no que toca ao aspecto financeiro: estradas vicinais, assistência técnica, eletrificação, educação, saúde, pesquisa, abastecimento de insumos, mecanização, regularização fundiária, cooperativismo, armazenamento e outros, além do crédito rural, os quais devem manter entre si a maior integração possível, visando ao desenvolvimento global.

Em termos operacionais, o Programa tem três grandes níveis: o estadual, composto de uma Unidade Técnica que coordena as ações das diversas instituições executoras e que é vinculada a um Conselho Diretor que toma as decisões finais a nível de Estado. O segundo nível é o regional que, através da SUDENE, acompanha e avalia todos os projetos, elaborando também a programação global. O terceiro é o federal que, em Brasília, analisa os relatórios da SUDENE, libera os recursos e participa das negociações e decisões finais sobre o Programa.

Finalmente, devemos observar que diversas instituições internacionais participam ativamente do Programa. Assim, no início de 1980, o Banco Mundial financiava seis PDRI's e um projeto de colonização, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) financiava cinco PDRI's e a Organização dos Estados Americanos (OEA) iniciava uma ação de cooperação técnica nas áreas de planejamento, avaliação e desenvolvimento de recursos humanos.

4. REALIZAÇÕES

4.1. REALIZAÇÕES FINANCEIRAS

De 1975 até março de 1980, foram programados mais de Cr\$ 34,5 bilhões, a preço de 1979, isto é, aproximadamente US\$ 766 milhões³ para o POLONORDESTE. Neste período, 40,4% destes recursos foram alocados aos PDRI's: 11,3% em Projetos de Colonização, 39,0% em Projetos de Irrigação e 9,3% para outras ações (SUDENE, 1979:13).

3 Calculando Cr\$ 45,1 por dólar.

Entretanto, existe uma tendência muito clara no Programa. A importância dos PDRI's aumentou muito a partir de 1979, considerando o seu percentual de recursos. Com efeito, naquele ano e em 1980, os Projetos de Irrigação passaram a receber poucos recursos do POLONORDESTE; conseqüentemente, em termos percentuais, foram alocados cerca de 75,0% dos recursos aos PDRI's.

As liberações programadas, normalmente, sofrem demorados atrasos, mas os recursos são liberados. Por exemplo, considerando um dos anos fiscais do Programa, abril 79/março 80, todos os recursos programados haviam sido liberados no fim de março de 1980, exceto algumas parcelas dos recursos internacionais. No que concerne à relação recursos liberados/recursos aplicados durante um ano fiscal, o percentual é superior a 75,0% (SUDENE, 1979). No que tange ao aumento real de recursos para os PDRI's, no período 1975/80, houve aumento efetivo em 1976 e 1979. Nos outros anos a situação foi quase estável.

Focalizando a programação de 1980, constatou-se que, além dos recursos de crédito rural na ordem de Cr\$ 2,5 bilhões, mais de 6,5 bilhões serão alocados ao POLONORDESTE no período abril 80/março 81, sendo que mais de 75,0% destes recursos beneficiarão os PDRI's. O Banco Mundial e o BID vão financiar mais de Cr\$ 1,2 bilhão deste montante.

De fato, estas duas instituições estão muito envolvidas com o Programa. Por exemplo, analisando o ano de 1979, observamos que Cr\$ 4.077,2 milhões foram alocados ao Programa. Deste total, os Bancos Internacionais participaram com Cr\$ 677,2 milhões, ou seja, 16,5% do montante total, o que é significativo. O Banco Mundial foi o mais atuante, alocando Cr\$ 539,4 milhões, enquanto os recursos do BID chegaram a Cr\$ 137,8 milhões. Além disto, o Banco Mundial analisa a possibilidade de assinar um contrato de financiamento de um projeto de crédito rural para o POLONORDESTE de mais de US\$ 500 milhões, financiando aproximadamente um terço do valor do projeto, que pretende atingir cerca de 122.000 pequenos produtores nos seus três primeiros anos de vigência.

Focalizando o percentual dos recursos aplicados nos PDRI's até 30 de junho de 1979, no valor de Cr\$ 2.823 milhões em preços correntes, o que se pode concluir? A tabela a seguir fornece diversas informações a nível de quatro grandes áreas de atuação — apoio ao produtor, infra-estrutura, tanto econômica quanto social, e administração — e a nível de subprojetos. Analisando a coluna dos recursos aplicados até junho de 1979, depreende-se que o setor

TABELA 1
Recursos dos PDRI do POLONORDESTE: Percentual Aplicado
ou Programado por Subprojetos
1975 – 1980

Subprojetos	Aplicado		Programado
	Até 03/1978	Até 06/1979	04/1979 – 03/1980
APOIO AO PRODUTOR	36,2	42,3	43,6
– Assistência Técnica e Extensão Rural	12,7	16,5	19,7
– Pesquisa e Experimentação	4,1	5,5	4,4
– Abastecimento de Insumos e Fomento	5,1	5,2	1,2
– Mecanização Agrícola	5,5	3,2	0,7
– Cooperativismo	1,2	2,0	3,1
– Armazenamento	0,8	2,1	0,3
Regularização Fundiária	1,9	2,6	4,4
– Outras Ações (*)	4,9	5,2	9,8
INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA	35,6	33,6	26,6
– Estradas Vicinais	28,6	21,4	22,9
– Eletrificação Rural	7,0	12,2	3,7
INFRA-ESTRUTURA SOCIAL	23,9	19,0	19,6
– Educação	9,2	8,8	8,8
– Saúde	6,2	5,2	7,6
– Saneamento e Abastecimento D'água	8,5	4,6	2,8
– Desenvolvimento Comunitário	0,0	0,4	0,4
ADMINISTRAÇÃO E GERÊNCIA	4,3	5,1	10,2
T O T A L	100,0	100,0	100,0

Fontes: IPEA, 1978b;

SUDENE, 1979: 39-40.

(*) Engloba: Comercialização, Mercado do Produtor, Serviço de Informações de Mercado, Pequena Empresa Não-Agrícola, Piscicultura de Águas Interiores, Produção de Sementes e Mudas, Pequena Irrigação, Centro Pecuário, Desenvolvimento do Artesanato, Compra Antecipada da Produção e Fundo para a Aquisição de Terras.

de apoio ao produtor é o mais valorizado, com um total de 42,3% dos recursos aplicados, seguido do setor infra-estrutura econômica, com 33,6%, e do de infra-estrutura social com 19,0%. Considerando os dados por subprojetos, observa-se logo que as estradas vicinais, com 21,4% dos recursos aplicados, a assistência técnica e extensão rural, com 16,5%, a eletrificação rural, com 12,2%, e a educação, com 8,8%, são os quatro subprojetos mais significativos. Estes dados mostram que somente dois subprojetos, estradas e eletrificação, totalizam mais de 33,0% dos recursos. Isto é grave se se tem em mente que este tipo de subprojetos beneficia sobretudo os médios e grandes produtores e as classes dominantes; embora atinja também os pequenos, muitas vezes, porém, de modo negativo. Este alto percentual para os dois subprojetos mencionados tem grandes conseqüências ao nível estrutural, perspectiva que se abordará mais detidamente na parte da avaliação. A tabela revela, também, que a área social não é a prioridade do Programa, sendo que, em termos percentuais, a educação ocupa o quarto lugar e a saúde o sexto.

A tabela deve ser analisada sob um outro ângulo: as mudanças dos percentuais no decorrer da evolução do Programa. Têm-se aqui três pontos, no tempo, que podem ser comparados. Observa-se em primeiro lugar, que o setor apoio ao produtor se torna cada vez mais importante para o Programa, passando de 36,2% dos recursos aplicados até 31 de março de 1978, para 42,3% dos aplicados até 30 de junho de 1979, atingindo, na programação de abril de 79 até março de 80, um percentual de 43,6. De um outro lado, no período em estudo, a dimensão infra-estrutura econômica se torna cada vez menos relevante, o que é um índice positivo, considerando o público-meta do Programa. Nota-se também que o Programa se burocratiza progressivamente, sendo que a dimensão administração obtém sucessivamente os percentuais de 4,3, 5,1 e 10,2%.

Se focalizados os subprojetos, nota-se que a assistência técnica, o cooperativismo, a regularização fundiária e outras ações absorvem mais recursos ano após ano, enquanto o fenômeno oposto é tangível para os subprojetos de mecanização agrícola e de saneamento e abastecimento d'água. No conjunto, estas tendências parecem positivas, sobretudo no que concerne à diminuição do percentual da mecanização, que favorece em grande parte os médios e grandes proprietários, os únicos que podem alugar tratores. É, também, interessante observar o aumento do percentual da regularização fundiária que, definitivamente, favorece os pequenos produtores, permitindo-lhes controlar em parte os meios de produção e obter mais facilmente crédito. Finalmente, chama-se a atenção para o item "outras ações", que duplicou o seu percentual. Este fato pode ser positivo se se considerar que muitos subprojetos aqui incluídos atin-

gem sobretudo o pequeno produtor, como é o caso do artesanato, do fundo para a aquisição de terras, da compra antecipada da produção e outros. Essas "outras ações" são, também, importantes para facilitar o ajustamento do programa às peculiaridades das áreas, necessidades e anseios locais. Entretanto, o item é ambivalente, porque engloba outros subprojetos que não estão bem definidos em termos de grupos diretamente beneficiados.

Finalmente, deve-se registrar que a atividade de crédito rural dos PDRI's incorporou até o fim de 1979 um volume de recursos da ordem de Cr\$ 3 bilhões a preços de 1979 (SUDENE, 1979:11). Este montante é muito significativo, sobretudo se comparado com o montante aplicado para os outros subprojetos dos PDRI's até 30 de junho de 1979, que é da ordem de Cr\$ 2,8 bilhões, a preços correntes. O dado revela que o POLONORDESTE valoriza muito o setor de apoio ao produtor, embora não revele quem utilizou o crédito e sobretudo até que ponto este crédito se transformou num mecanismo de substituição da linha de crédito comum dos bancos.

4.2. REALIZAÇÕES FÍSICAS⁴

Até março de 1980, o POLONORDESTE atuava em 32 PDRI's e quatro Projetos de Colonização. Em abril do mesmo ano incorpora dez novos PDRI's, totalizando 42. Apresentam-se em seguida dados sobre as realizações físicas dos 32 PDRI's até 30 de junho de 1979, usando como fonte de dados um relatório sintético da SUDENE (1979:37) sobre o Programa.

No setor de apoio ao produtor, as seguintes realizações podem ser notadas. Os técnicos em extensão rural atenderam cerca de 140.000 produtores e deram assistência a mais de 618.000 hectares, atingindo quase um milhão de bovinos, caprinos, suínos e ovinos. O número de técnicos contratados atingiu 1.150, indicando uma média de mais de 120 produtores por técnico. O número de produtores assistidos é elevado, mas, se comparado com as necessidades do Nordeste, ainda é insuficiente.

Os dados dos subprojetos de regularização fundiária indicam que até junho de 1979 somente 2.862 títulos de terra tinham sido emitidos graças ao

4 Os dados sobre realizações físicas são bastante frágeis e são sobretudo significativos para indicar tendências. Alguns dados não são cumulativos para todos os anos da atuação do Programa.

POLONORDESTE. Sabendo que existem mais de meio milhão de posseiros em todo o Nordeste, chega-se à conclusão de que o Programa nem arranhou essa importantíssima dimensão da problemática da pequena produção agrícola não-capitalista. A mesma conclusão se aplica no caso dos subprojetos para aquisição de terras, considerando que somente algumas centenas de produtores tiveram acesso à posse da terra graças a este segmento, embora nos próximos anos este número possa se apresentar bem mais elevado.⁵

Observa-se que 74 cooperativas foram assistidas.⁶ Ao nível do abastecimento de insumos, 25 postos de revenda foram instalados ou construídos. Nos subprojetos de mecanização agrícola, 5.238 hectares foram atingidos, 3.182 produtores assistidos e 725 pequenas barragens e aguadas construídas. Oito armazéns foram construídos com uma capacidade total de 175.000 sacos. Todavia, os armazéns têm beneficiado mais os maiores produtores e os intermediários do que os produtores de baixa renda, cujo excedente já é comprometido na hora da colheita ou deve ser vendido rapidamente para que possam sobreviver.

O subprojeto da Compra Antecipada da Produção (CAP), ou seja, financiamento da cultura de produtos alimentares até o montante de 15 vezes o Maior Valor de Referência (MVR), sem juros, beneficiou mais de 11.000 pequenos produtores, que não tinham acesso ao crédito bancário. O valor médio do empréstimo é de aproximadamente Cr\$ 10.000,00, segundo a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL). Este subprojeto é ambivalente, embora beneficie os produtores de baixa renda, porque estimula um processo já existente no meio rural nordestino, a pecuarização, como se verá mais adiante. Os recursos da CAP, totalizando mais de Cr\$ 150 milhões, formam um fundo rotativo e, além disto, são utilizados para a compra de excedentes dos pequenos produtores não-beneficiados pela CAP. Através da Compra Antecipada e da de excedente, o Estado participa mais ativamente nas diversas fases do processo produtivo e contribui para elevar os preços ao nível do produtor ou, pelo menos, para estabilizá-los nos momentos mais críticos. Uma consequência desta intervenção é que o Estado exerce um maior controle sobre a pequena produção, como vem acontecendo recentemente a diversos níveis.

5 Por exemplo, um PDRI, o Vale do Parnaíba, no Piauí, a ser financiado pelo Banco Mundial em 1981, planejou dar acesso à posse da terra a 6.000 produtores não-proprietários a partir de 1981.

6 Não se dispõe de dados sobre o número de sócios beneficiados. As previsões eram de mais de 44.000.

O subprojeto de crédito rural atingiu cerca de 30.000 produtores, a maioria durante mais de um ano. O valor médio por financiamento é de um pouco mais de Cr\$ 40.000,00, abrangendo tanto o crédito de custeio quanto o de investimento. Os bancos que fizeram os financiamentos são, por ordem de importância: O Banco do Brasil, o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo. No início do Programa, o crédito tinha um teto de 15.000 MVR, demonstrando que atingia facilmente os médios e grandes proprietários. Entretanto, houve uma evolução e, em 1979, o teto era de 200 MVR por financiamento e, em 1980, de 100 MVR, significando que beneficia sobretudo o público-meta.

No que diz respeito ao setor de infra-estrutura econômica, constata-se que 2.138 quilômetros de estradas e 2.008 quilômetros de linhas de distribuição elétrica rural foram construídas até junho de 1979; o dado é significativo. Entretanto, a pergunta básica é: quais grupos sociais se beneficiaram mais com isto? O que significam estas ações em termos de especulação fundiária e de valorização do fator terra?

Em termos de infra-estrutura social, nos subprojetos de educação, 407 unidades escolares foram construídas e 715 reformadas ou ampliadas, enquanto 2.165 professores foram reciclados. No setor saúde, 106.000 consultas médicas foram feitas, 455.000 vacinas aplicadas, 18.000 tratamentos odontológicos realizados, 170 minipostos ou postos de saúde construídos e 20 hospitais reformados ou ampliados. Finalmente, foram construídos 90 sistemas de abastecimento d'água e dois açudes públicos.

Obviamente a infra-estrutura social apresenta importantes realizações que, sem dúvida, beneficiam em grande parte o público-meta do Programa e atuam num setor com grandes necessidades. Entretanto, pode-se pelo menos indagar: qual tipo de educação está sendo propiciado pela atuação do POLO-NORDESTE? Uma educação "libertadora" que favorece o espírito crítico e a criatividade ou uma educação alienante e reproduzindo os valores dos grupos dominantes? O sistema de educação implantado contribui para desenvolver os valores da comunidade e as suas aspirações profundas ou os destrói a partir de um processo de massificação? A atuação no setor da saúde valoriza a medicina popular e a sabedoria do povo adquirida durante séculos ou contribui para fazer penetrar no campo um tipo de medicina proveniente dos países capitalistas avançados e para beneficiar os interesses das corporações transnacionais que controlam o setor farmacêutico do país e tentam atingir qualquer rincão do Nordeste? Em síntese, qual é o posicionamento do Programa frente à cultura popular a diversos níveis? Não se tem resposta clara a estas indagações,

mas há suspeita de que muitos valores-chaves e saudáveis dos trabalhadores do campo não são respeitados por certos antivalores que trazem a penetração do capital no campo e os Programas do aparelho do Estado que servem mais para reproduzir o sistema que os gerou e os seus valores do que para transformá-lo.

Se comparadas as realizações físicas com a programação prevista, constata-se, a nível dos subprojetos de assistência técnica e de cooperativismo, que os percentuais giram entre 90 e 110,0%, concluindo-se que a programação é altamente respeitada. Para os subprojetos de estradas vicinais, eletrificação, mecanização, educação e saúde, a relação realizações/programação é da ordem de 50,0%, enquanto que, para os subprojetos de crédito, regularização fundiária, armazenamento, abastecimento de insumos e saneamento esta relação é muito inferior a 50,0%, revelando uma deficiência ao nível do planejamento e/ou da implementação dos projetos.

Finalmente, se forem levadas em consideração todas as ações do Programa, observa-se que direta e indiretamente o POLONORDESTE beneficia cerca de dois milhões de Nordestinos, conforme o dado da Exposição de Motivos do Programa para o ano de 1980. O número é muito expressivo embora o seu significado, em termos qualitativos, não esteja muito claro.

5. AVALIAÇÃO GLOBAL

5.1. AVANÇOS E DESDOBRAMENTOS

É óbvio que o POLONORDESTE apresenta diversos aspectos positivos para a região e para o seu público-meta e, conseqüentemente, desempenha o seu papel de legitimação do Estado e de suas políticas. Através do Programa, o Nordeste capta um elevado montante de recursos financeiros da União como também utiliza melhor os seus recursos humanos. Por outro lado, é relevante a escolha de diversas áreas com um bom potencial agrícola para implementar o Programa. Desta forma reconhece-se que a região não é homogênea.

Nesta linha, dois outros aspectos positivos são: o maior conhecimento da realidade rural nordestina através do Programa e, sobretudo, a interiorização dos técnicos e das ações do Estado a diversos níveis.

A progressiva mudança nos objetivos do Programa e a afirmação de que os seus beneficiários são exclusivamente os pequenos produtores são excelentes, embora se saiba que, concretamente, existe uma defasagem entre as diretrizes e os fatos empíricos. Comparado a outros Programas localizados na região como, por exemplo, os de Irrigação, o POLONORDESTE atende direta e indiretamente um número muito mais significativo de beneficiários.

A evolução positiva do Programa é nítida em alguns setores, não só em termos de alocação dos recursos financeiros por subprojeto ou ainda do novo valor — 100 MVR — dos seus financiamentos, como também pelos novos subprojetos que pouco a pouco estão sendo introduzidos. Por exemplo, em 1976, não existia nenhum subprojeto de fundo para a aquisição de terras, o qual permite atacar uma contradição fundamental para o pequeno produtor não-capitalista, o acesso à posse da terra. Hoje, estes subprojetos estão sendo introduzidos em diversos PDRIs, embora sem muita garra, considerando a amplitude e importância da problemática. Um outro subprojeto que ataca a dimensão estrutural, a regularização e titulação fundiária está penetrando e sendo aceito em diversos PDRIs. A compra antecipada da produção e a compra de excedentes não existiam em 1976, mas em 1980 estavam incluídas como subprojeto em mais de dez PDRIs. O estímulo aos valores nativos como o artesanato e a pesca artesanal está aparecendo, embora muito lentamente, sob a forma de subprojeto em alguns PDRIs. É também valorizada a criação de pequenos animais. Sob o incentivo do Banco Mundial, estão sendo implantados desde 1979 subprojetos de apoio a pequenas empresas não-agrícolas,⁷ que podem ajudar a diminuir alguns problemas de comercialização, além de gerar empregos diretos e indiretos e, assim, diminuir o processo migratório. Finalmente, estão começando a surgir subprojetos específicos de análise e avaliação qualitativa da natureza e do significado das ações exercidas pelo aparelho estatal através do seu Programa Especial. Para diversos técnicos, chegou a hora de refletir sobre os desdobramentos atuais e futuros deste tipo de intervenção do Estado.

Ao nível de reflexão e trabalho grupal, assim como do processo de organização e mobilização, nota-se um certo avanço, porque os produtores começam a ser atendidos de forma grupal e porque, embora de maneira tímida e em poucos PDRIs, pergunta-se aos beneficiários a sua opinião em relação ao Programa, que foi normalmente imposto de cima para baixo.

Um outro avanço é a tentativa de elaboração de um planejamento integrado. Para a região isto é bastante inovador. Embora esta integração tenha

7 Com menos de dez empregados.

muitas vezes ficado ao nível do desejo e da boa vontade, esta tentativa é sem dúvida positiva e poderá trazer frutos no futuro, caso ela se origine das bases.

Finalmente, a presença de diversas instituições internacionais pode ser considerada como proveitosa por diversas razões: elas pressionam para que os não-proprietários tenham acesso à posse da terra; apóiam o processo de organização comunitária e de mobilização, assim como o trabalho grupal; insistem para que os pequenos produtores sejam realmente atendidos (quando, por exemplo, no caso do crédito rural, fixa-se um teto de 100 MVR); favorecem os subprojetos inovadores e as atitudes criativas; introduzem uma metodologia mais produtiva e pressionam para que o Programa esteja agilizado em termos financeiros e burocráticos. Entretanto, esta presença tem uma vertente contraditória que é uma maior dependência não só em termos do aumento da dívida externa — devido aos financiamentos dos bancos — como também em termos da diminuição da autonomia de decisão a diversos níveis e em termos de respeito a valores culturais do povo, nem sempre fáceis de captar para quem não conviveu mais de perto com ele.

5.2. CONTRADIÇÕES

Reflita-se agora sobre as contradições que apareceram e persistem no Programa. Agrupem-se as idéias em torno de dez tópicos específicos: acesso à posse da terra, investimentos em infra-estrutura, crédito e pecuarização, público-meta, organização e participação, integração e intercâmbio, ações substitutivas, realizações *versus* necessidades, emprego e renda, papel da mulher e, finalmente, níveis de poder, burocratização e liberação de recursos.

5.2.1. Acesso à Posse da Terra

É conhecida a importância de se ter acesso à terra e, sobretudo, exercer-se a posse sobre essa terra. O pequeno agricultor deseja ser, pelo menos em parte, dono dos meios de produção, um dos quais é a terra. Do ponto de vista das relações de produção, sendo proprietário, ele é menos dependente e suas opções se tornam maiores. Considerando o processo de modernização, se o agricultor possuir a terra na qual trabalha estará mais inclinado a fazer um melhor uso do solo e a utilizar alguns insumos rudimentares que estão ao seu alcance; conseqüentemente, elevará sua produtividade e produção.

Acontece que, para os grandes proprietários, a posse da terra assume um caráter de reserva de valor e se configura como o principal mecanismo de apropriação, permitindo o acesso a outras formas de riquezas e de poder. Ela é símbolo de *status*. É apropriada de forma privada e se transforma em objetivo e meio de produção de mercadorias. Como se viu na segunda parte, a propriedade da terra tende a ser mais concentrada e, paralelamente, observa-se a expulsão dos moradores, que se transformam em assalariados. Os pequenos produtores não-proprietários, que continuam a cultivar a terra, se vêem cada vez mais expropriados do excedente de sua produção e também do seu principal meio de produção, a terra, devido à elevação do preço da terra que, na medida em que se valoriza, se torna ainda mais inacessível a eles e se concentra nas mãos de poucos proprietários, os quais acumulam, apropriando-se da renda fundiária e do lucro médio produzidos pelos não-proprietários. As classes em jogo entram assim em conflito, uma vez que o grande proprietário, que é ao mesmo tempo comerciante e usineiro, terá interesse em ver mantidas as estruturas arcaicas de exploração e de poder ainda existentes hoje em dia no interior do Nordeste.

Frente a esta situação, qual é a posição do POLONORDESTE? Nas suas diretrizes, o Programa defende de maneira rigorosa a tese de que quem trabalha num pedaço de terra deve ser dono dela. Com estas diretrizes, deseja contribuir de maneira clara na “disseminação de oportunidade de acesso à posse da terra” (IPEA, 1978a:13). Aloca recursos em três setores específicos para atingir este fim: crédito fundiário, regularização fundiária e fundo para a aquisição de terras. Acontece que o primeiro meio é pouquíssimo divulgado e utilizado a nível de cada projeto. Ademais, as modalidades deste tipo de crédito não atraem o pequeno produtor. Os dois outros meios estão sendo cada vez mais introduzidos nos projetos mas, por enquanto, atingem só alguns milhares de produtores, o que parece simbólico, considerando as necessidades da região, isto é, mais de um milhão de estabelecimentos sem título de propriedade, mais de meio milhão de minifundiários e quase três milhões de assalariados temporários e permanentes, como foi visto.

Constatou-se que, embora o POLONORDESTE reconheça a importância da problemática mencionada, na prática, está pouco empenhado em enfrentá-la de maneira mais direta e generalizada. Entretanto, o problema do acesso à posse da terra deveria ser o subprojeto mais importante, em termos de alocação de recursos humanos e financeiros, sendo que é o primeiro passo — obviamente, não o único — para poder encaminhar um início de solução da questão agrária no Nordeste. Neste sentido, estuda-se a possibilidade de que as diretrizes do Programa exijam que pelo menos um terço dos recursos

alocados aos PDRI, ao nível de cada Estado, seja utilizado em subprojetos de reestruturação fundiária.

Finalmente, outras ações do POLONORDESTE, no setor de infra-estrutura, contradizem o seu desejo de disseminar a oportunidade de acesso à posse da terra, porque contribuem para valorizar a terra, o que torna o seu preço inacessível aos pequenos produtores que querem comprar um “pedaço de chão”.

5.2.2. Investimento em Infra-Estrutura

Foi visto que o Programa investe mais de 30,0% de seus recursos em subprojetos de infra-estrutura, como estradas vicinais e eletrificação rural. Além disto, possui subprojetos de mecanização e de armazenamento. Este tipo de intervenção favorece e acelera um fenômeno já existente antes da criação do Programa: a especulação em relação à terra que se tornou uma reserva de valor e um meio de produção de valor de troca para o capital excedente de outros setores de produção, especialmente o setor industrial beneficiado por políticas de incentivos fiscais ou crédito subsidiado. Uma maneira de diminuir esta contradição é a seguinte: as diretrizes do Programa devem exigir, como está sendo cogitado atualmente, que haja uma real reestruturação agrária nas áreas dos PDRI antes que se iniciem investimentos em infra-estrutura econômica nestas áreas.

Quem se beneficia com a infra-estrutura montada pelo POLONORDESTE? Praticamente toda a comunidade. Por exemplo, quem precisa ir ao médico ou ir à cidade, terá uma estrada para isto. Entretanto, alguns se beneficiam mais, outros menos e outros só potencialmente. Em termos econômicos, por exemplo, viu-se que os proprietários terão o preço de sua terra valorizado com a abertura de estradas vicinais ou a inauguração de uma linha de eletrificação. Quem tiver mais terra será então mais beneficiado pela elevação do preço da terra. Os grandes proprietários, ligados ao capital comercial, e os intermediários utilizarão muito mais uma estrada vicinal, em termos de comercialização da produção, do que um minifundiário ou um posseiro, praticando uma agricultura de subsistência e usando muitas vezes como meio de transporte o animal que prescinde de estrada. Por sua vez, o capital industrial, pela mediação do capital comercial, penetrará muito mais facilmente no campo, se tiver uma certa infra-estrutura.

Deve-se, também, lembrar que alguns benefícios só existem “no papel” para os grupos de baixa renda. Por exemplo, a existência de uma linha de eletrificação não significa que todos poderão utilizar esta energia. Somente os que tiverem razoáveis condições econômicas poderão utilizá-la. De um outro ponto de vista, o capital investido neste setor serve sobretudo para “iluminar” as casas dos mais “abastados” e é pouco utilizado como um meio de aumento da produção agrícola.

Uma outra consequência da criação de infra-estrutura é a seguinte: os laços de dependência do pequeno produtor aumentam no momento em que o capital industrial penetra na sua região. Com efeito, a abertura de uma estrada faz crescer a articulação da pequena produção com o mercado e, então, aumenta a sua dependência em termos de suprimento de instrumentos de trabalho, de utensílios domésticos, medicamentos, produtos gerados pelo capital industrial. Então, diminui a economia voltada para a produção de valores de uso e cresce a economia ligada à produção de valores de troca. Paralelamente, esta dependência frente ao mercado pode destruir a produção puramente doméstica de roupas, calçados e remédios caseiros, como também o artesanato da região onde penetra o capital industrial, destruindo não só os objetos mas, também, a cultura e os valores a diversos níveis (Ianni, 1978).

Os investimentos do POLONORDESTE em infra-estrutura podem, também, estimular um outro tipo de dependência: o da região Nordeste frente ao Sudeste. Como se viu, este tipo de subprojeto favorece a venda de produtos provenientes de indústrias tanto nacionais quanto transnacionais. Muitos destes produtos são industrializados no Sudeste e conquistam o mercado do Nordeste, onde o produto não é fabricado ou é produzido a um preço maior e com qualidade inferior.

5.2.3. Crédito e Pecuarização

O POLONORDESTE introduziu em mais de dez PDRI subprojetos de Compra Antecipada da Produção (CAP), que permitem a produtores não-proprietários ter acesso a recursos no montante de até 15 MVR, sem juros. Além disto, o Programa tem a sua linha de crédito a baixos juros, acessível aos não-proprietários. O valor médio destes financiamentos é de cerca de Cr\$ 40.000,00, o que não é muito elevado.

Os resultados deste tipo de ação são ambivalentes. Existem diversos efeitos extremamente positivos: os arrendatários, parceiros, posseiros e mini-

fundistas têm acesso a recursos financeiros próprios e, assim, diminuem os seus laços de dependência em relação aos donos da terra e do capital; usam agora um crédito altamente subsidiado, o que era anteriormente privilégio dos médios e grandes proprietários, sobretudo; com recursos próprios, aumentam normalmente a sua área plantada, produzem mais, comem melhor, aumentam a sua renda e, conseqüentemente, melhoram o seu nível de vida.

Entretanto, podem-se perceber conseqüências de uma outra ordem. Tendo recursos para plantar, aumenta a procura para arrendar terras, normalmente provenientes dos grandes proprietários fundiários. Este fato favorece a sustentação do latifúndio e até o seu fortalecimento, permitindo-lhe crescer. Então, enquanto no passado o latifúndio criou o minifúndio, hoje este, com a CAP e com o crédito facilitado, pode permitir àquele sobreviver. Em segundo lugar, uma maior demanda de terra para arrendar estimula o aumento do preço dos aluguéis e o processo de especulação, o que dificulta ainda mais o acesso à posse da terra para quem não a tem. Em terceiro lugar, sabendo que uma das mais freqüentes formas de arrendamento é o plantio de pastagens para o gado de um grande proprietário ou empresa agropecuária, pode-se concluir que uma maior área arrendada significa mais capim, mais gado, aumento da área de pecuária e, em resumo, a aceleração de um processo já existente em muitos Estados do Nordeste, a pecuarização. Assim, o boi contribui para o processo de expulsão do homem da terra, liberação da mão-de-bra e migração. O processo migratório leva o produtor mais adiante, onde abre novas frentes e incorpora seu trabalho a outros empreendimentos agrícolas cuja finalidade é o lucro, ou o leva na direção da cidade, gerando mais subemprego ou desemprego (Chaloult, 1978b).

Constata-se que um subprojeto criado com a finalidade de atingir e promover essencialmente o produtor não-proprietário pode ter conseqüências contraditórias e favorecer os donos dos meios de produção, reforçando o processo de concentração de capital, de terra e de poder já existente.

5.2.4. Público-meta

As diretrizes do Programa são taxativas quando afirmam que a característica fundamental de sua concepção é “a concessão de prioridade absoluta à promoção dos pequenos produtores rurais, com e sem acesso à posse da terra. . . O POLONORDESTE não considera prioritário o atendimento dos médios e grandes proprietários” (IPEA, 1978a:9–10).

De fato, os pequenos produtores se beneficiam de diversas intervenções do Programa tanto no setor de apoio à produção, através do crédito e outras medidas mencionadas, quanto no setor de infra-estrutura econômica e social. Um miniposto de saúde, uma escola primária, a instalação de um sistema simplificado de abastecimento d'água e outros subprojetos são benéficos para o público-meta do programa como para todas as outras classes que formam a sociedade rural. A pergunta é: quem mais se beneficia com o Programa? Acredita-se que, a nível da produção, pelo menos, sejam sobretudo os donos dos meios de produção. Isto é verdade não só no que diz respeito à infra-estrutura econômica, mas também no que concerne à expansão das atividades produtivas, consequência lógica de um maior apoio econômico ao agricultor de baixa renda que produzirá mais excedentes para o mercado. Com efeito, a dinamização das atividades produtivas de uma microrregião vai beneficiar sobretudo o médio e grande proprietário e o intermediário (que são muitas vezes as mesmas pessoas), porque, em geral, são eles que controlam os setores de comercialização, processamento, transporte e armazenamento, os quais são revitalizados pelo aumento das atividades produtivas.

Além disto, deve-se notar que em muitas circunstâncias os pequenos produtores têm dificuldades para competir com as propriedades modernizadas, mesmo sabendo que o pequeno produtor tem uma jornada extremamente longa e que as mulheres e as crianças são parte integrante da força de trabalho. Esta impossibilidade ou dificuldade para competir leva o minifundiário a se tornar assalariado temporário ou ainda a vender a sua terra para se transformar em assalariado permanente, aumentando o número dos assalariados de todos os tipos, que já estava crescendo, devido, entre outros motivos, à expulsão dos moradores e parceiros das grandes propriedades. Acontece que o Programa traz poucas vantagens para estes assalariados, além de sua infra-estrutura social. Eles continuam extremamente marginalizados e vivendo numa situação de constante instabilidade nas regiões onde atua o POLONORDESTE.

Viu-se, anteriormente, que o Programa implantou novos subprojetos, atendendo direta e unicamente aos produtores de baixa renda. Infelizmente, a introdução destes segmentos não é feita de maneira massificada, considerando a amplitude da problemática do Nordeste rural. Ademais, estas novas ações em prol dos produtores não-capitalistas estão muitas vezes imbuídas da lógica do capital e lhes permitem reproduzir-se e dinamizar-se mais facilmente. "A reprodução das relações não-capitalistas se dá sob a égide do capital, ao mesmo tempo que a reprodução do capital baseia-se em relações não-capitalistas" (Graziano da Silva et al., 1978:12).

5.2.5. Organização e Participação

Dentro de uma perspectiva analítica, podem-se captar diversas causas que levaram o Programa a intensificar fatos já existentes, como os sintetizados nas quatro contradições mencionadas nas páginas anteriores. Uma destas causas é, sem dúvida, a falta de organização e mobilização dos pequenos produtores nordestinos e, sobretudo, a falta de participação do público-meta nos destinos do Programa. Com efeito, os beneficiários não são normalmente consultados e não têm a oportunidade de se manifestar antes que uma decisão a respeito deles seja tomada. Os técnicos ou mesmo os “tecnocratas” lhes comunicam o que foi decidido. Isto significa que o Estado centraliza muito o poder e que o planejamento e a programação se tornaram extremamente verticalizados, impossibilitando ou dificultando os canais de comunicação e a captação dos anseios do público-meta do Programa, embora ao nível de certos PDRI haja algumas honrosas exceções.

As conseqüências desta falta de participação popular são múltiplas. O planejamento, programação e execução dos PDRI não respeitam a realidade dos agricultores e são, assim, um fator a mais de alienação das massas. Um exemplo deste desrespeito à realidade dos agricultores é o calendário escolar que não está adaptado ao ano agrícola dos produtores. A não-participação faz com que os problemas vitais dos produtores não sejam atacados pelas intervenções previstas pelo Estado, como, por exemplo, a problemática do acesso à posse da terra, que só recentemente foi introduzida de maneira um pouco significativa. A não-participação leva também à fixação, pelos técnicos que elaboram a programação, de metas que não respondem aos anseios dos pequenos produtores; ações defendem mais os interesses dos grupos dominantes ou que ainda não sejam absolutamente necessárias, como a construção de certas estradas vicinais, muito pouco utilizadas, ou de grandes armazéns, utilizados sobretudo pelos maiores produtores ou pelos intermediários. Outra conseqüência a mencionar é a não-execução de metas fixadas de cima para baixo, criando-se um enorme hiato entre o “discurso” e a “praxis”. Uma outra dimensão-chave é a seguinte: ações planejadas e executadas sem consulta prévia e sem a participação dos interessados podem destruir algo que já existia anteriormente numa comunidade, como aconteceu num PDRI onde a construção de uma escola foi utilizada para promover o “coronel” da região, líder de uma facção política, e contribuiu para acabar com o espírito de solidariedade ali existente.

A problemática da participação pode também ser focalizada a partir do ponto de vista do técnico de campo. Ele participa pouco do processo de deci-

são, é pouco consultado pela cúpula e seu poder de decisão é muito limitado. Assim, o técnico perde a motivação e inicia-se um processo muito nefasto para o Programa: a alta rotatividade dos técnicos de campo de nível médio e superior. Precisa-se prestigiá-los mais. Além disto, dever-se-ia exigir que o responsável pelo PDRI, o gerente, morasse na área do projeto e não na capital, a fim de que houvesse uma coordenação mais forte na base e, sobretudo, que este técnico pudesse “sentir” mais de perto a problemática do pequeno produtor e as suas reivindicações.

Por outro lado, muitos técnicos não respeitam o bastante a realidade do meio rural. Com efeito, os técnicos são oriundos de uma escola em geral alienada e alienante; eles introjetam nesta escola os valores da ideologia dominante. Assim, acreditam pouco na sabedoria dos produtores e respeitam pouco os séculos de vivência que têm. O perigo dos técnicos é reproduzir frente aos produtores a relação dominador/dominado, na qual o primeiro é o dono da verdade e o outro um ignorante que não pode trazer contribuições originais e não é capaz de criar e de transformar o seu mundo. Em consequência deste tipo de ideologia, muitos técnicos — que trabalham com grupos de 15 a 20 agricultores — não vão muito além de dar boas aulas aos pequenos produtores e de transmitir uma nova tecnologia. As reuniões são infelizmente pouco utilizadas para que os agricultores possam perceber e discutir os seus problemas; para captar mais claramente as contradições de seu universo e de suas relações de trabalho e produção; para desenvolver o seu espírito crítico e a sua imaginação criadora e, enfim, para buscar e achar soluções próprias, pelo menos temporárias, em relação a alguns de seus problemas.

O que dificulta o trabalho do técnico, pessoa normalmente muito dedicada, é que muitas vezes é exigido dele que seja sobretudo um agente de crédito e um representante dos interesses do banco, em vez de ser um educador que caminhe junto com os agricultores. Assim, o técnico é muitas vezes condicionado a acreditar que o valor supremo é o *ter* e não o *ser* ou, ainda, que o importante é o *saber* e não o *sentir*.

O POLONORDESTE não valoriza bastante a necessidade de dar condições aos agricultores para que eles possam organizar-se e mobilizar-se, como desejam, para se tornarem sujeitos de si e de sua história e transformar o seu mundo, atingindo o nível da consciência crítica e da ação libertadora. Além disto, o Programa até hoje limitou-se a trabalhar associativamente ao nível das cooperativas, muitas delas sendo controladas por pessoas que não defendem os interesses dos pequenos produtores. Há ainda pouquíssima interação com entidades de classes, como o sindicato dos trabalhadores rurais, que podem

ser um dos veículos para encaminhar as reivindicações da classe, como fazem tantas outras classes através de suas entidades. Há também pouca articulação com grupos ligados à Igreja, como as comunidades eclesiais de base, com grupos informais e outros.

Do lado da produção, o Programa se limita por enquanto a incentivar, ao nível do trabalho grupal, as hortas comunitárias. Não se interessou ainda em estimular um sistema misto de produção, onde um grupo de produtores utilizaria uma área para produzir em comum, cada família conservando uma área para produção individual. Considerando as médias ou grandes propriedades que estão sendo adquiridas com os recursos do Programa para redistribuição de terras, poucos técnicos se preocupam em discutir com os moradores e outros produtores, sendo assentada a possibilidade de tornar coletivo o processo produtivo destas glebas a diversos níveis. Não se discute com os produtores a idéia de “propriedade comunitária”, da qual fala com eloquência o documento **Igreja e Problemas da Terra**, aprovado pela quase unanimidade dos bispos presentes na 18a. Assembléia da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em fevereiro de 1980. Poucos pensam, também, em uma mudança substancial do tipo de relações de trabalho e produção que existem nas áreas do Programa, embora, como afirma o documento da CNBB, acima citado, “a problemática dos trabalhadores rurais e urbanos e a problemática da terra só terão solução verdadeira se forem mudadas a mentalidade e a estrutura em que funciona a nossa sociedade. Enquanto o sistema político-econômico estiver a favor dos lucros de pequeno número de capitalistas, e enquanto o modelo educacional servir de instrumento de manutenção desse sistema, inclusive desestimulando a vida rural e seus valores, então não terá solução verdadeira a situação de injustiça e de exploração do trabalho da maioria” (CNBB, 1980:37).

5.2.6. Integração e Intercâmbio

Uma das importantes contradições do POLONORDESTE é a sua dificuldade de integração, a diversos níveis, relacionada com a falta de participação dos pequenos produtores. A nível de cada PDRI, existe uma falta patente de articulação entre as diversas instituições ou entidades que executam os sub-projetos em cada setor. Esta não-integração institucional — muitas vezes causada por desejo de promoção individual ou institucional ou ainda por falta de visão global e de percepção das inter-relações entre diversos segmentos — prejudica o público-meta que deixa de receber benefícios a que tem direito. Por exemplo, se as direções das empresas ou os técnicos do subprojeto de assistên-

cia técnica e extensão rural não estão bem articulados com os da pesquisa, os primeiros não conscientizarão os outros da necessidade de pesquisar e achar novos produtos agrícolas para o pequeno produtor, como o sorgo ou o feijão de corda, ou ainda os resultados da pesquisa não serão divulgados e aproveitados. O mesmo pode ser dito em termos da necessidade da preservação dos solos, tanto no que diz respeito a matérias orgânicas quanto à retenção de águas.

A integração entre Programas governamentais no setor rural deixa também a desejar. Muitos Programas atuam nos mesmos municípios e têm quase o mesmo público-meta, como é o caso do POLONORDESTE, PRODECOR, PRONAM e, em parte, o Projeto Sertanejo e outros. Entretanto, muitas vezes os técnicos de um Programa nem conhecem os dos outros ou ainda os responsáveis pela programação de um fazem pouco esforço para entrar em contato com os dos outros e com o público-meta que é o mesmo.

Acontece também que, a nível intersetorial, certos Programas governamentais têm objetivos que conflitam com os de outros Programas. Por exemplo, enquanto o POLONORDESTE prega a fixação do homem à terra, através do acesso à posse da terra, e prega a redistribuição das terras, um Programa como o PROÁLCOOL tem efeitos inversos, favorecendo a concentração da propriedade da terra e a expulsão do homem do campo, transformando-o em assalariado. Enquanto o POLONORDESTE tenta melhorar o nível de renda dos pequenos agricultores, os incentivos fiscais e Programas de apoio à comercialização promovem o controle do processo de comercialização e do processamento do produto por poucos, concentrando mais a renda (Sampio et al., 1980).

O POLONORDESTE já está-se articulando com outras instituições, como as Universidades ou Institutos específicos, a fim de que executem pesquisas de avaliação da ação estatal no setor de desenvolvimento rural.⁸ Entretanto, em algumas áreas, os preconceitos continuam fortes e qualquer desejo de interação com a comunidade acadêmica ou desejo de repensar de maneira crítica e criativa a ação do aparelho do Estado é considerado suspeito.

No que tange ao intercâmbio, deve-se frisar que já existe troca de experiências entre PDRI's de diferentes Estados, como entre regiões, mas que deve

8 O Curso de Mestrado em Economia (CME) do Programa Integrado de Mestrado em Economia e Sociologia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco teve uma atuação pioneira nesta linha.

ser aumentado porque muitas iniciativas válidas estão aparecendo aos poucos nas bases de um ou outro Estado e não estão sendo divulgadas e criticadas em outros lugares. A nível internacional, há poucos contatos dos técnicos do Programa (e nenhum dos agricultores atingidos pelo Programa) com projetos em execução em outros países, a fim de que sejam abertos novos horizontes e se possa discutir e repensar inovações que, possivelmente, seriam interessantes para algumas áreas.

5.2.7. Ações Substitutivas

Um dos males do POLONORDESTE e dos Programas Especiais, em geral, é que estão-se tornando uma fonte barata de recursos e que, em certos PDRIs, as Empresas Estaduais e Secretarias de Estado estão utilizando estes recursos para executar ações em infra-estrutura, pesquisa, etc., que de qualquer forma, seriam executadas com recursos orçamentários normais. Exemplificando: numa microrregião, a Secretaria de Educação previa a construção de cinco escolas e a contratação de dez professoras; quando o POLONORDESTE começa a atuar nesta microrregião, a Secretaria utiliza os recursos do Programa para cumprir aí a sua programação normal, aplicando numa outra área do Estado os recursos previstos para a mencionada microrregião.

Visualizam-se duas conseqüências negativas frente a este fato: primeiro, se o POLONORDESTE está substituindo ações e não se está somando ao que é feito, então o seu impacto é muito menor e a sua capacidade de transformação e inovação fica extremamente reduzida. Em segundo lugar, quando o Programa acabar, faltarão recursos nas áreas onde havia substituição e, então, será difícil manter a máquina montada nos anos das vacas gordas. Conseqüentemente, muitos dos milhares de técnicos, professoras, orientadoras de saúde e outros contratados com os recursos do Programa terão que ser realocados ou despedidos, o que criará problemas de desemprego e de utilização das infra-estruturas ou equipamentos montados.

5.2.8. Realizações *Versus* Necessidades: Emprego e Renda

Viu-se anteriormente que as realizações do POLONORDESTE, embora expressivas em certos setores, estavam muito aquém das necessidades da região. Por exemplo, 30.000 pequenos produtores obtiveram crédito do Programa, mas este número deveria ser multiplicado por 20 ou 30, considerando as necessidades. Alguns milhares de produtores tiveram acesso à posse da terra

ou à titulação de suas terras, mas milhões precisam obter os mesmos benefícios. Qual é a influência que teve o POLONORDESTE no que concerne a emprego, renda e distribuição da renda?

Considerem-se os empregos diretos e indiretos gerados pelo Programa.⁹ Diversos empregos temporários são criados, quando se constrói uma estrada vicinal ou uma linha de eletrificação. Entretanto, o que interessa são os empregos com efeito duradouro. Estes são gerados pela construção e posterior manutenção de minipostos de saúde, escolas, armazéns, escritórios de assistência técnica e outros. Considerando quatro projetos, analisados por Sampaio e outros, o número de empregos diretos gerados é o seguinte: no Delta do Parnaíba, 63, na Serra da Ibiapaba, 98, no Rural Norte, 98, e na Bacia do Paraguaçu, 141. Aproximadamente a metade destes totais diz respeito a extensionistas e técnicos em cooperativismo, enquanto o restante se refere a orientadoras de saúde, professoras e quadro administrativo. O total de empregos diretos gerados pelos quatro PDRI's atinge 400. Na hipótese de que estes PDRI's sejam uma amostra representativa dos 32 PDRI's, o Programa teria criado cerca de 3.200 empregos diretos até 1979. Comparado às necessidades de empregos no Nordeste rural, este número é quase simbólico. Além disto, deve-se acrescentar que um elevado percentual destes empregos é ocupado por pessoas vindas de fora da área dos PDRI's, normalmente treinadas nas grandes cidades ou nas capitais. Para as áreas dos projetos, sobram os benefícios indiretos destes empregos: serviços prestados e renda gasta na microrregião.

Focalizando os empregos indiretos gerados, constata-se que em dois dos quatro PDRI's analisados houve resultados positivos: 2.208 na Bacia do Paraguaçu e 516 no Rural Norte. No primeiro caso, o número representa somente 0,44% do pessoal ocupado na área, considerando que a extensão e população deste PDRI são grandes. No segundo caso, o dado representa 2,07% do pessoal ocupado, revelando que, por enquanto, o POLONORDESTE teve uma influência sem maior relevância em termos de geração de empregos indiretos. Nos dois outros PDRI's estudados, o número de pessoas ocupadas nas áreas, após a intervenção do Programa, era até menor do que antes. Isto se explica possivelmente pela tendência natural à pecuarização existente no Delta do

9 Os dados e considerações a seguir baseiam-se no sétimo capítulo do excelente estudo de Yony Sampaio, Leonardo Sampaio e Sílvia Maranhão (1980), **Desenvolvimento Rural no Nordeste: A experiência do POLONORDESTE**. Os autores analisam detalhadamente quatro dos PDRI's do Programa: o Delta do Parnaíba, no Piauí, a Serra da Ibiapaba, no Ceará, o Rural Norte, no Rio Grande do Norte e a Bacia do Paraguaçu, na Bahia.

Parnaíba e, no caso da Serra da Ibiapaba, pela substituição de culturas de subsistência por culturas comerciais de alta produtividade. Estes fatos iam acontecer com ou sem a presença do Programa. O número de empregos ia provavelmente ser ainda menor, caso o Programa não atingisse estas áreas.

Focalizando agora a renda, constata-se que houve uma melhoria, sobretudo na Serra de Ibiapaba, desde o início da atuação do Programa. Com efeito, em Cruzeiros de 1978, no Delta do Parnaíba, a receita média líquida com salário registrou um aumento em todos os estratos; em média, este aumento foi de Cr\$ 1.522,43, devido, pelo menos em parte, às ações do POLONORDESTE. Na Bacia do Paraguaçu, o aumento foi de Cr\$ 1.120,93; no Rural Norte, Cr\$ 5.665,07 e na Serra de Ibiapaba, Cr\$ 24.693,27. Este último dado foi parcialmente influenciado pela agricultura marcadamente comercial da Serra de Ibiapaba, contrariamente ao que ocorre nos outros três PDRIs.

O que dizer da distribuição deste aumento da renda na área rural? Os dois revelam que são os estratos superiores que se beneficiaram mais com a melhoria da renda. Pode-se exemplificar esta afirmação com os dados da Serra de Ibiapaba: em média, o primeiro e o segundo estrato, isto é, os sem terra e os proprietários de até dez hectares aumentaram a sua receita média com salário em Cr\$ 14.689,00; o estrato de proprietários de 10 a 25 hectares teve um aumento de Cr\$ 26.608,00 e o de 25 até 200 hectares de Cr\$ 46.649,00. Os dados demonstram claramente que os estratos de áreas maiores se beneficiaram muito mais com o POLONORDESTE do que os de áreas menores. Um outro fato que não foi possível medir quantitativamente reforça esta conclusão: no primeiro estrato, onde estão incluídos os produtores não-proprietários, existe sem dúvida uma transferência da receita gerada para os maiores proprietários, através do pagamento do aluguel da terra em produto ou em dinheiro.

Em resumo, pode-se afirmar que o POLONORDESTE contribui para gerar mais empregos diretos e indiretos nas suas áreas de atuação, mas que estes empregos representam somente um percentual ínfimo das necessidades da região. Além disto, os números são pouco elevados, considerando os bilhões de cruzeiros que estão sendo transferidos pela União para a região. Tudo indica que o custo de cada emprego gerado pelos cofres da Nação é altíssimo, embora o potencial reprodutivo seja bastante diverso daquele resultante de incentivos fiscais, por exemplo, que se situa próximo a zero ou sendo mesmo negativo. Em segundo lugar, existe um real aumento da renda, do qual todos se beneficiam. Entretanto, ficou claro que o Programa tende a reproduzir ao nível dos seus PDRIs o que a economia de mercado produz no país com um

todo: uma maior concentração da renda e do poder nas mãos dos que já detêm a maior parcela deste capital e deste poder. Esta tendência que privilegia os estratos com maior área e, obviamente, os estratos acima de 200 hectares, gera uma maior concentração da propriedade da terra, valoriza mais a terra e, em consequência, afasta progressivamente os não-proprietários da possibilidade de tornarem-se donos dos meios de produção.

5.2.9. Papel da Mulher

Se é verdade dizer que a pouca participação da sociedade civil nas importantes decisões do Executivo e no planejamento do país como um todo teve reflexos em termos da participação do público-meta do POLONORDESTE nos destinos do Programa, pode-se também afirmar que as poucas chances de real participação que tem a mulher, a nível nacional, tanto em termos políticos quanto econômicos e sociais, influenciou o tipo de presença da mulher no Programa.

Acontece que o Programa foi sobretudo elaborado e executado por homens, salvo em certas áreas sociais, e dentro de um contexto cultural onde a mulher, na prática, não é tratada de igual a igual, ainda mais na sociedade rural. Do ponto de vista do Programa, a mulher do pequeno produtor é sobretudo focalizada em termos sociais. Há poucos esforços para tentar quebrar os tabus e preconceitos existentes contra ela, no que diz respeito à sua participação a todos os níveis. Embora a mulher participe ativamente da vida econômica da família — trabalhando na roça, cultivando hortas, criando pequenos animais, etc. —, ela não é muito valorizada a este nível pelo Programa. Ademais, se pensa pouco em integrá-la mais ao processo produtivo através de sub-projetos de artesanato ou outros, brotando da própria reflexão e iniciativa das mulheres neste setor. O Programa não faz um real esforço para que a mulher possa descobrir os seus próprios espaços e criar novas formas de produzir, em vez de estar só reproduzindo a sua força de trabalho, como atualmente. Em resumo, a mulher, no interior do Programa e em decorrência de diversos traços culturais, não é valorizada e dinamizada em termos econômicos, políticos e culturais e, em última análise, em termos de um processo global de libertação frente a diversos laços de dependência.

5.2.10. Níveis de Poder, Burocratização e Liberação dos Recursos

Em decorrência da concentração do poder ao nível do Executivo nacional, o POLONORDESTE nasceu a nível federal, o qual continua até hoje a

exercer uma forte influência sobre o Programa e sua orientação, embora esta influência esteja diminuindo e sendo partilhada entre diversos Ministérios. O resto do poder é dividido entre a SUDENE e os Estados, sendo que a tendência, a nível do poder central, é de reforçar progressivamente os Estados onde os interesses locais estão sendo negociados e defendidos e onde os grupos dominantes influem decisivamente em certos subprojetos, preservando e reforçando os seus interesses. Nota-se, de um outro lado, que o poder local, isto é, em nível dos municípios e de suas comunidades e prefeituras, interfere muito pouco nas decisões e orientações do Programa.

A tendência à descentralização não freou a progressiva tendência do Programa à burocratização. Como se sabe, a administração do Programa absorve agora mais de 10,0% dos seus recursos. A burocratização, que contribui para afastar o Programa de suas bases, está também relacionada com a liberação dos recursos, que continua a ser sistematicamente atrasada, algumas vezes em mais de seis meses. Estes atrasos dificultam o trabalho de todos e geram uma certa insegurança e instabilidade a nível dos projetos, dos técnicos e dos produtores, além de um óbvio atraso na execução da programação. De um outro lado, estes diversos atrasos indicam uma falta de tino administrativo e um grande desconhecimento gerencial.

6. CONCLUSÕES

No decorrer deste trabalho observou-se que no Nordeste a pequena produção agrícola não especificamente capitalista, permanece produzindo alimentos básicos cujos excedentes são transferidos para as cidades pelo capital comercial, o qual é intimamente associado aos grandes proprietários fundiários. Em geral, as políticas agrícolas do Estado favorecem os grandes proprietários e lhes permitem acumular capital e poder. Alguns exemplos deste fato são as políticas de crédito rural, de preços mínimos, de infra-estrutura, etc.

Entretanto, o Estado não exerce unicamente um papel de acumulação. Com efeito, a fim de que o processo de acumulação de capital se faça sem tensões “insuportáveis”, o Estado exerce um papel de legitimação através de diversas políticas e Programas governamentais em prol dos pequenos produtores. Desta forma, o Estado exerce um maior controle sobre a pequena produção, cercando-a a partir de diversos ângulos. Um destes Programas é o POLO-NORDESTE.

O POLONORDESTE trouxe benefícios expressivos para a região nordestina, em termos de recursos e de realizações físicas e financeiras. Ele inovou em diversos setores e atingiu uma significativa área da região. No que diz respeito a estratos sociais, quase todos foram beneficiados pelo Programa num grau maior ou menor, embora, dentro de cada estrato, só um pequeno percentual tenha sido atingido e as necessidades da população sempre tenham sido bem maiores do que as conquistas auferidas.

Entretanto, uma das contradições mais patentes do Programa é que os médios e grandes produtores, donos dos meios de produção, se beneficiaram muito mais do que os pequenos produtores e os assalariados. O fato contrário seria surpreendente porque o POLONORDESTE faz parte de uma economia de mercado que globalmente privilegia os donos do capital comercial, industrial e financeiro e estimula a concentração da terra, do capital e do poder. Nascidas e criadas neste bojo, as ações do Programa ficaram e ficam totalmente influenciadas pelo contexto histórico-estrutural no qual estão inseridas e continuam estranguladas pela ideologia que as rodeia.

De um lado, o Programa demonstra boas intenções, pelo menos ao nível do discurso, e tenta diminuir as tensões existentes no campo, oferecendo algumas alternativas parciais — tanto estruturais quanto conjunturais — para as classes de baixa renda. De outro lado, estas mesmas alternativas contribuem de maneira decisiva — e aí aparece claramente a contradição — para mercantilizar a região, para fortalecer certos grupos que controlam o capital comercial e financeiro e para reforçar uma estrutura agrária arcaica e concentradora. Desta forma, apesar da filosofia do Programa favorecer as classes mais carentes, a forma como o mesmo tem sido implementado incentiva, através das soluções que encaminhou, a reprodução e o fortalecimento das relações sociais vigentes na sua área de atuação. Assim, contribui também para reproduzir a economia de mercado e o sistema que a gerou. Desta forma, o Programa acelera o processo, já existente, de transformação do camponês em um trabalhador para o capital que extrai do trabalhador a renda fundiária e o lucro médio, deixando-lhe só o estrieto necessário para que possa sobreviver e se reproduzir como força de trabalho.

Apesar de tudo e comparado a outras discutíveis propostas de intervenção estatal existentes por aí, deve-se frisar que o POLONORDESTE oferece um potencial a ser aproveitado e desenvolvido, quando se considerar que as suas diretrizes apóiam decisivamente o acesso à posse da terra e outros meios de produção e, sobretudo, quando estimulam a participação, organização e mobilização dos pequenos produtores nordestinos. Se o público-meta partici-

par realmente dos destinos do POLONORDESTE, então o Programa deverá estar mais atento aos anseios destes trabalhadores que já estão lutando por uma legítima, ampla e participativa reestruturação fundiária e, conseqüentemente, pela reprodução da unidade familiar independente da grande propriedade, e que já estão contra a proletarização e pela ampliação da margem de apropriação dos frutos do seu trabalho. O Terceiro Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, realizando em maio de 1979, revelou claramente estes anseios através das reivindicações formuladas especialmente pelos representantes do Nordeste. Os trabalhadores querem a aplicação verdadeira do Estatuto da Terra e, então, querem a reforma agrária. Eles estão conscientes de que a questão agrária ou o problema agrário do Brasil é um problema político. Além disto, eles afirmam que o maior inimigo deles é o novo barão da terra, o grande capital nacional e transnacional. Nesta perspectiva, não basta só ter acesso à posse da terra.

Considerando o momento histórico em que vive o Brasil de 1980 e o desejo da sociedade civil de participar ativamente dos destinos da Nação, continua-se confiando na capacidade do homem do campo, na sua criatividade e nas suas potencialidades, quando puder exercê-las. De fato, só a História poderá desvendar em que consistirão os novos arranjos de poder e as relações sociais globais da sociedade agrária brasileira de amanhã.

Abstract: In this article, the agrarian problems of Northeast Brazil are historically and structurally analyzed. Several government intervention and legitimation policies in that region are presented, detaching the most important rural development program in the state: the Integrated Development Program for Northeastern Areas (POLONORDESTE). Through the use of recent data, POLONORDESTE financial and physical achievements are described and analyzed. Afterwards, a qualitative valuation of the Program economic and social repercussion is made. The conclusion is that, if in the one hand POLONORDESTE is bringing important benefits to the little northeastern producers, who are its target population; in the other hand, the Program benefits even more the commercial, industrial and financial capital owners. The Program reduces some tensions in the Northeast — being this its legitimation role — and, thus, it favours the region social relations.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cardoso, Fernando Henrique

1975 *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Carvalho, Otamar de

1979 "Desenvolvimento Rural Integrado: Nova Estratégia para a Redução da Pobreza no Campo". *Revista Econômica do Nordeste*, Vol. 10, no. 2, pp. 431-494.

Castro, Ana Célia et al.

1979 *Evolução Recente e Situação Atual da Agricultura Brasileira*. Brasília: Binagri.

Chaloult, Yves

1978a *Estado, Acumulação e Colonialismo Interno. Contradições Nordeste/Sudeste, 1960-1977*. Petrópolis: Vozes.

1978b "Agricultores de Baixa Renda: Início de uma Atuação no Nordeste". *Revista de Economia Rural*, Vol. 16, no. 3, pp. 209-227.

Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)

1980 *Igreja e Problemas da Terra*. São Paulo: Paulinas.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

1975 *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro: IBGE.

1979a *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE.

1979b *Censo Agropecuário — Censos Econômicos de 1975*. Rio de Janeiro: IBGE.

Graziano da Silva, José F. et al.

1978 *Estrutura Agrária e Produção de Subsistência na Agricultura Brasileira*. São Paulo: Hucitec.

Ianni, Octavio

1978 *A luta pela Terra*. Petrópolis: Vozes.

Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA)

1978a POLONORDESTE: Diretrizes para o Planejamento, 3a. Versão. Brasília: IPEA.

1978b POLONORDESTE: Realizações até 31.03.1978. Brasília: IPEA.

Sampaio, Yony; Leonardo Sampaio e Sílvia Maranhão

1980 Desenvolvimento Rural no Nordeste: A Experiência do POLO-NORDESTE. Recife: PIMES.

Scandizzo, Pasquale L.

1977 "Distribuição da Terra, Sistemas de Parcerias e População-Meta no Nordeste do Brasil", trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Tecnologia para o Pequeno Agricultor, Assunção, maio.

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)

1979 POLONORDESTE: Relatório Sintético. Outubro/78 a Março/79. Recife: SUDENE.

Wanderley, Maria de Nazareth Baudel

1979 O Camponês: Um trabalhador para o Capital. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.