

NORDESTE: INSUCESSOS E LIÇÕES DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS*



Osmil Galindo

Sônia Lessa

Pesquisador do Depto. de Economia da Fundação Joaquim Nabuco
e Profª de Sociologia da Faculdade de Filosofia do Recife

1. INTRODUÇÃO

Baseando-se na questão do fenômeno recorrente das secas periódicas que afetam a região Nordeste, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento-DNOS elaborou uma proposta de infra-estrutura hídrica, com modificação da rede hidrográfica visando a irrigação do semi-árido, através da transposição das águas do rio São Francisco, beneficiando a porção setentrional do "Polígono das Secas" compreendendo o segmento dos sertões do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, mais especificamente as áreas banhadas pelos sistemas fluviais centrados nos rios Jaguaribe, Choró, Firanji, Apodi, Piranhas-Açu, bem como nos tributários do São Francisco que drenam a porção central e ocidental do sertão pernambucano.

Na verdade, este plano de ampliar e intensificar a irrigação do semi-árido nordestino através da transposição de águas do São Francisco não se constitui propriamente em uma idéia original. Já no governo de Dom João VI foram autorizados vários estudos sobre a viabilidade dessa proposta. Desde então, têm sido imaginadas várias tentativas semelhantes, tanto no âmbito Federal como no Estadual,¹ suscitando até os dias atuais os mais variados debates entre representantes políticos e autoridades da engenharia nacional.

A natureza e o alcance das transformações visadas pela alteração desse segmento crítico do sistema — a disponibilidade da água — revela uma dimensão muito mais ampla e complexa do que a simples implementação técnica da transposição, por bem justificada e conduzida que seja. Suscita-se assim, novamente, a questão tantas vezes levantada da correspondência entre intenções e resultados da política governamental, questão essa cuja recapitulação, na perspectiva do projeto, é procedida no presente texto.

Inúmeros têm sido os trabalhos que se propõem à análise da política governamental para o Nordeste. Alguns destes, inclusive, solicitados por órgãos do poder público. Grande parte desses trabalhos tem apontado a ineficiência dos

* *Este artigo é produto da pesquisa "Transposição do Rio São Francisco: A Dimensão Sócio-Econômica", realizado em 1984 pelo Departamento de Economia da Fundação Joaquim Nabuco-FUNDAJ para o Departamento Nacional de Obras de Saneamento-DNOS. As opiniões emitidas neste trabalho são de responsabilidade exclusiva dos autores.*

Projetos e Programas que se destinam a superar os problemas que afetam a região, sugerindo inclusive alternativas para solucioná-los.

Percebe-se, no entanto, que tem havido uma persistência nos erros já detectados nos diversos projetos e programas que se sucedem e a conseqüente defasagem que se mantém entre os objetivos a que se propõem e os resultados alcançados.

É propósito deste artigo realizar uma análise das várias políticas econômicas voltadas para a agricultura nordestina nos anos recentes, no sentido de identificar sucessos, impasses, dificuldades e erros cometidos, na perspectiva de gerar subsídios que auxiliem nas decisões a serem tomadas relativamente ao aproveitamento hidroagrícola do Semi-Árido nordestino no âmbito da possível transposição de águas do rio São Francisco.

Não se poderia analisar exaustivamente cada um dos programas e projetos examinados, até porque se correria o risco de ser apenas repetitivo, além do que seria desnecessário para o objetivo que se persegue. Dessa forma, a análise restringiu-se a aspectos parciais de programas como o Programa de Áreas Integradas do Nordeste – POLONORDESTE, o Programa de Irrigação do Nordeste – PIN, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste – PROTERRA, o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste – Projeto Sertanejo, o Programa Nacional do Alcool – PROÁLCOOL e o Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste – PROHIDRO, apresentando um interesse direto para os objetivos específicos do presente texto. ² Com relação a este último, o exame limitou-se a descrições dos seus objetivos, estratégia e área de abrangência.

Partiu-se da hipótese de que o cumprimento das metas explicitadas, por si só não seria suficiente para promover o desenvolvimento da área em questão. A concretização dessas metas, dissociada dos elementos culturais, organizativos e educacionais que caracterizam a comunidade a ser atendida, poderia resultar em investimentos que não venham a ser devidamente aproveitados por parte dos pretensos beneficiários. É necessário que se perceba a forma de implementação de cada um dos objetivos do projeto e as formas de seu ajustamento à comunidade que se pretende atingir, de modo a impedir que o projeto beneficie apenas parcelas minoritárias da população.

Assim sendo, objetivou-se avaliar a dinâmica de programas e projetos já em curso na região do semi-árido e, com base em seus resultados, destacar referenciais úteis ao projeto em termos de seu propósito com relação ao desenvolvimento econômico e social do semi-árido nordestino.

2. PRINCIPAIS PROGRAMAS E PROJETOS

A escolha desses programas e projetos assume a seguinte configuração: ³

- a) O POLONORDESTE, o Programa de Irrigação e o Projeto Sertanejo fazem parte dos chamados “programas especiais” considerados prioritários, juntamente com o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste ⁴ e o PROHIDRO que se configura como uma ação

complementar, na área de recursos hídricos, aos programas já em andamento na região, principalmente os três primeiros mencionados.

Criado em 1974, o POLONORDESTE tem por objetivo precípua a promoção da melhoria das condições de vida da população rural nordestina a partir do desenvolvimento e da modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste. ⁵

As ações do POLONORDESTE deveriam se concentrar em áreas-pólo, com intervenções voltadas para a construção de estradas vicinais, a eletrificação rural, o armazenamento, a pesquisa, a extensão rural e o crédito orientado, a cargo das instituições direta ou indiretamente envolvidas nesses segmentos, tendo, para tal, sido assegurada a sua compatibilização com outros programas e projetos na Região como: Irrigação, Agroindústria, Colonização e Reforma Agrária.

A área abrangida pelo POLONORDESTE, correspondente a 846,5 mil Km², equivale a 50,8% da superfície regional e cobre 54,5% dos municípios da Região (773 dos 1419 existentes no Nordeste), envolvendo uma população de 16,5 milhões de habitantes, correspondendo a 44,8% da população nordestina.

A idéia subjacente ao Programa de Irrigação do Nordeste não é recente. Na verdade, a opção pela irrigação no Nordeste remonta ao tempo do Império, quando em 1881 iniciou-se a construção do açude do Cedro, em Quixadá, no Ceará. ⁶

Dentre os vários estudos sobre as possibilidades de irrigação nos vales e tabuleiros nordestinos, destaca-se o realizado pelo Grupo Executivo de Irrigação e Desenvolvimento Agrícola-GEIDA, ⁷ dando origem, a nível nacional, a uma espécie de plano diretor para a agricultura irrigada no Brasil, com ênfase para o caso nordestino. O documento do GEIDA definiu a fase atual da política de irrigação, tendo sido aperfeiçoado no II e no III PND, cabendo ao DNOCS e à CODEVASF a sua execução a nível de Nordeste.

A área de abrangência do DNOCS corresponde à região demarcada como o "Polígono das Secas", atingindo todos os Estados nordestinos com exceção do Maranhão. Os municípios onde o DNOCS atua, num total de 1024, correspondem a cerca de 72% do total de municípios da região, abrangidos numa área equivalente a 58% das terras nordestinas (aproximadamente 950 mil quilômetros quadrados).

A CODEVASF atua em todo o Vale do rio São Francisco, nos Estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, no Nordeste, nos Estados de Minas Gerais e Goiás e no Distrito Federal, atingindo uma população de aproximadamente 1,2 milhão de pessoas, e uma área corresponde a 640 mil quilômetros quadrados.

Criado em 1976, o Projeto Sertanejo tem por objetivo geral o fortalecimento da economia das unidades de produção agropecuária, sobretudo pequenas e médias, do semi-árido nordestino, tornando-as mais resistentes aos efeitos das secas, a partir de núcleos de prestação de serviços e de assistência técnica, previamente selecionadas. ⁸

Para o final de 1985, na fase conclusiva do III PND, a meta do Projeto Sertanejo contempla a implantação de 177 núcleos, distribuídos na Zona Semi-

Árida nordestina com prioridade para os sertões de todos os Estados da Região, excetuando-se o do Maranhão, no espaço delimitado pela isoietta de 800 mm de chuvas anuais, incluindo-se aí a região mineira do Polígono das Secas. ⁹

Instituído em setembro de 1979, o PROHIDRO se apresenta como uma ação complementar, na área de recursos hídricos, aos programas em andamento na Região, tais como o POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo e o Programa de Irrigação do Nordeste.

A ênfase principal do Programa é instalar progressivamente no semi-árido nordestino um suporte hídrico permanente para a estabilização das atividades agrícolas, tendo como objetivos gerais: a elevação da disponibilidade de água para o abastecimento humano e animal, o fornecimento de suporte hídrico à irrigação e o fortalecimento da economia das unidades agrícolas de produção. ¹⁰

A documentação disponível sobre o Programa é escassa, tendo em vista seu caráter de Programa Especial complementar aos já existentes. Sua área abrange supostamente todo o Nordeste Semi-Árido, onde vivem cerca de 40% da população regional.

b) O PROÁLCOOL se constitui em um programa de âmbito nacional, destinado à produção de álcool para fins carburantes e industriais, como uma tentativa para resolver o problema energético do país. Além do mais, este programa é de suma importância para a região nordestina uma vez que a matéria-prima por ele mais utilizada, a cana-de-açúcar, representa uma de suas mais importantes culturas agrícolas, cultivadas nas suas melhores terras. Por outro lado, a expansão do PROÁLCOOL vem se fazendo mediante a substituição, em parte, da cultura de gêneros alimentícios.

O Programa Nacional do Álcool — PROÁLCOOL, instituído através do Decreto-Lei nº 76.593 de 14 de novembro de 1975, teve como objetivo básico conforme determina seu artigo 1º “atender às necessidades do mercado interno e externo e da política de combustível automotivos”.

O PROÁLCOOL se norteou mais especificamente pela estratégia estabelecida para a discussão da questão energética do País desdobrada na conservação de energia, no aumento da produção e da reserva interna de petróleo nacional e na máxima utilização de fontes nacionais de energia e substituição de derivados do petróleo. ¹¹

O Programa tem como meta, para os projetos aprovados até 1985, a produção de 10,7 bilhões de litros de álcool por ano no País, meta esta que se acredita já tenha sido ultrapassada uma vez que muitas das usinas produtoras desse combustível vêm trabalhando com capacidade ociosa pois não têm como armazenar toda sua produção. Cogita-se atualmente de ampliar essa meta para 19,7 bilhões de litros/ano. ¹²

c) A importância do PROTERRA como programa de crédito, financiador de outros subprogramas pode ser aferida se se tomar como referência o balanço de operações do Banco do Brasil, principal agente financiador de crédito rural, responsável por 80% dos empréstimos concedidos ao setor rural. No período 1972-75 coube ao crédito do

PROTERRA a metade do total dessas operações. Estes recursos foram alocados nos diversos subprogramas que o compunham, dentre os quais assumiam maior importância o Programa Especial de Crédito Rural Orientado – PECRO, o Programa de Incentivo ao Uso de Fatores Técnicos de Produtividade Agropecuária – FATOR, e o Programa de Assistência Financeira à Agroindústria e Indústria da Insumos, Máquinas, Tratores e Implementos Agropecuários – PAFAI, nos quais se concentraram praticamente todos os recursos do PROTERRA. ¹³

Para que o Estatuto da Terra fosse operacionalizado através dos programas de reforma agrária e colonização, surgiram em 1966 o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária-IBRA e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola-INDA, que em 1970 se fundiram formando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA.

Apesar da criação desses órgãos e da insistência da menção nos diversos planos e programas do governo de tentar resolver a questão fundiária através da reforma agrária e da colonização, “a ação efetiva do Estado, após 1964, afastava-se cada vez mais desses objetivos”.¹⁴ Assim, dentro dessa conjuntura, surgiu o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste-PROTERRA tendo como objetivos gerais “promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego da mão-de-obra, e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM”. ¹⁵

Fundamentalmente, o PROTERRA tinha como metas a correção das distorções da estrutura fundiária de determinadas áreas prioritárias além de criar as condições para que o homem se fixasse no campo. Para que essas metas fossem atingidas o programa pautou-se em duas linhas básicas de ação: a efetivação de programas de modificação da estrutura de propriedade da terra e a política de crédito rural voltada basicamente para fortalecer e expandir uma agricultura baseada em médias e grandes propriedades.

A área de abrangência do PROTERRA compreendia: 46 municípios da Zona da Mata pernambucana, 64 municípios das microrregiões do Agreste Setentrional, Vale do Ipojuca e Agreste Meridional também em Pernambuco; 14 municípios paraibanos situados nas microrregiões do Brejo, do Agreste da Borborema e de Curimataú; e 32 municípios cearenses situados nas microrregiões dos Sertões de Quixeramobim, do Senador Pompeu e dos Inhamuns, do Iguatu, da Serrana do Caririçu e da Chapada do Araripe. ¹⁶

O PROTERRA, através da portaria nº 268/72 do Ministério da Agricultura estabelecia que os proprietários que possuísem mil hectares de terra deveriam dispor de 20% delas para o programa; aqueles que possuísem entre mil e três mil disporiam de 30%; entre três mil e cinco mil, 40%; e os que tivessem propriedades ou terras com mais de cinco mil hectares deveriam colocar à disposição do programa 50% das mesmas. A portaria determinava ainda que o prazo para o atendimento das exigências era de 6 meses, sendo que, após seu vencimento, aquela parcela destinada ao programa seria desapropriada. ¹⁷

De acordo com o que estabelecia a portaria acima mencionada, de um total de 1926 propriedades inseridas nas exigências do Programa, aproximada-

TABELA 1 - PROTERRA: NÚMERO DE PROPRIETÁRIOS E DE PROPRIEDADES E ÁREA A SER LIBERADA PARA FINS DE MODIFICAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA

DISCRIMINAÇÃO	NÚMERO DE PROPRIETÁRIOS	NÚMERO DE PROPRIEDADES	ÁREA A LIBERAR (1.000 ha)
Pernambuco	177	713	222,24
Paraíba	21	39	12,37
Ceará	710	1.174	925,10
TOTAL	908	1.926	1.169,71

FONTE: SAMPAIO, Yony et alii, *Política Agrícola no Nordeste: intenções e resultados*, p. 175

mente 1,16 milhão de hectares de suas terras deveriam ser desapropriadas pelo PROTERRA (Ver Tabela 1), meta esta, representando uma pequena parcela do que deveria ser feito em termos de reforma agrária no Nordeste.¹⁸

O PROTERRA, o Programa de Irrigação e o POLONORDESTE absorveram, no período compreendido entre 1975 e 1977, a soma de Cr\$ 8,9 bilhões do total de Cr\$ 10 bilhões (a preços de abril de 1975) consignados aos programas prioritários,¹⁹ ou seja, cerca de noventa por cento. Com relação ao montante total destinado aos programas e projetos para serem implantados no Nordeste durante o II PND (1975/79), esses três programas tiveram uma dotação global de Cr\$ 9.710 milhões (preços de abril de 1975), corresponde a 45% dos recursos totais destinados à região.²⁰ Esses programas atuam prioritariamente nas áreas do semi-árido nordestino, com exceção do PROÁLCOOL cujo âmbito é nacional. O PROTERRA atua mais expressivamente no sertão do Ceará. O POLONORDESTE e o Programa de Irrigação têm ambos a sua ação concentrada nos vales do São Francisco, do Parnaíba, do Jaguaribe, do Piranhas-Açu, do Apodi e do Ceará-Mirim. Por sua vez, o Projeto Sertanejo espalha sua ação pelos vales-úmidos e pelas áreas de agricultura seca do semi-árido. O PROHIDRO abrange a área de atração dos programas acima mencionados e o Programa de Agroindústria abrange o conjunto da área de influência da SUDENE.

3. ANÁLISE SUMÁRIA DOS PROGRAMAS E PROJETOS

3.1 Representatividade

Dentre os programas anteriormente descritos, o de Irrigação é, sem dúvida, o que poderá fornecer mais elementos comparativos para esta análise, não apenas pela proximidade de objetivos com o projeto de transposição — ambos visando promover a irrigação —, mas também pelo fato de os projetos se situarem nas mesmas áreas de atuação, pois, embora assumam caráter nacional, o Programa Nacional de Irrigação se desenvolve basicamente no semi-árido nordestino.

O Plano Nacional de Irrigação foi implantado em 1970 como uma das três linhas de ação do Programa de Integração Nacional e em sua primeira fase prévia, até o ano de 1974, a implantação de aproximadamente 40 mil hectares irrigados no Nordeste.

Quando em 1972 foi anunciado o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, numa tentativa de compatibilização entre as ações do Governo e o planejamento regional, o Programa de Integração Nacional foi a ele incorporado, permanecendo sem alteração a meta de irrigação dos 40 mil hectares, apresentando agora como Programa de Irrigação do Nordeste, componente do Plano Nacional de Irrigação.

Embora os resultados quantitativos da política de irrigação na fase do I PND não tivessem atingido as metas pretendidas, o Programa de Irrigação do Nordeste foi mantido quando da elaboração do II PND. Em 1970, o total de área irrigada no Nordeste atingia 30.000 ha, sendo meta do I PND atingir em 1974, a extensão de 70.000 ha. Em 1975 entretanto, o total da área irrigada no Nordeste era de 43.000 ha ²¹ o que vem a demonstrar a defasagem existente entre as metas propostas e os resultados alcançados.

Também o PROTERRA já havia sido criado quando da elaboração do I PND, tendo sido apenas incorporado pelo Plano. Durante a vigência do II PND o PROTERRA ainda se manteve em ação, muito embora fosse dada maior ênfase à linha de atuação do programa que se destinava ao crédito rural, fato que o caracterizou como um repassador de recursos.

O POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo foram lançados paralelamente à elaboração do II PND, em 1974, muito embora já viessem sendo executados parcialmente. Na verdade, esses projetos têm muita coisa em comum em termos de objetivos gerais, áreas de atuação, ênfase ao desenvolvimento rural integrado. Possuem todavia estratégias de atuação que se diferenciam substancialmente, resultando em efeitos bastante diversos.

Agregue-se ainda, aos citados programas, o PROÁLCOOL, lançado em 1975 e que estabelecia como objetivos a produção de 10,7 bilhões de litros de álcool para 1985 e 14 bilhões em 1987, prevendo para isso a aplicação de 5 bilhões de dólares na implantação de novas destilarias.

Acredita-se, portanto, que os referidos programas podem ser considerados representativos da ação governamental no Nordeste, mais acentuadamente no que diz respeito à política agrícola atualmente implementada, e que por essa

razão possibilitarão perceber alguns dos efeitos mais significativos no desempenho dos projetos governamentais voltados para o desenvolvimento rural.

3.2 Conteúdo e Resultados

Os objetivos do Programa Nacional de Irrigação, como os do Programa Plurianual de Irrigação, dizem respeito sobretudo à elevação da renda regional. A criação de emprego, apesar de citada com destaque, surge mais como uma consequência da elevação do que mesmo como um objetivo independente, que teria como resultado a elevação e melhoria da distribuição da renda.

Entretanto, ao que se verifica, a contrapartida oferecida pelos projetos de irrigação à população das áreas irrigadas, no que se refere à criação de empregos diretos, tem sido apenas a possibilidade do assentamento de parte dessa população nos perímetros irrigados. Observa-se até que nem mesmo o que é anunciado como percentual de famílias a serem absorvidas pelos perímetros consegue ser efetivado, o que, de certa forma, agrava o problema do desemprego rural.

Na verdade, a defasagem que se verifica em termos de metas e resultados com relação à criação de empregos, é apenas um dos aspectos do descompasso existente entre os objetivos propostos e os resultados alcançados que caracteriza os projetos de irrigação. Em 1975, o DNOCS fazia previsões para, até 1980, absorver nos seus perímetros irrigados um total de 21 mil famílias, distribuídas em 36 mil hectares irrigados,²² mas no último trimestre de 1982, segundo relatório da SUDENE,²³ apenas 3.200 famílias haviam se beneficiado do programa de irrigação promovido por aquele órgão, em uma área irrigada de pouco mais de 16 mil hectares, cifras estas correspondentes respectivamente a 15,3 por cento e 46,1 por cento da meta que se havia estabelecido.

Um dos projetos de irrigação mais antigos do DNOCS, o Projeto São Gonçalo, tinha estabelecido, em 1973, o ano de 1979, como previsão para sua completa transformação, quando seriam atingidos os totais de 2.300 hectares de superfície agrícola útil em operação e 450 famílias assentadas.²⁴ No último trimestre de 1982, ou seja, três anos após a data prevista para a conclusão do referido Projeto, registrava-se como atingidos 83,1 por cento da meta que se estimava para a superfície agrícola útil em operação e 65,1 por cento da meta prevista para as famílias assentadas, o que significava em valores absolutos 293 famílias assentadas e 1911 hectares em operação, como se pode observar na Tabela 2.

No tocante aos resultados de política de açudagem, deve-se considerar a seu crédito, não somente as comunidades de agricultores assistidas nos perímetros de irrigação mas também a criação de condições para as atividades (i) de milhares de *vazanteiros* nas terras circundantes dos açudes e (ii) de muitos, numerosos pequenos *agricultores ribeirinhos* ao longo dos segmentos perenizados em função da presença das represas.

Inúmeros têm sido os argumentos, por parte dos órgãos governamentais, em busca de justificativa para a defasagem que se verifica, entre os quais têm sido destacados a insuficiência ou atraso dos recursos para execução dos projetos e a deficiência de pessoal qualificado para operar os perímetros de irrigação. De acordo com o documento da Assessoria de Desenvolvimento Rural da SUDENE,

a ocorrência desses problemas incidia, em 1980, em respectivamente 52,5 por cento e 73,5 por cento do total de projetos de irrigação, conforme se verifica na Tabela 3.

Mas o fato é que, apesar das auto-avaliações oficiais feitas pelos órgãos planejadores e executores, os programas e projetos de irrigação ainda não foram capazes de superar os problemas diagnosticados e imprimir uma linha de ação que coloque em consonância os seus objetivos com as expectativas da população atingida.

Além disso, o propósito do Programa de Irrigação de estimular a irrigação mista, beneficiando grandes empresas e pequenos irrigantes, tem gerado um tipo de desenvolvimento empresarial através da compra ou da ocupação das terras irrigáveis de boa qualidade por parte de setores privilegiados da população. No vale do São Francisco, por exemplo, a política da CODEVASF caracteriza-se pelo estímulo à fixação de grandes empresas, o que, na opinião de um ex-presidente desse órgão, constitui a postura mais correta para o aproveitamento econômico e social do vale.²⁵

Não se vislumbra a partir dessa linha de atuação, qualquer medida que vise a integração da pequena agricultura familiar ao mercado, através da oferta de alimentos básicos para o mercado interno, o que deixa transparecer a descrença dos planejadores na sua viabilidade econômica.

A estreita relação que a partir daí se evidencia, entre o planejamento governamental e os incentivos à grande exploração não se coloca apenas como uma característica dos programas atualmente em vigor, mas como um marco da intervenção do Estado no Nordeste.

Um outro elemento que torna evidente o comportamento da política governamental para os setores dominantes da população, é o deslocamento que se verifica dos objetivos anunciados quando da instalação do Programa de Redistribuição de Terra e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste-PROTERRA. Embora anunciado inicialmente como um instrumento de modificação da estrutura de posse da terra através da reforma agrária, a linha de atuação que prevaleceu nesse programa foi de estímulo à agroindústria através do crédito rural, com o objetivo de possibilitar uma combinação mais eficiente dos fatores produtivos, de facilitar a introdução de novas técnicas e de contribuir para a formação de capital e trabalho.²⁶

A política de crédito agrícola do PROTERRA não contempla explicitamente prioridade na criação de emprego ou de atendimento direto à população de baixa renda. Pelo contrário, a ênfase na destinação do crédito está voltada para o financiamento de bens de capital e insumos modernos, fatores intrinsecamente ligados à expansão e à modernização do setor agrícola mais capitalizado e, conseqüentemente, menos absorvedor de mão-de-obra. O crédito é distribuído em função da propriedade da terra, tendo os grandes proprietários uma maior participação no volume de crédito, o qual tem sido subsidiado com taxas de juros reais negativas.²⁷ Os critérios estabelecidos para o acesso ao crédito rural através do PROTERRA têm, portanto, contribuído para acentuar a desigualdade existente na distribuição da riqueza incorporada ao fator terra, distribuindo mais subsídios para aqueles que já detêm um maior volume de riqueza, favorecendo a

TABELA 2 ALGUNS PERÍMETROS IRRIGADOS DO DNOCS: METAS PREVISTAS E ATINGIDAS (NO 4º TRIMESTRE DE 1982)

PERÍMETRO IRRIGADO	ANO DO INÍCIO DA OPERAÇÃO	DATA PREVISTA PARA A COMPLETAÇÃO	ÁREA EM OPERAÇÃO			FAMÍLIAS BENEFICIARIAS		
			Previstas	Atingidas em 1982	% da área atingida em relação à prevista	Previstos	Atingidas em 1982	% das famílias atingidas em relação às previstas
Lagoas do Piauí	1976	1979	1.760	495	28,1	440	149	33,9
Curu-Paraipaba	1974	1978	6.060	1.918	31,7	1.500	520	34,7
Banabuiú-Morada Nova	1970	—	8.483	2.607	30,7	2.829	464	16,4
Ico-Lima Campos	1973	1978	3.000	1.913	63,8	607	384	63,3
São Gonçalo	1973	1979	2.300	1.911	83,1	450	293	65,1
Moxotó	1967	—	8.000	1.798	22,5	601	221	36,8

FONTES: Banco do Nordeste do Brasil. Industrialização rural no Nordeste do Brasil. Fortaleza, 1978, Tomo I, pp. 245-50 (dados referentes ao início da operação, ao ano previsto para a Completa Transformação e área e famílias beneficiárias previstas).

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Relatório Sintético sobre Programa de Irrigação do Nordeste - 4º trimestre de 1982. Coordenadoria de Irrigação, Recife, 1982, pp. 35-6 (dados referentes à área e famílias beneficiárias atingidas).

TABELA 3 PROBLEMAS DETECTADOS NOS PERÍMETROS IRRIGADOS

PROBLEMAS DETECTADOS	% DE OCORRÊNCIA NOS PERÍMETROS		
	DNOCS a)	CODEVASF b)	TOTAL
— Atraso na liberação de recursos ou insuficiência dos mesmos	63,0	30,8	52,5
— Deficiência de pessoal qualificado	51,9	7,7	37,5
— Deficiência do plano de operação e manutenção do perímetro implicando em falta de pessoal, equipamentos e recursos	48,1	7,7	35,0
— Vazamentos, obstruções e má localização dos canais	37,0	23,1	32,5
— Drenagem deficiente	37,0	15,4	30,0
— Encharcamento do solo e problemas de salinização	33,3	7,7	25,0
— Falta de capacidade da firma contratada para a execução do projeto (demora na construção das obras)	25,9	23,1	25,0
— Falta de integração entre os órgãos que atuam no perímetro	33,3	7,7	25,0
— Inexistência de controle e medição de água	18,5	23,1	20,0
— Deficiência de estradas (internas e externas)	25,9	7,7	20,0
— Falta de preparação e treinamento de colonos (em cooperativismo, irrigação, etc).	14,8	15,4	15,0
— Comercialização	18,5	7,7	15,0
— Erro de planejamento nos estudos	11,1	23,1	15,0
— Falta de autonomia da gerência e prática de irrigação inadequada	14,8	7,7	12,5

FONTE: MINTER/SUDENE — Assessoria de Desenvolvimento Rural. Diagnóstico do Desempenho do Programa de Irrigação do Nordeste. Recife, setembro de 1980.

NOTAS: a) Levantamento correspondente a 27 perímetros irrigados
b) Levantamento correspondente a 13 perímetros irrigados.

concentração de terras e da riqueza à medida que beneficia prioritariamente os médios e grandes proprietários rurais.

Essa postura do PROTERRA, atuando basicamente como fonte de crédito para um setor específico da população e visando o aumento da produção independentemente do cumprimento de qualquer outro item do programa, reflete a orientação da política econômica global do Governo de incentivar a expansão da produção, indiferente ao agravamento da concentração de terras e riqueza no meio rural.

Essa preocupação da política governamental com a garantia da elevação da produção nas áreas em que atua, diz respeito a uma preocupação maior por parte do Governo, no sentido de elevar a renda global da área, independentemente da questão distributiva da sua formação. É por essa razão, que as avaliações oficiais ou semi-oficiais dos programas e projetos produzem, quase sempre, estimativas de relações benefício-custo bastante altas, muitas vezes indevidamente, dado que os critérios avaliativos utilizados para permitir a sua implantação refletem o ponto de vista da eficiência econômica.²⁸ Dessa forma, apenas são aprovados aqueles empreendimentos que possibilitam uma estimativa da taxa de retorno sobre o capital em condições de competir com outras alternativas de emprego de recursos governamentais do país, sem que haja qualquer reivindicação de tratamento preferencial para a política agrária nordestina.

No que se refere ao POLONORDESTE, anteriormente descrito, deve-se ressaltar que seu objetivo consistia, fundamentalmente, na criação de pólos rurais, levando em conta a especificidade dos espaços rurais do Nordeste e suas diferentes potencialidades. Além disso, considera a valorização do pequeno produtor como meta prioritária para o conjunto de medidas compreendidas no programa.

Parte relevante das avaliações feitas centra-se na questão fundiária. Neste particular, tanto a ambigüidade do programa no tratamento dessa questão é freqüentemente referida,²⁹ como a timidez e omissão quanto a este aspecto, no nível de suas ações concretas, são considerados elementos determinantes da defasagem entre os objetivos ou intenções do programa de um lado, e de outro, os resultados obtidos.³⁰ É importante ressaltar que, em razão da extrema limitação de crédito que dificilmente alcança o produtor sem terra, o programa, ao alcançar outros segmentos sociais, tende a provocar efeitos concentradores na distribuição da renda, revelando claramente a influência da estrutura fundiária na viabilidade de medidas de política econômica voltadas para as populações rurais sem acesso a terra.³¹

Algumas estimativas existentes revelam o tratamento que a questão da propriedade da terra teve no referido programa: dentre os 140 mil produtores assistidos pelo POLONORDESTE até fins dos anos 70, a regularização fundiária, que segundo alguns analistas foi uma das metas mais exploradas politicamente, alcançou apenas 2,9 mil produtores.³²

Uma outra questão, freqüentemente lembrada nas avaliações dos programas diz respeito aos efeitos sociais que algumas das intervenções provocam e que repercutem negativamente sobre a população, notadamente a que não tem acesso à terra. De fato, as obras de infra-estrutura contempladas pelos programas têm

levado a uma valorização das terras, do que decorre maior dificuldade no seu acesso por parte daqueles que não os possuem. O que necessariamente levanta a questão da necessidade de articulação das ações do programa considerando-se inclusive a simultaneidade das demais medidas com as ações voltadas para a alteração na estrutura fundiária.

Em termos mais administrativos, embora se reconheça que um dos méritos do programa reside na tentativa de montagem e fortalecimento de um sistema de planejamento agrícola, são ressaltadas muitas deficiências que vão desde a desarticulação entre os órgãos executores, notadamente entre aqueles responsáveis pela extensão rural e a política social, até o caráter autoritário da intervenção, no qual a concepção das medidas e suas prioridades são estabelecidas sem um envolvimento maior do público-meta. ³³

O Projeto Sertanejo, na sua concepção reforça o entendimento oficial de que a raiz dos problemas regionais se encontra na atividade agropecuária. A concepção do programa e o conjunto de ações contempladas não estão muito distantes das estratégias e ações de vários órgãos e entidades que atuam na região, notadamente o DNOCS: construção de barragens, açudes e infra-estrutura de irrigação. No caso do Projeto Sertanejo, os beneficiários são os trabalhadores agrícolas não proprietários (meeiros, arrendatários, ocupantes, etc), pequenos proprietários, médios (até 500 ha.) e grandes proprietários desde que possibilitem acesso à terra aos trabalhadores sem terra e aos pequenos proprietários. ³⁴

Há, portanto, uma duplicação, em relação aos demais programas, tanto das ações como da área de abrangência de outros programas especiais, principalmente do Plano de Irrigação do Nordeste e do POLONORDESTE. Este último, bem mais abrangente que o Projeto Sertanejo, compreende um conjunto maior de ações e abrange uma área bem maior que aquela definida para o Projeto Sertanejo. Acrescente-se a isto o fato de os financiamentos dos referidos programas, terem origem nas mesmas fontes de recursos. ³⁵

Embora tenham sido tentadas soluções e intervenções originais no Projeto Sertanejo, a escolha das propriedades tem-se pautado na análise custo-benefício, do que resulta a marginalização dos pequenos produtores que não atendem aos requisitos implícitos em tais critérios. Além disso, dadas as limitações da capacidade de atendimento das equipes técnicas, os produtores que não atendem integralmente aos requisitos da análise custo-benefício, são, geralmente, deixados para um segundo plano. ³⁶

Como ocorreu em relação a outros programas, a disponibilidade de meios com o qual contou o Projeto foi muito aquém do que seria necessário para alcançar os objetivos estabelecidos. Segundo alguns levantamentos, entre 1976 e 1979 a programação previa a instalação de 60 núcleos, tendo sido implantados 46; as propriedades beneficiadas em termos de reorganização deveriam atingir o número de 8.600 e as beneficiadas com assistência técnica deveriam somar o número de 12.000 até o final de 1978. Até esta data, no entanto, apenas 1.616 proprietários haviam recebido serviços do Projeto Sertanejo. ³⁷

Quanto ao PROÁLCOOL, além das suas metas de aumento da produção de combustíveis e de contribuição para a resolução do problema energético do país, o programa possuía objetivos sociais seguramente ambiciosos, entre os quais

o de redução das disparidades regionais e pessoais de renda e o de expansão da renda interna através da absorção de fatores produtivos, inclusive força de trabalho, em situação de desemprego ou subemprego.

A trilha seguida pelo programa na sua efetiva implantação foi distinta do que se preconizou, notadamente no que se refere às repercussões sociais. Os grupos beneficiários foram os grandes grupos empresariais que já atuavam no setor, não ocorrendo uma ação efetiva no sentido de incorporar outros segmentos produtivos, principalmente os de pequeno e médio porte na utilização de outras matérias-primas, além da cana-de-açúcar onde há a predominância de empresas tradicionais de grande porte. Além disso, dado o subsídio implícito nos financiamentos, houve de fato uma transferência de recursos em favor dos grupos empresariais antes referidos: o financiamento oficial chegou a cobrir 80% do investimento da destilaria, se implantada no Centro-Sul e 90%, se implantada no Norte/Nordeste; os juros eram de 17% ao ano no Centro-Sul e 15% no Norte/Nordeste.

Um ponto destacado nas avaliações do programa é o das suas repercussões negativas sobre a produção de alimentos. Não obstante o fato de 1980 ter-se caracterizado como um ano de estiagem, com repercussão negativa sobre a produção agrícola do Semi-Árido, os dados da Tabela 4 revelam para a produção de cana-de-açúcar um comportamento bem distinto daquele das demais culturas, sobretudo alimentares, o que, em parte, deve estar influenciado pelas políticas diferenciadas que privilegiam algumas atividades, como a voltada para a produção de açúcar e álcool.

Um ponto a ressaltar é que, associado à substituição de culturas alimentares pela cultura mais comercial e que adota processos de trabalhos mais modernos, como a da cana-de-açúcar, está a questão do emprego. A substituição das culturas, neste contexto, implica sobretudo a redução líquida de postos de trabalho, do que resulta uma repercussão contrária àquela contida nos objetivos do programa.

Os reflexos negativos estão também relacionados com o custo de vida, notadamente no seu item de alimentação, uma vez que parte das zonas produtoras se deslocam para sub-regiões mais distantes e que tendem a incorporar custos maiores de transportes, os quais, tendem a crescer mais que os índices gerais da inflação. Além disso, empurradas para terras menos férteis, os preços tendem a aumentar, ao nível do produtor, em função do menor rendimento das culturas.

Vale ainda considerar que, face aos estímulos concedidos e a ausência de definição quanto as áreas onde poderiam ser desenvolvidas as atividades ligadas ao PROÁLCOOL, há uma ampliação da cultura da cana em áreas não tradicionais, com expulsão de pequenos produtores (de alimentos ou matérias-primas) pela grande agroindústria estimulada pelo referido programa.

Quanto às relações de trabalho e de remuneração, pode-se afirmar que as lavouras voltadas para suprir as novas destilarias montadas a partir do PROÁLCOOL, significativamente incentivadas pelo governo, vêm adotando os mesmos padrões vigentes no mercado rural de trabalho da região, caracterizado pela instabilidade das relações de emprego e pelos baixos níveis de remuneração.

TABELA 4 — EVOLUÇÃO DAS ÁREAS CULTIVADAS (HA) DAS PRINCIPAIS CULTURAS NO NORDESTE (1970-1975-1980)

CULTURAS	ÁREA CULTIVADA (1.000 ha)			VARIACÃO DA PRODUÇÃO- CRESCIMENTO ANUAL (% a.a.)	
	1970 1/	1975	1980	1970 a 1975	1975 a 1980
Agave (ou sisal)	—	184,0	207,5	—	2,4
Algodão Arbóreo	—	1.870,0	1.665,6	—	-2,5
Algodão Herbáceo (em caroço)	425,6	390,0	422,1	- 1,8	1,6
Arroz (em casca)	681,2	908,3	1.016,7	5,9	2,2
Banana	128,6	92,0	98,0	- 6,9	1,3
Cacau	—	424,3	429,9	—	0,3
Cana-de-Açúcar	621,1	771,6	977,6	4,4	4,9
Côco-da-Bahia	—	53,2	57,9	—	1,7
Feijão (em grão)	1.644,4	1.821,5	1.721,7	2,1	-1,1
Fumo (em folhas)	—	54,5	49,4	—	-2,0
Mandioca	836,9	695,8	536,4	- 3,8	-5,3
Milho (em grão)	2.062,1	2.642,7	2.026,5	5,1	-5,4

FONTE: IBGE — Censos Agropecuários de 1970, 1975 e 1980

NOTA: 1/ Nos Censos Agropecuários para os Estados do NE não constavam a área cultivada dos seguintes produtos:
Agave, Algodão, Arbóreo, Cacau, Côco-da-Bahia e Fumo.

Neste particular e levando-se, ademais, em conta a concentração da propriedade decorrente da expansão da grande empresa agroindustrial em áreas onde prevaleciam o pequeno e o médio produtor, pode-se afirmar que resultou da ação do programa uma maior concentração da renda e da propriedade.

Também em relação ao objetivo de desconcentração espacial da atividade produtiva, tudo indica que o programa atuou no sentido contrário ao esperado: dos projetos aprovados pela Comissão Nacional de Alcool até meados de 1982, cerca de 71,5% localizavam-se no Centro-Sul e 40% no Estado de São Paulo. 38

4. OBSERVAÇÕES FINAIS

As questões levantadas neste trabalho sobre como proceder e o que deve preceder à implantação do projeto de transposição do Rio São Francisco, não devem se constituir apenas em um jogo de criatividade por parte de técnicos ou pareceres abalizados resultantes de estudos sobre a área-meta.

Na verdade, estas questões estão em estreita relação com os critérios que regem as intervenções do Estado, no que se refere à política econômica. Esses critérios por sua vez fazem parte de uma estratégia de ação que reflete a estruturação do poder político na formação social na qual apenas as camadas privilegiadas economicamente estão representadas.

Conseqüentemente a determinação de “quem”, “onde” e “como” será beneficiado ou prejudicado pelos programas e projetos que põem em curso essa estratégia, são questões que se decidem na esfera do poder em que os interesses dos setores privilegiados que o compõem tendem a prevalecer.

Acredita-se que reside nesta restrição política a razão maior para que programas como o POLONORDESTE, o PROTERRA, o Programa de Irrigação e o Projeto Sertanejo, quando analisados pela ótica dos interesses das camadas de baixa renda, sejam julgados fracassados. Verifica-se que exatamente os setores mais empobrecidos e portanto mais necessitados da intervenção governamental foram aliçados de todas as etapas do processo decisório que direcionaram a implementação desses programas.

A alienação das comunidades a serem atingidas do âmbito das decisões no planejamento e na administração dos projetos tem resultados na elaboração e execução de planos e metas em desacordo com as aspirações e experiências das populações locais, implicando em resultados que tanto se distanciam da satisfação das necessidades dessas populações como dos próprios objetivos anunciados pelos programas e projetos enfatizando a promoção do bem-estar social das camadas mais carentes.

Essa dissociação entre objetivos e resultados leva a se pensar que os objetivos declarados pelos programas e projetos e incorporados aos documentos oficiais de formulação da política são apenas instrumentos da propaganda oficial. Os objetivos reais da política, os quais se revelam no momento da implementação dos diversos programas, têm apontado sempre no mesmo sentido, qual seja, o benefício para uma mesma classe social, a classe dominante, detentora do po-

der político. Essa defasagem entre os objetivos aparentes e os objetivos reais, pela sua persistência não pode ser considerada como erro administrativo ou deficiência no planejamento, mas consequência da visão elitista, autocrática, que caracteriza os processos de decisão na esfera política.

Da mesma forma, os desvios que se verificam nos diversos programas e projetos entre as intenções explícitas e as realizações (metas e resultados) não são fortuitos, mas também revelam o sistema de poder existente, responsável em última instância pela implementação dos empreendimentos públicos.

Os critérios de escolha das áreas a serem beneficiadas pelos projetos, por exemplo, parecem ser mais políticos que técnicos, havendo concomitância de áreas onde atuam diferentes projetos, como ocorre com o Projeto Sertanejo o qual duplica, de certa forma, outros programas especiais como o POLONORDESTE e o Programa de Irrigação do Nordeste, no que se refere a área de atuação, objetivos e meios de ação. 39

Esta duplicação é devida, em parte, à necessidade política de novos programas de impacto e à política dos diversos órgãos envolvidos com o meio rural, responsáveis pela implantação dos projetos.

A estratégia governamental que dá curso à centralização do poder em suas ações é também responsável pelo enfoque econômico-produtivo que acompanha os atos de intervenção do Estado no Nordeste semi-árido. A concentração dos objetivos dos programas e projetos no aumento da produção comerciável com vistas a elevação da renda quer seja através da irrigação, quer seja através do crédito, tem se colocado como um dos fatores que impede a efetivação do alcance social destes programas e projetos. Esse enfoque econômico-produtivo tem prevalecido em detrimento do aspecto sócio-econômico, o qual aponta para o fortalecimento da organização social no sentido da criação de empregos estáveis e da elevação dos níveis de renda, especialmente das camadas mais atingidas pela seca.

Vê-se pois que a superação dos principais obstáculos que estão colocados ao desenvolvimento do Nordeste, apenas será possível através de uma transformação na estrutura de uso dos fatores de produção, de posse e uso da terra.

É a partir dessas reflexões sobre a dimensão da política governamental, no que diz respeito à intervenção do Estado no Nordeste semi-árido através dos diversos Programas e Projetos implementados, que se acredita que o projeto de transposição do rio São Francisco apenas evitará os erros cometidos pelos demais projetos se, fugindo à estratégia política que rege a intervenção do Estado, adotar critérios diferentes para a execução do planejamento e da administração.

As questões pertinentes a estas esferas devem ter como parâmetro a realidade física e social das áreas a serem atingidas, as aspirações das comunidades nelas situadas e os reais objetivos governamentais que induzem à proposta de irrigação. Estas transformações dos mecanismos de implementação do projeto só poderão ocorrer a partir de um deslocamento de natureza política, que transfira a população da posição de receptora de benefícios para o lugar de agente do próprio desenvolvimento, investida de poder de decisão sobre os seus próprios rumos e interferindo junto ao Estado e aos órgãos executores na elaboração e realização dos planos e das metas. Isto ocorrerá quando a organização social

for reconhecida e reforçada através dos sindicatos, das associações, da igreja e dos demais instrumentos de estruturação social que forem detectados na área.

Nesse sentido, é necessário que seja traçado o perfil social das comunidades que se pretende atingir; mobilizando-as através de seus órgãos de representação para que, em ação conjunta com os planejadores do projeto, venham a identificar as carências e os recursos das áreas em questão, assim como a natureza das iniciativas governamentais que deverão ser acionadas. É preciso que estas iniciativas sejam realmente capazes de promover a superação dos problemas decorrentes da ausência de recursos hídricos no semi-árido nordestino e dos demais problemas que com este se entrelaçam pois, a exemplo dos demais projetos, a agricultura irrigada e a abertura de linhas de crédito, por si só, não representam soluções para a dinamização da economia local, menos ainda para a promoção da melhoria das condições de vida de sua população.

A irrigação e o crédito situam-se apenas como ponto de apoio para o avanço do processo de desenvolvimento do Nordeste. A pobreza da população e a base econômica predominantemente rural desta região, apontam para a necessidade de congregar qualquer projeto que venha a ser implantado com uma proposta de reestruturação fundiária, pois uma melhor distribuição da renda tem, nessas áreas, o pressuposto da melhor distribuição da terra. Distanciando-se dessa postura, o projeto Transposição do Rio São Francisco para irrigar o semi-árido nordestino certamente tenderá a viabilizar a manutenção do latifúndio ou da concentração de terras, reforçando o estilo de política que tem se caracterizado pela criação de projetos e programas ineficazes para a solução da problemática social nordestina.

As distorções em que incorrem os programas e projetos aqui analisados que tinham como finalidade essencial a promoção do desenvolvimento do Nordeste e, em particular, do semi-árido sujeito às secas, sugerem que o projeto transposição apenas poderá atingir os seus objetivos se for capaz de pautar sua atuação em critérios diferentes dos até então adotados, buscando apreender as reais necessidades das comunidades que pretende atingir.

NOTAS E REFERÊNCIAS

- 1 Ver, a propósito: SOUZA, Eloy de. O calvário das secas. Coleção Mossoroense, V. XXXVII. Natal, 1976. p. 69; ALVES, Joaquim. *História do Ceará. História das secas (séculos XVII a XIX)*. Fortaleza, Instituto do Ceará, 1953. V. 1. pp. 189-191; LISBOA, Miguel Arrojado Ribeiro. O problema das secas. Separata do *Boletim do DNOCS*, Fortaleza, 29(6) nov. 1959, jun. 1960. pp. 128-129; e ALMEIDA, José Américo de. As secas do Nordeste. Exposição feita na Câmara de Deputados em 10.11.1953 – Debates e Repercussão. Serviço de Documentação, Ministério da Viação e Obras Públicas. p. 13..
- 2 Este trabalho não se detém na análise dos efeitos sociais que poderão advir da transposição das águas do rio São Francisco para as áreas potencialmen-

- te irrigáveis do Nordeste. Nem tampouco se restringe a questionar os efeitos que o projeto afirma decorreriam de sua implantação, ou ainda verificar se os dados quantitativos apresentados como meta serão atingidos, em termos de criação de empregos, produção agrícola e área irrigada, com base nas referências de que se dispõe sobre a situação atual da área.
- 3 A escolha dos programas que servirão como elementos referenciais dessa análise, baseou-se, em parte, no trabalho de SAMPAIO, Yony et alii. *Política Agrícola no Nordeste: intenções e resultados*. Brasília, BINAGRI, 1979.
 - 4 MINTER/Secretaria Geral. Balanço das Ações Governamentais em Curso no Nordeste (com ênfase no período 1974/77). In SAMPAIO, Yony, *op. cit.* p. 301.
 - 5 Cf. Decreto-Lei nº 74.794 de 30 de outubro de 1974.
 - 6 LEITÃO, José Walder & MELO, Gaudioso Carvalho. Programa de Irrigação do Nordeste. In BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. ETENE. Projeto Nordeste – Grupo III. Avaliação e sugestões para o aprimoramento dos programas especiais do Nordeste. Descrição sucinta dos programas especiais (I parte). (Redação preliminar para discussão). Fortaleza, março de 1983. p. 69.
 - 7 Trata-se do relatório intitulado “Programa Plurianual de Irrigação-PPI”, elaborado em 1970 no âmbito do Ministério do Interior.
 - 8 Decreto-Lei nº 78.299 de 23 de agosto de 1976. Artigo 1º
 - 9 VASCONCELOS, Antônio Enock de. Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semi-árida do Nordeste (Projeto Sertanejo). In BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Op. cit.* p. 55.
 - 10 Cf. KASPRZYKOWSKI, José Walter de A. Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos. In BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Op. cit.* p. 110.
 - 11 SILVA, Paulo Roberto. Programa Nacional do Alcool. In BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Op. cit.* p. 153.
 - 12 SILVA, José Gomes da. Reforma Agrária Ainda? Campinas, 1984, repro, p. 14.
 - 13 SAMPAIO, *op. cit.* pp. 190-192
 - 14 Idem, p. 162
 - 15 Cf. Decreto-Lei nº 1179 de 6 de julho de 1971
 - 16 SAMPAIO, Yony et alii. *op. cit.* p. 67
 - 17 Idem, pp. 169-170
 - 18 Idem, p. 177
 - 19 MINTER *op. cit.* p. 303
 - 20 SUDENE. II Plano Nacional de Desenvolvimento. Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975/1979). Recife, abril de 1975. pp. 167-171
 - 21 Dados brutos de: Brasil. I PND-1972/74. Brasília, 1971 e Brasil. II PND-1975/79, Programa de Ação do Governo para o Nordeste – Recife, 1975
 - 22 Cf. BRASIL. MINTER/DNOCS. Programa de Irrigação, 1971-74. Fortaleza, DNOCS, 1971.
 - 23 V. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Relatório Sintético

- sobre o Programa de Irrigação do Nordeste – 4º trimestre de 1982. Coordenadoria de Irrigação. Recife, 1982. p. 37
- 24 Banco do Nordeste do Brasil. Industrialização Rural no Nordeste do Brasil. Fortaleza, 1978. Tomo I. p. 249.
- 25 SIQUEIRA, Nilo Peçanha Araújo de. São Francisco, o Grande Celeiro do País. In *Depoimento*. Brasília, MINTER, Coordenadoria de Comunicação Social, 1976. pp. 8-10.
- 26 Ver, a propósito, FIORENTINO, Raul & ROSA BORGES, Vera Maria da. *Análise Preliminar da Política Agrária do Nordeste Brasileiro no período 1950-80, enfatizando o Estado de Pernambuco*. Texto para discussão nº 10. Recife, Mestrado de Desenvolvimento Urbano e Regional (MDU) – UFPE, 1981. p. 77.
- 27 Idem, p. 77
- 28 CLINE, William R. Análise de Custo-Benefício de Projetos de Irrigação no Nordeste. In SAMPAIO, Yony, *op. cit.* p. 120
- 29 BURSZTYN, Marcel. O Poder dos Donos: Planejamento e Clientelismo no Nordeste. Petrópolis, VOZES, 1984. p. 114.
- 30 FIORENTINO, Raul & REDWOOD III, John. Uma visão geral do Funcionamento do POLONORDESTE (Notas preliminares para discussão). Recife, Projeto DRIN-Brasil/OEA/SUDENE, abril de 1980. p. 15.
- 31 Idem, p. 15.
- 32 BURSZTYN, Marcel. *op. cit.* p. 119
- 33 FIORENTINO, Raul & REEDWOOD III, John. *Op. cit.* pp. 264-266
- 34 BURSZTYN, Marcel. *Op. cit.* p. 105
- 35 SAMPAIO, Yony et alii. *Op. cit.* pp. 273 e 295
- 36 BURSZTYN, Marcel. *Op. cit.* p. 106
- 37 BURSZTYN, Marcel. *Op. cit.* p. 108
- 38 Cf. Ministério da Indústria e do Comércio-MIC -- Comissão Nacional do Alcool – Rumos do Desenvolvimento – Ano 5, nº 25. set/out. 1982.
- 39 Ver, a propósito, PADIS, Pedro Calil. Política Econômica em Relação ao Nordeste. Trabalho de consultoria apresentado para o diagnóstico “Sertão Norte: Área do Sistema Gado-Algodão”. Recife, 1981. Mimeo. p. 42.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, José Américo de. *As secas do Nordeste*. Exposição feita na Câmara de Deputados em 10.11.1953 – Debates e Repercussão. Rio de Janeiro, Ministério da Viação e Obras Públicas – Serviço de Documentação, 1953.
- ALVES, Joaquim. *História do Ceará. História das secas (séculos XVII a XIX)*. Fortaleza, Instituto do Ceará, 1953. V. 1.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL-BNB. *Industrialização rural no Nordeste do Brasil. Tomo I*. Fortaleza, 1978.
- _____. ETENE. *Projeto Nordeste – Grupo III. Avaliação e sugestões para o aprimoramento dos programas especiais (I parte)*. (Redação preliminar para discussão). Fortaleza, março de 1983. 179 p. Mimeo.

- BRASIL. MINTER-DNOCS. *Programa de Irrigação, 1971-74*. Fortaleza, DNOCS, 1971.
- BRASIL. Ministério da Indústria e do Comércio-MIC. Comissão Nacional do Alcool. *Rumos do Desenvolvimento*. Brasília, 5(25), set./out. 1982.
- BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972/1974)*. Brasília, 1971
- BURSZTYN, Marcel. *O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. Petrópolis, VOZES, 1984.
- DECRETO LEI nº 1.179 de 06 de julho de 1971
- DECRETO LEI nº 74.794 de 30 de outubro de 1974
- DECRETO LEI nº 78.299 de 23 de agosto de 1976.
- FIORENTINO, Raul & REDWOOD III, John. *Uma visão geral do funcionamento do POLONORDESTE* (Notas preliminares para discussão). Recife, Projeto DRIN-Brasil/OEA/SUDENE, abril de 1980.
- FIORENTINO, Raul & ROSA BORGES, Vera Maria da. *Análise preliminar da política agrária do Nordeste brasileiro no período 1950/80, enfatizando o Estado de Pernambuco*. Texto para discussão nº 10. Recife, Mestrado de Desenvolvimento Urbano e Regional (MDU)-UFPE, 1981.
- GRUPO EXECUTIVO DE IRRIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA-GEIDA. *Programa Plurianual de Irrigação-PPI*. Brasília, Ministério do Interior, 1970.
- LISBOA, Miguel Arrojado Ribeiro. *O problema das secas*. Separata do Boletim do DNOCS. Fortaleza, 2(6): 128-129, nov. 1959, jun. 1960.
- PADIS, Pedro Calil. *Política econômica em relação ao Nordeste*. Trabalho de consultoria apresentado para o diagnóstico "Sertão Norte: área do sistema gado-algodão". Recife, 1981. Mimeo.
- SAMPAIO, Yony et alii. *Política agrícola no Nordeste: intenções e resultados*. Brasília, BINAGRI, 1979. 360 p. il. (Estudos sobre o desenvolvimento agrícola, 11).
- SILVA, José Gomes da. *Reforma Agrária ainda?* Campinas, 1984. Repro.
- SIQUEIRA, Nilo Peçanha Araújo de. São Francisco, o grande celeiro do País. *Depoimento*. Brasília, MINTER, Coordenadoria de Comunicação Social, 1976.
- SOUZA, Eloy de. *O calvário das secas*. Natal, Imprensa Oficial, 1976. (Coleção Mossoroense, 37).
- SUDENE. Assessoria de Desenvolvimento Rural. *Diagnóstico do desempenho do Programa de Irrigação do Nordeste*. Recife, MINTER/SUDENE, setembro de 1980.
- SUDENE. *II Plano Nacional de Desenvolvimento. Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975/1979)*. Recife, abril de 1975.
- SUDENE. Relatório sintético sobre o Programa de Irrigação do Nordeste - 4º trimestre de 1982. Recife, SUDENE - Coordenadoria de Irrigação, 1982.

