IPEA - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

CNRH - CENTRO NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS

SEA - SETOR DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

NOTAS SOBRE GERAÇÃO DE EMPREGO NO POLONORDESTE

Otávio Franco

Uso exclusivamente interno no CNRH

Abril/81

IPEA - INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

CNRH - CENTRO NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS

SEA - SETOR DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

NOTAS SOBRE GERAÇÃO DE EMPREGO NO POLONORDESTE

Otávio Franco

Uso exclusivamente interno no CNRH

Abril/81

Página

INTRODUÇÃO

I - DESCRIÇÃO DO PROGRAMA

1. Objetivos, Diretrizes e Abrangência do Programa 05

2. Esquema Institucional 08

3. A Clientela e as Linhas de Ação 09

4. Aspectos Financeiros Globais 10

II - A ESTRATÉGIA DO PROGRAMA E OS EFEITOS NOS PRODUTORES RURAIS

1. Antecedentes 13

2. As Linhas de Ação e os Produtores "Viáveis" 13

3. Produtores "Desfavorecidos" e Políticas Específicas 15

4. Conclusões 17

III - UMA PERSPECTIVA GLOBAL DA ATUAL POLÍTICA

1. Comentários sobre Efeitos Colaterais 20

2. Considerações Finais 21

IV - ANEXOS.

INTRODUÇÃO

O Nordeste Rural, ainda se caracteriza como um vasto e resistente bolsão de pobreza e de atraso relativo do país e mesmo talvez de toda a América Latina, em que pese o grande esforço de investimento que aí se vem realizando, de forma mais intensa e ordenada, especificamente nas duas últimas décadas. Detém hoje, aquela faixa geográfica, cerca de 17 milhões de habitantes (55% do Nordeste e 16% do Brasil) e população economicamente ativa da ordem de 6 milhões (58% do Nordeste e 17% do Brasil). Em contrapartida, responde por apenas 30% do produto interno regional e por menos de 5% do nacional.

Em 1974 a renda média por habitante do meio rural do Nordeste correspondia a cerca de 54% da região como um todo e a cerca de 1/4 do país (em torno de US$ 190, contra cerca de US$ 350 para o Nordeste e de US$ 748 para o Brasil. De outra parte, se é certo que, sobretudo devido às migrações, o crescimento demográfico tem-se mantido relativamente baixo - um pouco acima de 1% ao ano - persistem os graves problemas do subemprego rural, a despeito de desempenho relativamente satisfatório do produto agropecuário regional que apresentou um acréscimo da ordem de 4 a 5% nos últimos anos.

O progresso importante que efetivamente ocorreu com a realização de grandes investimentos em infraestrutura, operou modificações nas formas de contato do meio rural com a sociedade urbana em expansão, afetando, contudo, apenas marginalmente as estruturas e técnicas de produção, as relações de trabalho e de posse e uso da terra.

A realidade em que ainda se circunscreve a vida do pequeno produtor rural tem como característica básica a limitação da sua potencialidade como agente produtivo. Essa limitação é reflexo da atuação combinada de vários sistemas de relações sociais, principalmente no que se refere à posse e uso da terra, ao financiamento (no sentido amplo) de suas atividades produtivas e à comercialização de sua produção, que ao interagirem, resultam em sérias restrições à melhoria do nível de renda de maioria da população rural.

Sobre os pequenos produtores vale a pena ressaltar que são responsáveis por 2,1 milhões de estabelecimentos rurais com área inferior a 200 ha. Esses estabelecimentos, apesar de compreenderem apenas 42% da área total dos estabelecimentos agrícolas da

Região Nordeste, em 1970, empregavam 92% do pessoal ocupado no setor agrícola.

O Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE, foi instituído em 30 de outubro de 1974, através do Decreto nº 74.794, com a finalidade de promover o desenvolvimento e a modernização do setor primário visando à transformação progressiva da agropecuária tradicional da região em moderna economia de mercado.

Trata-se de uma estratégia de desenvolvimento para a agropecuária regional que considera o conhecimento acumulado pelos diversos organismos governamentais regionais e setoriais e que pretende em áreas selecionadas transformar as condições da produção e de bem-estar no campo.

A estratégia escolhida consiste na execução de um esforço continuado e permanente de promoção do desenvolvimento rural. Durante um período de 4 a 6 anos, o Programa estaria criando condições propícias ao desenvolvimento, executando um elenco de ações simultâneas dirigidas ao pequeno produtor, assegurando o apoio necessário à expansão de suas atividades através do fortalecimento da infra-estrutura econômica e social.

O presente trabalho tem por objetivo discutir os possíveis impactos do programa em termos de geração de emprego, introduzindo questões ligadas à produção e renda e efeitos colaterais da ação governamental, na medida em que estejam ligadas com o propósito fundamental da discussão.

A inexistência de um sistema de informações e acompanhamento que permita avaliar a eficácia da estratégia do programa à luz dos objetivos declarados para a população meta, condicionou o enfoque do trabalho. Efetivamente, as informações disponíveis nos relatórios oficiais de acompanhamento, informam apenas o desempenho físico-financeiro, sem fazer ligação entre o grau de implementação dos diversos instrumentos e os objetivos essenciais da política.

Dessa forma e cientes das limitações da nossa abordagem, adotamos como hipótese inicial de trabalho, a implementação efetiva das linhas de ação e seus instrumentos e a partir daí procedemos à uma análise qualitativa dos possíveis efeitos do programa. Dada a diferenciação da clientela à qual o programa se dirige diretamente e das formas de articulação que mantém com grandes e médios produto

res rurais, adotou-se dois níveis distintos de análise segmentando o público beneficiário em produtores "viáveis" e "desfavorecidos".

A primeira parte do trabalho descreve sucintamente os objetivos, diretrizes, abrangência, esquema institucional, a clientela e as linhas de ação e os aspectos financeiros globais. Na segunda parte procede-se à discussão propriamente dita dos efeitos de alguns instrumentos para o público beneficiário, finalizando-se a última parte com comentários gerais sobre alguns efeitos colaterais da ação governamental.

PARTE I

DESCRIÇÃO DE PROGRAMA

1. OBJETIVOS, DIRETRIZES E ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA

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, com e sem acesso à posse da terra, visando a melhoria de seu padrão de vida e ao seu ingresso na economia de mercado.

Esta intervenção estabelece, para cada uma das áreas selecionadas, um plano de aproveitamento definido através de um Projeto Integrado que adequado à realidade de cada área possa promover, por meio do aporte inicial de recursos financeiros a irradiação de um processo auto-sustentado de transformações.

As linhas básicas do Programa foram definidas, em função de sua grande finalidade, estabelecendo-se que todo o esforço deve convergir para três grandes orientações: promoção de uma agricultura eficaz, aumento da renda e ampliação das oportunidades de emprego no meio rural.

Na promoção de uma agricultura eficaz - maior ênfase é dada à melhoria da produtividade da terra e dos demais fatores mobilizados, em decorrência da utilização de insumos modernos e ampliação da capacidade de prestação de serviços dos órgãos atuantes na Região.

A segunda grande orientação - aumento da renda - deveria resultar da melhoria dos padrões de produção, através da redução da vulnerabilidade da economia aos efeitos climáticos e de ações que venham a garantir a absorção desta produção.

A ampliação das oportunidades de empregos no meio rural estaria sendo atingida através de:

a) expansão das atividades agropecuárias, em região de fronteira agrícola, com a promoção da distribuição de terras devolutas, e incorporação de terras ociosas;

b) utilização mais intensiva da área dos estabelecimentos agropecuários em regiões agrícolas tradicionais;

c) promoção de atividades complementares intensivas em mão-de-obra, associadas ao desenvolvimento de uma agro-indústria rural.

O Decreto nº 74.794 estabeleceu as áreas prioritárias para atuação do POLONORDESTE, compreendidas pelas serras úmidas, vales úmidos, tabuleiros costeiros, áreas de agricultura seca e pré-Amazonia Maranhense (MAPA I).

QUADRO I

	SUPERF. (Km^2)	% NE	% PROGRAMA	Nº DE PROJETOS(*)
- Serra Úmidas	19 224	1,2	3,7	7
- Vales Úmidos	376 020	24,4	72,7	17
- Tabuleiros Costeiros	35 632	2,3	6,9	6
- Agricultura Seca	77 495	5,0	14,9	5
- Pré-Amazônia Maranhense	9 413	0,6	1,8	1
TOTAL	517 784	33,5	100,0	36

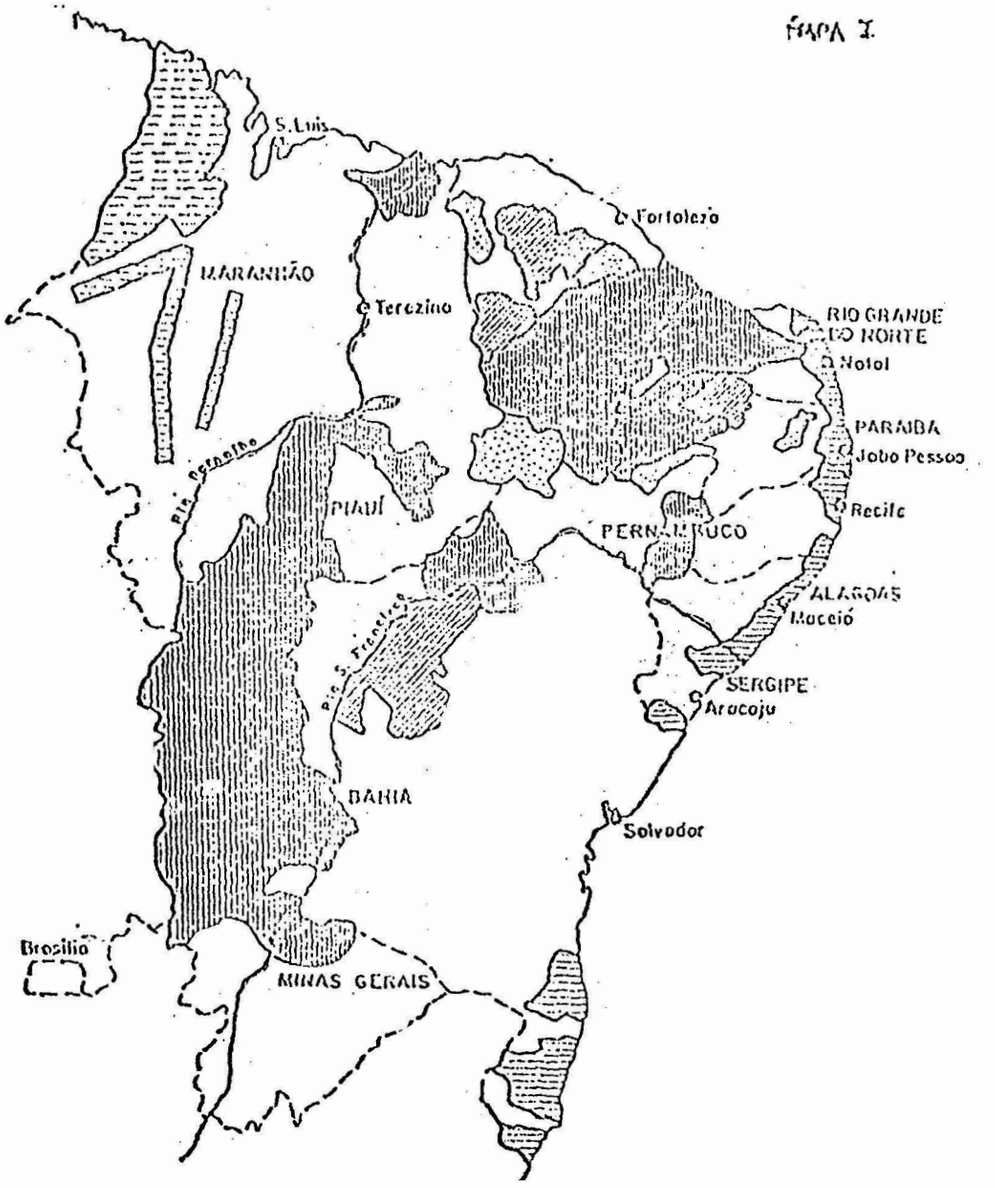
(*) Inclusive 4 projetos de colonização.

Com a implementação prevista de 32 Projetos Integrados 4 Projetos de Colonização e uma série de Ações Complementares com apoio aos Projetos de Irrigação do DNOCS e CODEVASF, e ações de apoio às Áreas Integradas, o Programa apresentaria, quando totalmente em execução, uma abrangência da ordem de 33% do território nordestino, alcançando cerca de 500 mil Km^2, atingindo cerca de 500 municípios e beneficiando indiretamente uma população da ordem de 8 milhões de habitantes (Quadrono Anexo).

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE AREAS INTEGRADAS DO NORDESTE POLONORDESTE

ÁREAS PRIORITÁRIAS INICIAIS

FIGURA I.



ÁREAS INTEGRADAS

- VALES ÚMIDOS
- SERRAS ÚMIDAS
- AGRICULTURA SECA
- TABULEIROS COSTEIROS
- PRÉ-AMAZÔNIA

2. ESQUEMA INSTITUCIONAL

A complexidade da realidade rural exige ação abrangente , que atue sobre os vários aspectos do quadro de pobreza existente. Sem procurar criar estruturas paralelas, o POLONORDESTE procura utilizar as instituições existentes, tentando atrair para suas áreas de atuação os recursos técnico-administrativos disponíveis através da interligação das estruturas existentes dos diversos órgãos da administração pública, tanto a nível federal, como estadual.

O POLONORDESTE tinha uma estrutura interligada em três níveis de decisão, cabendo à SEPLAN a Coordenação do Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento.

Com o advento do Decreto nº 83.436, de 10.05.79, este esquema organizacional foi alterado, assumindo o Ministério do Interior a gestão dos Programas Especiais, ficando extinto o Grupo Especial a partir de novembro de 1979.

De acordo com este dispositivo, as Superintendências regionais passam a estar mais intensamente envolvidas no encaminhamento programático em articulação direta com os Ministérios setoriais envolvidos e, com uma participação mais estreita das bases, representadas pelas unidades técnicas estaduais, municipais e lideranças comunitárias locais.

À SEPLAN/PR cabe a aprovação dos Programas Anuais e dos procedimentos referentes à liberação dos recursos após sua submissão aos Conselhos de Desenvolvimento Econômico, Social e Monetário e à Comissão de Programação Financeira do Ministério da Fazenda. Os programas de crédito que integram os projetos de desenvolvimento regional são submetidos ao Conselho Monetário Nacional.

3. A CLIENTELA E AS LINHAS DE AÇÃO

O Público beneficiário a qual o programa se dirige diretamente é constituído de:

- Agricultores nao proprietários, sem acesso à terra (assalariados permanentes ou temporários)

- Agricultores nao proprietários, com acesso precário à terra (ocupantes, arrendatários, posseiros, parceiros, moradores, etc).

- Agricultores proprietários, com área abaixo do nível de viabilidade econômica, necessitando vender força de trabalho ou explorar terras de terceiros.

- Agricultores proprietários, com áreas que permitam uma exploração econômica e que têm na agricultura sua principal fonte de renda.

Segundo estimativas feitas com base em dados oficiais, a maior parte da força de trabalho agrícola é constituída de assalariados sem acesso à terra, enquanto apenas 16% dos produtores rurais são proprietários de terra, explorando estabelecimentos rurais de área inferior ao mínimo considerado ao pleno desenvolvimento das atividades de uma família de agricultores.

Em termos de linhas de ação, esta clientela, além dos serviços sociais de educação e saúde, estaria tendo o suporte da oferta de alguns serviços de apoio à produção, principalmente em relação aos seguintes aspectos: crédito rural (sem exigência de garantia real); assistência técnica; extensão rural; abastecimento de sementes, mudas, fertilizantes, defensivos e outros insumos; apoio à comercialização de sua produção, e, ampla e adequada oferta de crédito fundiário.*

Quanto aos grandes e médios proprietários a atuação do Programa beneficia diretamente estes produtores não só com a construção de estradas vicinais e linhas de eletrificação rural, mas também com a infra-estrutura de comercialização. A isso deve ser a-

---

* Ver anexo.

crescentado que a esperada expansão das atividades produtivas demandaria um reforço das atividades de comercialização, processamento e transporte onde existe uma participação significativa dos médios e grandes proprietários rurais.(1)

4. ASPECTOS FINANCEIROS GLOBAIS

O orçamento do Programa, para o período 1975-1979, foi contemplado com um montante global de Cr$ 15,9 bilhões a preços correntes, dos quais Cr$ 6,9 bilhões foram alocados aos Projetos Integrados, enquanto os Projetos de Colonização receberam um destaque de Cr$ 1,6 bilhões, representando estas duas atividades 54,1% dos recursos destinadso ao Programa, conforme pode ser verificado no Quadro II e no anexo.

Além dos recursos do PIN/PROTERRA, o Programa vem se beneficiando de recursos externos do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano (BID), por força de convênios celebrados entre o Brasil e esses organismos internacionais para financiamento de vários projetos.

---

(1) O atendimento aos médios e grandes proprietários não é considerado prioritário, uma vez que estabelecimentos com área superior a 200 ha, apesar de compreenderem 58% da área total dos estabelecimentos rurais da Região Nordeste, em 1970, empregavam apenas 8% do pessoal ocupado no setor agrícola, não se justificando concentrar recursos para atender parcela tão pequena da população rural. Além disso, os serviços de crédito e apoio à produção, já se encontram de forma adequada à disposição destes produtores.

QUADRO II

SÍNTESE DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS (CR$ 1.000) (*)

PROGRAMAÇÃO - 75/80

POSIÇÃO EM DEZEMBRO/79

AÇÕES / EM's	PROJETOS INTEGRADOS	PROJETOS DE COLONIZAÇÃO	PROJETOS DE IRRIGAÇÃO (1)	APOIO À IRRIGAÇÃO	AÇÕES DE APOIO	TOTAL (2)
EM - 190/75	118 000	206 000	345 000	16 000	15 000	700 000
EM - 017/76	763 000	193 000	1 179 000	124 000	120 000	2 379 000
EM - 068/77	1 090 000	295 000	1 510 000	152 400	162 600	3 210 000
EM - 037/78	1 971 800	400 000	2 670 000	120 000	362 000	5 523 800
EM - 015/79	3 040 200	517 000	-	170 000	350 000	4 077 200
T O T A L	6 980 000	1 611 000	5 704 000	582 400	1 009 600	15 890 000
PARTICIPAÇÃO RELATIVA	44,0%	10,1%	35,9%	3,7%	6,3%	100,0%

(*) - Preços Correntes.

(1) Atividades à cargo do DNOCS e CODEVASF.

(2) Inclusive recursos extérnos.

PARTE II

A ESTRATÉGIA DO PROGRAMA E EFEITOS DIRETOS NOS PRODUTORES RURAIS

1. ANTECEDENTES

Em termos gerais, a estratégia de desenvolvimento rural do POLONORDESTE permite distinguir dois conjuntos básicos de ações. De um lado cabe mencionar aquelas medidas que visando oferecer oportunidades de progresso, pretendem aumentar a produção, incorporando no processo produtivo parte da população de baixa renda. De outra parte, se destaca outro tipo de intervenção comum a todos os programas e que agregando um conteúdo variado de infraestrutura social também pretendem melhorar as condições de vida da população, proporcionando um aumento da renda real das famílias beneficiadas.

Em relação às medidas que se relacionam a mudanças mais diretas no processo produtivo, é interessante notar que as linhas de ação para efeitos da presente análise oscilam entre duas tendências. Uma delas, dirigida para uma clientela de produtores com unidades de exploração de tamanho familiar para cima, capazes, provavelmente de responder em condições favoráveis os estímulos do POLONORDESTE. A outra, que inclui como clientela os produtores mais desfavorecidos, quase tão pobres quanto os trabalhadores assalariados e sem terra.

Com efeito a categorização de produtores rurais em dois segmentos distintos que denominaremos de produtores "viáveis" e "desfavorecidos", abre espaço para considerações sobre possíveis efeitos redistributivos ou concentradores gerados pelo POLONORDESTE destacando, ainda, a forma diferenciada de resposta das duas clientelas à algumas medidas do Programa.

2. AS LINHAS DE AÇÃO E OS PRODUTORES "VIÁVEIS"

Não é difícil ser estabelecido consenso em torno dos estímulos favoráveis que as linhas de ação do POLONORDESTE canalizam para a categoria de produtores que doravante passarão a ser denominar de "viáveis"[1]. É indiscutível que a dotação de infraestrutura econômica de uso comum, a disseminação de assistência técnica, apoio à comercialização e em particular a simplificação de acesso ao crédito dirigida a pequenos proprietários, são medidas adequadas para o fomento da atividade produtiva, especialmente quando conjugadas com uma política agropecuária com altas taxas de subsídios implícitas nas linhas de crédito para custeio e capital.

---

(1) Aqui são incluídos sem distinção, grandes, médios e pequenos proprietários. Estes últimos, exploram por hipótese, áreas capazes de absorver e sustentar a mão-de-obra familiar, gerando ainda excedentes de produção.

Como resposta aos incentivos enumerados, poder-se-ia esperar aumento na produção e na renda dos estabelecimentos explorados por esses produtores[1]. No que diz respeito ao emprego, torna-se difícil antecipar qual seria o efeito líquido sem fazer suposições sobre diversificação da produção, mecanização e modernização, acréscimos da área cultivada e organização da produção.

Dada a abrangência física do programa, é válido adotar como hipótese, que a distribuição da estrutura fundiária e de cultivos na área dos projetos, se assemelha à da região como um todo e dessa forma, ilustrar com alguns exemplos extremos, possíveis decisões a serem tomadas por essas categorias de proprietários:

i. um aumento de área cultivada sem modificações nas formas de organização da produção, ou em outras palavras, uma ampliação tradicional sem as mudanças esperadas pelo programa[2], implicaria num aumento linear do emprego;

ii. um aumento na área plantada de culturas comerciais desenvolvidas por empresas agrícolas, "substituindo o estilo tradicional de organização de produção" deveria reduzir o número de empregos permanentes, aumentando, entretanto, a demanda por mão-de-obra temporária nos piques do processo de produção;

iii. em termos de "diversificação", o desenvolvimento de um processo de pecuarização incorporando áreas tradicionais de agricultura via mecanização, implicaria necessariamente na destruição imediata de empregos e expulsão de população rural[3];

iv. a adoção pelos pequenos produtores de "práticas agrícolas terra-intensiva" - adubação, sementes selecionadas, pequena irrigação, etc - elevam a produtividade dos fatores sem afetar negativamente o nível de emprego.

---

(1) A posse da terra, o acesso aos estímulos convencionais de mercado e as medidas fomentadoras do POLONORDESTE, permitem que as "unidades de produção viáveis", apropriem os acréscimos de renda líquida decorrentes de elevação de preços, aumento de produtividade, mudanças tecnológicas, incorporação de novas áreas, etc.

(2) Sob a ótica dos tradicionais estabelecimentos produtores de culturas comerciais, a produção mediante exploração indireta - utilizando parceiros, arrendatários ou trabalhadores permanentes - possibilita uma minimização dos riscos de produção e dos gastos monetários com remuneração do trabalho, visto que o pequeno produtor produz a sua própria cesta de alimentos básicos sob condições contratuais bastante especiais, transferindo ainda, ganhos para os proprietários de fatores e ou intermediários comerciais e financeiros.

(3) A expulsão da força-de-trabalho rural, quer pela penetração dos processos modernização-mecanização da agricultura, quer pelo crescimento das áreas de pecuária, provoca um fluxo migratório rural-urbano em direção às cidades e outro rural-rural em direção às zonas de fronteira agrícola. A migração rural-urbana mantém as cidades com excedentes de mão-de-obra não especializada, que pela sua condição de força-de-trabalho excedente pressiona para baixo os salários urbanos e por extensão o perfil de distribuição de renda. Pela migração rural-rural para a fronteira agrícola, esses produtores estabelecem-se principalmente como ocupantes de terras devolutas, especializando-se também na produção de bens de subsistência.

3. PRODUTORES DESFAVORECIDOS E POLÍTICAS ESPECÍFICAS

No enfoque desta avaliação é preciso levar em conta as formas de articulação que as categorias de produtores rurais mais "desfavorecidos"[1] mantêm como outros segmentos do setor agrícola e não agrícola. Do lado da produção é expressivo o contingente de famílias rurais explorando precariamente pequenos estabelecimentos agrícolas de baixa fetilidade e ainda subordinada socialmente à economia da grande propriedade, não se trantando de simples coincidência histórica a especialização existente na economia rural brasileira que reserva à pequena produção o ramo de alimento básicos. No que diz respeito ao mercado de trabalho, é a própria agricultura comercial, concentrada principalmente em empresas capitalistas, que mantém com segmentos desses produtores, contratos de trabalhos eventuais para tarefas específicas, geralmente no picos de demanda dos trabalhos agrícolas. Além disso e ainda no mercado de trabalho, ocorre uma segunda articulação decorrente do processo de expulsão dos pequenos produtores destas áreas culminando na aludida migração rural-urbana e rural-rural já mencionada.

Enquanto os produtores viáveis podem se apropiar dos acréscimos de renda líquida, isto não ocorre com os pequenos produtores com terra insuficiente para absorver a força-de-trabalho familiar, com arrendatários e parceiros desprovidos de terra e sem recursos finnnceiros para financiar a produção e a subsistência. Com efeito, da receita gerada o pequeno produtor se apropia da remuneração equivalente à auto prestação de serviço porquanto os custos dessa categoria de unidades produtivas equivalem essencialmente aos meios de subsistência familiar. Por sua vez, a renda fundiária é recebida pelo proprietário como arrendamento ou parceira, enquanto o proprietário de bens de produção e/ou intermediários comerciais e financeiros recebem a parcela de juros.

De acordo com o Programa, a estratégia de organização deste segmento de pequenos produtores apoiados por políticas de incentivo à produção e comercialização, resultaria em acréscimos de pro

---

(1) Neste segmento estariam considerados os proprietários minifundistas com área própria insuficiente para garantir a subistência da família; os nao proprietários com acesso precário à terra (arrendatários, parceiros, moradores, etc) e também os assalariados sem acesso à terra.

dução e consequentemente de renda líquida, inclusive pela ótica de redistribuição em face da ruptura das relações de dependência com intermediários e proprietários de maior porte.

É necessário contudo analisar as suposições que dão validade a tal raciocínio pois a expectativa de que o tripé crédito -assistência técnica-comercialização, possa induzir aumentos significativos de produção e produtividade, admite implicitamente uma "oferta elástica de terras para exploração indireta[1] já que os resultados obtidos no campo da "Regularização Fundiária"[2] não atingiram escala ponderável em relação aos objetivos e à clientela do Programa.

A argumentação até então apresentada sugere cautela sobre a magnitude dos incrementos de área para exploração indireta e proporciona um referencial de análise para formular previsões sobre repercussões na produção, emprego e renda para este segmento de pequenos produtores, a partir de algumas linhas de ações específicas.

---

(1) Esta hipótese está baseada na idéia de que o pequeno produtor sem ou com terra escassa e muitas vezes superexplorada, não teria problema em obter terra da grande e média propriedades, seja em forma de arrendamento, parceria ou outra modalidade. Entretanto os proprietários de maior porte cederão suas terras tendo motivações conflitantes pois se de um lado necessitam manter o controle e a posse da terra, de outra parte poderão utilizar mão-de-obra barata, dentro das características atuais do sistema de exploração de culturas comerciais (conforme nota de rodapé nº 2 da pg.14), o que implicaria em uma adesão aos estímulos do programa sem mudanças dos processos tradicionais.

(2) Os dados disponíveis indicam que até 1979 foram regularizados apenas títulos.

A extensão de crédito de custeio a pequenos produtores "desfavorecidos" (tal como na compra antecipada[1] complementada com a comercialização direta de alimentos a melhores preços seria estimulante para os proprietários minifundistas e arrendatários e parceiros tanto do lado da produção como das margens de comercialização.

Todavia é preciso ter presente que os minifúndios operam com alta relação homem/área em condições de subemprego e que tal contingente de produtores complementa a renda como assalariado ou meeiro/parceiro, daí resultando uma eventual rigidez em termos de incremento de produção e emprego, dada a escassez de terra e as dúvidas sobre a magnitude de terras disponíveis para exploração indireta.

Nestas condições, pode ocorrer que não sejam obtidos impactos significativos junto às categorias menos favorecidas de produtores. Além disso, hipoteticamente não se pode descartar o aparecimento de efeitos redistributivos perversos provocados pelas medidas dirigidas à clientela desfavorecida, como no caso da melhoria dos preços de compra de alguns produtos.

Este estímulo preço poderá ser repassado aos trabalhadores assalariados do meio rural via compras de outros protutos agrícolas e de outros setores já que os participantes das diferentes atividades tentarão manter sua renda real inalterada. De outra parte, pode-se antever a possibilidade de aumento de aluguel da terra em face de maior capacidade de geração de renda em termos nominais e redução do componente monetário da diária dos assalariados para neutralizar o encarecimento do componente alimentar implícito na remuneração.

4. CONCLUSÕES

A ausência de medidas específicas que tenham como clientela o grupamento dos trabalhadores sem terra - maior parte da força de trabalho agrícola - leva a inferir que a solução para os problemas pertinentes a esta categoria talvez estejam sendo contempladas em expectativas irrealistas sobre a ampliação de oportunidades de emprego direto no âmbito do programa, o que poderia suceder caso a ação governamental não provocasse mudanças de atitudes dos médios e grandes proprietários em relação às formas atuais de exploração da terra.

---

(1) A compra antecipada (CAP) consiste no adiantamento de até 70% do valor da produção esperada com a garantia de sua aquisição na época da safra, quando o agricultor terá então duas opções: ou entrega a produção e recebe os 30% restantes, ou vende a um intermediário a um preço mais elevado e reembolsa os 70% anteriormente recebidos.

Neste último caso poderia ocorrer uma cristalização ampliada das condições de vida dos produtores desfavorecidos, pois a racionalidade do sistema da pequena produção no Nordeste, sugere uma limitação no tamanho das glebas para exploração indireta e torna difícil prever a introdução de mudanças tecnológicas significativas nas propriedades exploradas pelo segmento de produtores mais "desfavorecidos"(1)

Para viabilizar e capitalizar a pequena propriedade elevando o nível de produtividade e expandindo a sua produção no âmbito do POLONORDESTE, seria necessário promover a aglutinação dos pequenos estabelecimentos de tamanho inviável, e cuidar em grande escala da titulação e regularização da situação legal, de modo a atenuar a tendência de concentração da posse de terra para especulação, nas áreas em que o setor público está implantando o capital social básico na forma de estradas e linhas de eletrificação rural.

No que diz respeito ao emprego direto, é questionável a expectativa de absorção de expressivos contingentes adicionais de mão-de-obra, pois o deslocamento dos produtores desfavorecidos engajados nas atividades tradicionais da estrutura fundiária vigente funciona como neutralizador do incremento líquido do nível de emprego, a não ser que se admita a inexistência de atividade econômica anterior em qualquer escala de estabelecimento ou imóvel rural(2).

Em consequência, seria válido, portanto, presumir uma diminuição significativa do subemprego - sem incorporação significativa do número de pessoas - tanto para os pequenos proprietários como para os assalariados. Além disso poderão ocorrer modificações nas formas tradicionais de exploração de terras com parceiros ou meeiros e elevação do preço da terra em face da infraestrutura física, com consequências negativas na estratégia de reestruturação fundiária.

---

(1) Seria irrealista esperar transformações em glebas de minifundistas proprietários atualmente com alta relação homem/área ou que parcelas de arrendamento e parcerias tivessem melhorias substanciais por conta e risco dos não proprietários.

(2) Para uma avaliação mais rigorosa seria necessário conhecer a composição da produção e a estrutura ocupacional anterior de cada projeto. O aumento da área utilizada na produção, a nova composição do produto e a intensidade de uso de fatores decorrentes de mudanças tecnológicas, poderiam indicar com mais precisão os efeitos globais em termos de pessoas empregadas. Todavia, os estímulos da política de crédito para equipamentos e insumos básicos, conjugada com a incidência de encargos sociais sobre a mão-de-obra, poderá reduzir a intensidade de utilização desse fator no processo produtivo, tendo em vista a redução do preço relativo do capital.

PARTE III

UMA PERSPECTIVA GLOBAL DA ATUAL POLÍTICA

1. COMENTÁRIOS SOBRE EFEITOS COLATERAIS

Os objetivos perseguidos na implementação do programa nao se encerram evidentemente nas respostas esperadas da clientela de produtores agropecuários. Além dos empregos diretos decorrentes do esperado aumento de produto, outras interações deverão suceder dentro da estrutura produtiva exógena ao setor rural.

A ação do POLONORDESTE deverá vir acompanhada de repercussões diferenciadas em relação à demanda de insumos, demanda final , nível de emprego e da redistribuição da renda e da riqueza. Dentre os efeitos esperados pela ação governamental, cabe explorar algumas hipóteses relacionadas com efeitos indiretos no volume de emprego gerado e o papel da integração polarizadora com as áreas adjacentes aos projetos.

Em relação aos empregos indiretos há que considerar a criação dos mesmos à jusante no setor produtivo agrícola - beneficiamento, agro-industrialização e comercialização dos produtos agrícolas - e ainda aqueles novos empregos originários de possível aumento de demanda decorrente da elevação do nível de renda dos produtores do setor agropecuário.

A intensidade de integração com áreas adjacentes, dependeria entre outros fatores, do volume adicional e da distribuição da renda gerada; da função consumo e da propensão a investir dos diversos participantes, e da capacidade empresarial disponível nessas áreas, traduzidas na organização de atividades aptas a responder por aumento da demanda efetiva.

Sem dúvida alguma é de se esperar não só aumento da renda agropecuária na área abrangida pelos projetos, como também a valorização de terras e eventuais mudanças no perfil de ocupações e distribuição de salários.

A inexistência de oferta regional nos ramos de insumos e equipamentos poderá determinar a transferência de parte dos recursos governamentais e possíveis excedentes do setor agrícola para o setor não-agrícola de outras regiões, ainda que as atividades de comercialização e manutenção, contribuam para reter localmente parcela da renda.

Já a expressividade das obras de infra-estrutura e o efeito polarizador da execução dos projetos poderá, cessada a fase de

implantação, conduzir à formação de bolsões de pobreza nas áreas vizinhas dos projetos, decorrentes do emprego temporário de mão-de-obra, especialmente na fase de implementação, com futuros desdobramentos migratórios.

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto de medidas representadas por diversas combinações de crédito, assistência técnica e comercialização para a população de produtores de baixa renda, sem dúvida, representam uma alternativa viável do ponto de vista social e político. Todavia, a sua aplicação deveria contemplar um elenco de instrumentos flexíveis e neutralizadores dos efeitos perversos decorrentes da interferência nos princípios mantenedores do equilíbrio da economia de baixa renda[1].

Além disso, é preciso ter presente, que a concepção de modelo de desenvolvimento regional implícito nos programas, tem que ser ajustada permanentemente às modificações conjunturais do modelo global, sendo portanto de outra parte pertinente considerar que o fluxo de rendimentos futuros dos atuais empresários contemplados pela política governamental para o Nordeste, poderão ser atraídos por taxas de lucros mais significantes, em outros setores e regiões do país, decorrentes não só dos mecanismos de mercado, como também de uma futura política de incentivos setoriais/regionais[2].

---

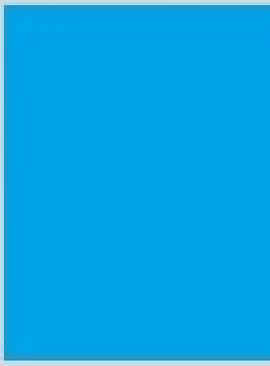
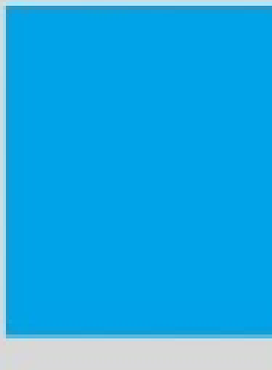
(1) A literatura acerca da pequena produção menciona a existência de um grupo reduzido de intermediários locais (muitas vezes também fazendeiros), que controlam não só o mercado de compra e venda de produtos, mas também exercem funções de prestamistas e além disso intervêm ante as autoridades locais para conseguirem uma série de serviços a seus clientes, exercendo um importante papel na estrutura do poder local.
Em termos gerais, pode-se propor que a implementação dos projetos concebidos dentro dos altos níveis do poder federal, muitas vezes entra em choque com a realidade da estrutura do poder local - muito relacionada com a estrutura fundiária e a existência de "oligopsonios" comerciais e financeiros - que de um ou outro modo conseguem alterar os objetivos propostos, os quais de forma mais direta poderiam prejudicar seus interesses.

(2) Tais incertezas, dentro de uma economia de mercado em crescimento acelerado com expressivos desequilíbrios regionais e focos significantes de pobreza podem comprometer em certo grau, a estratégia de desenvolvimento para o setor agrícola, criando obstáculos para que se cumpra as expectativas de erradicação macro-econômica da pobreza rural do Nordeste, através do desenvolvimento rural analisado.

Uma visualização dinâmica sobre a realidade onde atua o POLONORDESTE, requer, entre outras, considerações a respeito das tendências do crescimento populacional rural, em contraste com a atual capacidade de absorção da estrutura produtiva e as transformações que o programa pretende desencadear na estrutura socio-econômica.

Nesta perspectiva de programação, cabe tecer considerações ainda que a título de hipótese ou de ilustração de como medidas estimulantes no plano teórico são perversas na aplicação:

i. como hipótese, cabe considerar que a criação isolada de impostos progressivos sobre terras ociosas determinaria uma reação de transferência de encargos para meeiros e parceiros através do aumento do aluguel dos minifuúnidos;

ii. como exemplo, pode ser relembrado que modificações na composição do produto (pecuarização) e estímulos ao uso mais intensivo de capital, especialmente tendo em conta o crédito para investimento agrícola subsidiado - têm efeitos negativos no volume de emprego se descompanhada de medidas que visem a neutralizar o processo de substituição de mão-de-obra;

iii. como sugestão, vale mencionar que um programa baseado em estímulo preço indireto e que incorpore o ICM ao preço do produtor (mantendo-se o preço do consumidor e compensando o Estado pela perda) conteria todos os vícios de um incentivo direto ao preço no que diz respeito à intermediação. Todavia seria neutro em relação à inflação, salários reais e aluguel da terra.