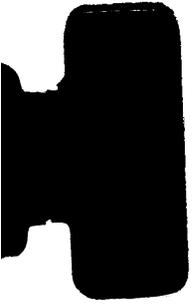


PROGRAMA ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO
PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL
PROGRAMA III

Bases conceituais para sua
atuação no Brasil



IICA
PM-A4/
BR-01
92



Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

13 JUL 1994

**PROGRAMA ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO
PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL
PROGRAMA III**

**Bases conceptuais para sua
atuação no Brasil**

**Brasília, DF
Agosto de 1992**

0066 01-92
A4/BR
Título original: Programa Organização e Administração
para o Desenvolvimento Rural - Programa III: Bases
conceptuais para sua atuação no Brasil.

✓ Série Publicações Miscelâneas nº A4/BR-001/92 ✓
ISSN 0534-5391

Copyright © Instituto Interamericano de Cooperação para
a Agricultura (IICA), Escritório no Brasil, agosto de
1992.

Responsável pela edição: Marília Oberlaender Alvarez

Revisão editorial: Zita Machado Salazar Pessoa

Composição do texto: Maria Helena Alves de Jesus

Arte final: Toncele Papelaria e Serviços Gráficos

Impressão: Gráfica e Editora Independência Ltda.

00001052

IICA

Programa organização e administração para o
desenvolvimento rural - Programa III: Bases
conceptuais para sua atuação no Brasil. -
Brasília: IICA, Escritório no Brasil, 1992.
74p. (IICA. Série Publicações Miscelâneas,
A4/BR-001/92)
ISSN 0534-5391

1. Desenvolvimento Rural - Brasil. 2. Polí
tica Agrícola - Brasil. I Título. II. Série.
III. Alvarez, Marília Oberlaender, ed.

AGRIS E14
CDU 338:63(8=6)

1992
Impresso no Brasil
Printed in Brazil

SUMÁRIO

13 JUL 1994

IICA — CIDIA ^{Página}

INTRODUÇÃO.....	1
1 A EVOLUÇÃO RECENTE DA AGRICULTURA NA AMÉRICA LATINA.....	3
1.1 As tendências e processos até 1980.....	3
1.1.1 A ruptura das formas tradicionais de organização da produção.....	4
1.1.2 Modernização tecnológica e expansão da produção.....	5
1.1.3 Pobreza rural e diferenças sociais e econômicas.....	6
1.2 O setor agrário e as políticas de ajuste estrutural.....	8
2 A EVOLUÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA.....	13
2.1 O desempenho geral do setor e o processo de modernização.....	14
2.2 As diferenças regionais.....	18
2.3 A situação dos pequenos produtores e a pobreza rural.....	23
2.4 As tendências da questão agrária no Brasil.....	27
3 AS PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL.....	31
3.1 As principais experiências de desenvolvimento rural.....	31
3.1.1 Os planos de reforma agrária.....	32
3.1.2 As ações na área da irrigação.....	35
3.1.3 O Polonordeste.....	38
3.1.4 O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP).....	40
3.2 As políticas e programas atuais de desenvolvimento rural.....	42
3.2.1 As metas e diretrizes gerais.....	42
3.2.2 Os principais instrumentos da política agrária.....	43
3.3 O cenário institucional para o desenvolvimento rural.....	47
3.4 Os atores sociais do desenvolvimento rural.....	48
3.5 Algumas reflexões sobre as perspectivas do desenvolvimento rural.....	50

4	A ESTRATÉGIA DE AÇÃO DO PROGRAMA III NO BRASIL	52
4.1	A experiência do IICA no apoio ao desenvolvimento rural no Brasil	52
4.2	As linhas e diretrizes centrais do Programa III	53
4.3	As características da ação do Programa III no Brasil	55
4.3.1	Aspectos conceptuais	55
4.3.2	Aspectos metodológicos	59
4.4	Áreas de concentração e instrumentos da cooperação técnica	61
4.4.1	Áreas temáticas de concentração	62
4.4.2	Áreas geográficas de concentração	66
4.4.3	Componentes comuns aos projetos	67
4.5	Aspectos operacionais	68
	BIBLIOGRAFIA	69

APRESENTAÇÃO

Apresentar um documento que assenta as bases para a definição de conceitos de desenvolvimento é um desafio para qualquer especialista internacional em desenvolvimento rural, e se a pessoa com essa incumbência não for audaciosa, isso passa a ser uma provocação quase impossível de superar. No entanto, sem pretender dominar essa questão, gostaria de destacar alguns princípios fundamentais abordados nesta publicação. As observações que, durante minha missão no Brasil, venho fazendo das grandes mudanças econômicas, políticas, institucionais, conceptuais e estruturais registradas nesta década me proporcionam um amplo espectro de cenários que facilitam minha tarefa.

As diretrizes para implementar o ajustamento e a tendência à liberalização da economia, esta agravada com o processo de abertura, exigem a readequação e modernização dos conceitos da agricultura do pequeno produtor. A imperiosa necessidade de incorporar esse segmento da estrutura produtiva às novas regras do mercado leva a que se redefina o caminho a ser seguido.

É preciso haver mudanças de fundo nos conceitos de paternalismo e intervencionismo, salvo aqueles que se destinem a amadurecer o processo de ordenamento dos fatores que permitam ao agricultor participar ativamente no contexto econômico-comercial.

O desafio, então, está em como tornar competitivo o pequeno produtor, com uma base conceptual firmemente assentada na equidade e na sustentabilidade. Esse é o caminho para alcançar o objetivo principal, qual seja, melhorar a qualidade de vida do homem do campo. Como chamar a atenção da sociedade para o potencial desaparecimento de milhões de produtores rurais?

Mediante esta publicação, o Programa Organização e Administração para o Desenvolvimento Rural (Programa III) e o Escritório do IICA no Brasil visam a colaborar na redefinição das bases conceptuais que levem a

novas estratégias destinadas a orientar a ampla gama de iniciativas em matéria de desenvolvimento rural a cargo do Instituto no País.

Diante desse novo desafio, estou convencido de que a co-participação dos atores, ou seja, do homem do campo, na definição dessas estratégias, é imprescindível para demonstrar a maturidade do enfoque que se quer imprimir, que não tem outro propósito senão o desenvolvimento de quem, por si próprio e com a colaboração de todos nós, sairá do pântano do anonimato.

**Víctor Eduardo Machinea
Representante do IICA no Brasil**

INTRODUÇÃO

A problemática agrária tem sido matéria de permanente debate na maioria dos países da América Latina, em virtude não só da sua importância passada e presente, como das profundas raízes históricas subjacentes à estreita relação entre a questão agrária e os problemas gerais do desenvolvimento. As rápidas e significativas mudanças ocorridas na agricultura obrigam, entretanto, a que se revisem e repensem os paradigmas interpretativos tradicionais relativamente à evolução do setor.

Com efeito, desde os anos cinqüenta - naturalmente com diferentes graus de intensidade dada a heterogeneidade da região - vêm-se registrando processos intensos de transformação e modernização do setor agrário. Sem sombra de dúvida, o grande articulador e promotor dessas mudanças tem sido o Estado, que implantou uma série de mecanismos e instrumentos de política.

Muito embora a produção tenha se expandido e modernizado, a pobreza rural não diminuiu em termos absolutos; continua como um dos principais desafios pendentes na articulação das estratégias de desenvolvimento agrícola. Este fez-se mais urgente nos últimos anos, uma vez que a adoção de políticas de ajuste estrutural, em consequência da crise da dívida, acentuou as diferenças sociais e regionais dentro do setor, não obstante a agricultura ter apresentado melhor desempenho que os demais setores produtivos.

Por outro lado, na última década consolidou-se a articulação da agricultura com os mercados externos, fenômeno freqüentemente associado à consolidação de grandes pólos agroindustriais. Aprofundaram-se as diferenças entre uma agricultura rentável e moderna e outra incapaz de atingir níveis aceitáveis de crescimento, enquanto o mercado se transformou no novo e principal articulador da expansão e crescimento do setor.

As tendências assinaladas manifestaram-se também no Brasil. Nos capítulos 1 e 2, a seguir, discute-se a evolução geral da agricultura latino-americana e brasileira. No Capítulo 3 é feita uma revisão das perspectivas do desenvolvimento rural no país, que junto com as diretrizes definidas pelo IICA para o seu Programa III, Organização e Administração para o Desenvolvimento Rural, fornece os antecedentes necessários à definição da estratégia de atuação no curto e médio prazo, nos termos em que é apresentada no capítulo final deste trabalho.

1 A EVOLUÇÃO RECENTE DA AGRICULTURA NA AMÉRICA LATINA

As últimas décadas marcaram um período de profundas mudanças na estrutura social, nas formas de organização do processo produtivo e na inserção econômica do setor agropecuário, as quais, dada a sua massividade e abrangência, não têm precedentes na história da economia e da sociedade agrária da região.¹

Apesar das dificuldades para se chegar a conclusões de validade universal para uma região tão heterogênea, há tendências gerais cuja análise mostra que alguns dos processos em evolução no Brasil são parte de movimentos mais abrangentes.

1.1 As tendências e processos até 1980

O período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial dá início a duas décadas de notável crescimento e estabilidade econômica a que a região não ficou alheia. Com efeito, entre 1950 e 1982 o PIB da América Latina expandiu-se a uma taxa anual de 5,2%, enquanto o PIB agrícola cresceu 3,4% ao ano. Este resultado, que levou o setor a diminuir a sua participação no PIB total de 20% para 11%, reflete o maior dinamismo de outros setores, sobretudo o industrial, que se tornou o carro-chefe do desenvolvimento econômico na região.

No mesmo período foi-se consolidando um conjunto de mudanças que atingiram praticamente todos os aspectos da estrutura econômica e social do setor. Vale a pena destacar as seguintes:

¹ IICA. Série Documentos de Programas Nº 14.

1.1.1 A ruptura das formas tradicionais de organização da produção

A análise da organização social e econômica da agricultura latino-americana permite identificar uma tipologia básica de situações que por longo tempo caracterizaram o setor e cuja transformação teve enorme impacto.²

As formas tradicionais de organização da produção agropecuária eram principalmente estas:

- i. **A "hacienda", predominante em vastas regiões da maioria dos países, particularmente na área andina, e associada às formas mais arcaicas de exploração social e ao atraso tecnológico.**
- ii. **A plantação, voltada geralmente para a produção de culturas tropicais de exportação, entre as quais se destacaram, inicialmente, a cana-de-açúcar, o algodão e o cacau, e mais tarde também a banana. Estas unidades produtivas vinculadas diretamente ao mercado internacional foram as principais articuladoras do processo de acumulação em toda a América Central e em países como Equador, Peru e Brasil.**
- iii. **A "estância", fazenda de grande área e de uso extremamente extensivo dos fatores de produção, encontrada principalmente na Argentina, no Uruguai e no sul do Brasil, e em menor escala na Bolívia, Venezuela e Colômbia.**

² Para uma análise mais detalhada, ver, entre outros, Manuel Chiriboga, *Hacia un Desarrollo Democrático e Integrador de la Agricultura de América Latina y el Caribe*. IICA. 1991.

- iv. Finalmente, várias formas de agricultura familiar capitalizada, tipo farmer, surgidas da abertura da fronteira agrícola através da colonização espontânea ou dirigida.

O que importa salientar é que a decomposição e a transformação dessas unidades de produção deram origem a processos que modificaram profundamente a estrutura social do setor agrário e hoje se refletem, de um lado, no aumento significativo do número absoluto de pequenos produtores e na sua ampla diferenciação, e do outro lado, na consolidação de modernas empresas capitalistas de médio e grande porte, herdeiras diretas ou indiretas de unidades dos tipos acima destacados.³

1.1.2 Modernização tecnológica e expansão da produção

Junto com as transformações que ocorreram na estrutura social e econômica, também houve grandes mudanças no processo produtivo. Entre 1950 e 1984, por exemplo, a área sob exploração cresceu mais de 200 milhões de hectares e a produção diversificou-se aceleradamente com a introdução de novas culturas, como soja e sorgo, bem como de variedades de alto rendimento em praticamente todos os produtos importantes. Na pecuária, registrou-se o incremento de 120 milhões de cabeças de gado entre 1959 e 1980, enquanto a produção de suínos e aves cresceu 8 e 15 vezes, respectivamente.

Por sua vez, no período 1950-1980 o número de tratores passou de 125 mil a um milhão de unidades e a utilização de fertilizantes aumentou 20 vezes. Constata-se

³ De Janvry e outros. **Rural Development in Latin America, an Evaluation and Proposal**. IICA, Program Papers Series N° 12.

claramente que a expansão da produção obedeceu à conjugação destes dois fatores, expansão da fronteira agrícola e introdução de tecnologia, e que nos últimos anos os ganhos de produtividade passaram a ter maior peso relativo.

A incorporação de tecnologia e o incremento do rendimento e da produtividade, entretanto, não têm sido homogêneos. Concentram-se principalmente nas culturas mais rentáveis, em geral associadas às empresas de maior porte e ao uso intensivo dos fatores de produção. Assim, entre 1958 e 1978 o rendimento da soja aumentou a uma taxa anual de 2,9%, o do sorgo à de 4,1% e o do milho à de 1,7%.

Em contraposição, estes produtos típicos da pequena agricultura, a mandioca e o feijão, sofreram queda do rendimento anual de 0,3% e -0,1%, respectivamente.⁴

1.1.3 Pobreza rural e diferenças sociais e econômicas

Apesar dessa evolução em dois sentidos, que por um lado acabou com as formas mais arcaicas de organização do processo produtivo e, pelo outro, suscitou importante incremento da produção e da produtividade, houve simultaneamente um ligeiro aumento da pobreza rural. Esta, segundo várias estimativas, somava 66 milhões de pessoas em 1980 e deverá chegar a 68 milhões no final da presente década. Paralelamente, a pobreza nasceu a um ritmo muito mais rápido. Aumentou de 47 milhões de pessoas em 1970

⁴ Martín Piñeiro e Eduardo Trigo. *Procesos Sociales e Innovación Tecnológica en la Agricultura de América Latina*. IICA, San José, Costa Rica. 1983.

para 64 milhões em 1980 e, segundo projeções, deverá somar 102 milhões no ano 2.000.

Todavia, é preciso ter presente que uma fatia muito importante da população urbana pobre provém das áreas rurais, em consequência da migração campo-cidade, fato que em grande medida reflete a concentração dos meios de produção e da renda.⁵ Obviamente, os pequenos produtores e trabalhadores rurais não têm conseguido articular-se adequadamente com a dinâmica da modernização ou com os benefícios do crescimento setorial.

O maior núcleo da pobreza rural é formado pelos minifúndios familiares, estimados em 1980 em oito milhões de unidades de produção, praticamente o dobro das existentes em 1950. A superfície média dessas propriedades, quase sempre localizadas em terras de baixa produtividade, diminuiu, no período citado, de 2,4 hectares para 2,1 hectares.

A esses produtores somam-se os trabalhadores temporários (com frequência também minifundiários) com baixo nível salarial, alta instabilidade no emprego e pouquíssima ou nenhuma proteção das leis trabalhistas. Finalmente, cabe destacar a situação dos trabalhadores rurais permanentes, que continuam a formar um grupo expressivo, não obstante a tendência generalizada de aumento da mão-de-obra temporária.

Juntamente com a polarização entre um setor capitalista moderno e dinâmico e outro cada vez mais pobre, há diferenças internas que é necessário levar em conta, especialmente ante a perspectiva da formulação e implantação de políticas específicas e diferenciadas. Assim,

⁵ Fausto Jordan, compilador. *La Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo*. IICA. San José, Costa Rica. 1989.

constata-se, por exemplo, que a média e grande empresa capitalista não se modernizou homoganeamente, dada a sua inserção diferenciada nos mercados internos e externos. Por sua vez, segmentos não desprezíveis de produtores familiares têm conseguido articular-se com mercados de boa rentabilidade, podendo-se citar o caso dos produtores de café no Equador, de beterraba açucareira no Chile, de leite na Argentina ou de flores na Colômbia. Contribuíram para tal articulação, além das situações específicas de mercado, as políticas públicas de apoio, através da reforma agrária, dos programas de desenvolvimento rural implantados na década de 70, da execução de obras de irrigação e, sobretudo, do processo de abertura da fronteira agrícola que facilitou o assentamento de produtores e o acesso a terras de melhor qualidade.

1.2 O setor agrário e as políticas de ajuste estrutural

O início da década passada, sobretudo a partir de 1982, está marcado pela crise da dívida externa, que na quase totalidade dos países da região gerou situações extremamente conflitivas e ajustes na economia geralmente atrelados a uma severa recessão econômica e a elevadas taxas de inflação. Em consequência, grandes alterações foram feitas na política econômica dos países, com vistas à estabilização dos preços e à obtenção de superávits na balança comercial, em face do serviço da dívida, privilegiando-se por conseguinte os setores aptos a responder prontamente aos estímulos do mercado e a contribuir para a geração de divisas, como tem sido o caso da agricultura.

De fato, no período 1980-1987 o setor agropecuário cresceu a uma taxa anual de 2,4%, enquanto o PIB total aumentou apenas 1,48%. A agricultura foi, portanto, o setor que melhor resistiu às difíceis condições impostas pelos

ajustes econômicos. Em alguns países houve produtos que cresceram a taxas muito superiores à média. Destacam-se, por exemplo, a soja no Brasil, com expansão da produção de 15% ao ano; a fruticultura no Chile, com 12,2%; os grãos na Argentina, com 3,9%, e as flores na Colômbia e os camarões no Equador, com 18,3% e 18,8%, respectivamente.⁶

Cumprir evitar, entretanto, que esses resultados dêem a falsa impressão de que a agricultura foi poupada da crise econômica geral: seu crescimento médio na década de 70, de 3,7% ao ano, foi nitidamente superior ao do último decênio. Quanto ao seu desempenho atual, este sofre a influência da queda nos preços reais de produtos tais como cana-de-açúcar, banana, algodão, soja e carne bovina, que entre 1980 e 1988 registraram perdas que vão desde 25% para os grãos a 80% para o açúcar. A mesma consideração se aplica aos produtos destinados a atender à demanda interna, severamente abalada pela forte deterioração dos níveis de emprego e dos salários reais.⁷

Com efeito, a partir da crise da dívida externa tem início um período fortemente recessivo, expresso no fato de que em 1990 o produto per capita da região é quase 10% menor que o de 1980, apesar da significativa queda no ritmo de crescimento da população.⁸ Nesse contexto, o

⁶ IICA. Série Documentos de Programas N° 14.

⁷ FAO. *Reforma Agraria y Desarrollo Rural*. Documentos de la CMRADR. Santiago, Chile. 1990.

⁸ CEPAL. *Transformación Productiva con Equidad*. Santiago, Chile. 1990.

comportamento geral do setor agropecuário permite que se extraiam algumas conclusões, resumidas a seguir:

- a) Consolida-se definitivamente a crise da estratégia de desenvolvimento baseada na industrialização substitutiva de importações, que atribua à agricultura o papel de não só gerar e transferir divisas, como de produzir alimentos baratos. Com isso abre-se espaço para uma redefinição das relações intersetoriais, fato que em vários países tem contribuído positivamente para a reativação do setor agropecuário.**

- b) Aprofundam-se as tendências à desigualdade e heterogeneização; em consequência, alguns subsetores, particularmente os mais articulados com os mercados externos, revelam grande dinamismo e apresentam taxas de expansão notáveis, superiores às de qualquer outra atividade econômica, agropecuária e não-agropecuária.**

- c) A par desses fatos, consolidam-se as tendências determinantes da presença tanto de subsetores muito modernos, caracterizados pelo uso intensivo de capital e tecnologia, como de outros que continuam a apresentar baixos níveis de produtividade, pouco se servindo das importantes inovações tecnológicas disponíveis. Isto faz com que, na maioria dos países da região, a polarização antes existente, determinada pelo tamanho da propriedade (latifúndio-minifúndio), diminua de importância relativamente ao acesso aos mercados dinâmicos externos e internos, bem como ao capital e à tecnologia indispensáveis ao aumento da produtividade.**

- d) Na modernização acima assinalada incluem-se, fundamentalmente, os médios e grandes produtores, que conseguem adequar-se às condições do mercado.**

É possível, entretanto, detectar casos importantes de incorporações, nesse processo, de produtores familiares capitalizados ou em via de capitalização.

Em contrapartida, tudo indica que os pequenos agricultores tradicionais, cujas terras são escassas e pouco produtivas, dificilmente participarão do processo de modernização. Já por outras razões - financeiras, mercadológicas ou de gerenciamento - há proprietários de grande porte que tampouco conseguem incorporar-se ao setor moderno da agricultura, o que faz aumentar a heterogeneidade existente.

- e) Persiste, como outra das características do período, a pobreza rural, que embora tenha crescido relativamente menos que a pobreza urbana se mantém em patamares muito elevados. Esta constatação adquire dimensões mais sérias pelo fato de que parte substancial da pobreza urbana é produto de migrações das áreas rurais pobres.**
- f) Finalmente, tem-se como outra das mudanças decisivas, geradas ou apressadas pela crise da dívida externa, a tendência à mudança do papel do Estado, que gradativamente deixa de ser o principal organizador e articulador do processo de modernização, ao transferir essa tarefa para o mercado. Este, com efeito, determina os preços relativos, as taxas de lucro, a alocação dos recursos e o uso dos fatores produtivos, enquanto o Estado resguarda seu lugar na definição das condições macroeconômicas.⁹**

⁹ IICA. Série Documentos de Programas Nº 1.

Como conseqüências adicionais dessas mudanças citam-se a perda de peso relativo da política setorial agropecuária, ante as definições de nível macroeconômico, e a consolidação de novos fatores dos quais depende a modernização do setor. Dentre estes se destacam, além do acesso aos mercados e da existência de condições macroeconômicas favoráveis, a adoção de tecnologias apropriadas, a organização e integração vertical e horizontal dos produtores, especialmente de pequeno e médio porte, e o aumento da capacidade de administração e gerenciamento do processo de produção e comercialização.¹⁰

Em síntese, transformações de tamanha envergadura devem, é claro, ser acompanhadas de uma redefinição profunda das propostas do setor público, de maneira que as diretrizes e projetos de desenvolvimento rural tenham a perspectiva de ampliar a democratização das oportunidades e de dinamizar eficientemente a modernização da pequena e média produção agropecuária, mediante o desenvolvimento e a aplicação de políticas diferenciadas que dêem a esses setores condições de se incorporarem no referido processo.¹¹

¹⁰ **Modernización de la Agricultura en América Latina y el Caribe.** IICA, Programa I. 1990.

¹¹ **Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural. Enfoque Conceptual y Propuestas.** IICA, Programa Organización y Administración para el Desarrollo Rural. Mimeo. 1990.

2 A EVOLUÇÃO DA AGRICULTURA BRASILEIRA

Como é natural, o comportamento do setor agropecuário do Brasil não pode ser dissociado nem das tendências internacionais antes destacadas, nem das condições globais do país, no que respeita à evolução da economia e da sociedade nos últimos trinta anos.

Com efeito, nesse período o país demonstrou um grande dinamismo econômico, ao mudar drasticamente o seu perfil produtivo, não só aumentando e diversificando sua base industrial, como desenvolvendo sua infra-estrutura geral, com maior ênfase nas áreas de rodovias, comunicações e geração de energia, e ao articular-se simultaneamente com o capital e os mercados externos, a ponto de converter-se numa das dez maiores economias do mundo.

Paralelamente, a agricultura também sofreu grandes mudanças, refletidas na expansão da superfície cultivada, na modernização tecnológica e no incremento da produtividade de várias das culturas mais importantes, no aprofundamento das articulações com o mercado internacional e no desenvolvimento de um poderoso complexo agroindustrial, que facilitou a implantação de novas culturas, como a soja, e acelerou a produção e exportação de suco de laranja e de carnes de aves e suínos.

O dinamismo da economia brasileira, mantido até 1980, está refletido nas altas taxas de crescimento do PIB, que registraram a média anual de 5,2% nos anos sessenta e de 8,2% na década seguinte, caindo violentamente para 1,6% no último decênio.¹²

¹² Fernando Homem de Melo. O Crescimento Agrícola Brasileiro dos Anos 80 e as Perspectivas para os Anos 90. In: *Os Desafios da Agricultura Brasileira nos Anos 90*. IICA, Brasília. 1989.

No período 1980-1989, coincidindo com a crise da dívida externa, não houve praticamente crescimento do PIB per capita. Prevaleceu um quadro de recessão econômica acompanhada de taxas de inflação cada vez mais elevadas, configurando uma situação que a partir de 1986 motivou sucessivos programas de estabilização e ajustamento estrutural, de maneira que toda a economia - e por certo também a agricultura - teve de enfrentar condições macroeconômicas gerais muito adversas ao seu desenvolvimento.

No caso do setor agropecuário, cumpre destacar também as dificuldades adicionais decorrentes da instabilidade ou queda dos preços internacionais de vários dos seus produtos mais importantes, como o café e os grãos, e mais recentemente o suco de laranja.

2.1 O desempenho geral do setor e o processo de modernização

Nos anos sessenta o PIB setorial cresceu a uma taxa média anual de 4%, a qual chegou a 4,2% na década seguinte, num ritmo que, embora aceitável, foi nitidamente inferior ao do setor industrial. Este, nos mesmos períodos, cresceu à média anual de 6,0% e 8,9%, respectivamente, de maneira que a participação do setor agropecuário no PIB caiu de 24% em 1950 para 10% em 1980.¹³

A partir de 1980 a dinâmica setorial sofreu as conseqüências da crise geral da economia, tendo crescido apenas 2,8%. Comparativamente, entretanto, o desempenho do setor agrícola superou o dos demais setores

¹³ Yoshiaki Nakano. *Impacto dos Programas de Ajuste na Pobreza Rural, Caso Brasil*. IICA. Brasília. 1991.

produtivos, que praticamente não cresceram. Isto sugere que a agricultura tem resistido melhor à crise econômica geral, embora não se deva ocultar a insuficiência da sua taxa de expansão, menos de 1% superior à do crescimento demográfico.

Apesar dessa insignificância em termos do crescimento global da agricultura, na área de comércio exterior o desempenho setorial tem sido notável. As exportações agrícolas passaram de US\$ 2.087 milhões em 1971 para US\$ 10.128 milhões em 1981, mantendo-se nesse patamar até 1990. Com isso a balança comercial agrícola cresceu de um saldo positivo de US\$ 1.593 milhões no início da década de 70 para US\$ 7.387 em 1987.

Paralelamente, a balança comercial total passou de um saldo negativo para um saldo positivo de US\$ 7.419 milhões. O setor agropecuário respondeu em 1987 pela quase totalidade desse saldo positivo, bem como por 43,4% do valor total das exportações.¹⁴

As cifras indicadas permitem apreciar a dinâmica do subsetor agroexportador, que sobressai muito mais quando se analisa a expansão dos principais produtos comercializáveis entre 1965 e 1987. Nesse período a soja registrou um ritmo anual de crescimento de 15,7%, a laranja de 8,1%, a cana-de-açúcar de 5,5% e o cacau de 3,2%. Já o algodão consignou uma expansão bem menor, de 0,6%, enquanto o café sofreu queda de 1,2%.¹⁵

A produção de alimentos básicos, por sua vez, teve um comportamento bem menos expansivo: o arroz cresceu à

¹⁴ Yoshiaki Nakano. Op. cit.

¹⁵ Manuel Otero. Prefácio de os Desafios da Agricultura Brasileira nos Anos 90. IICA, Brasília. 1989.

taxa de 1,9%, a mandioca e o feijão caíram 0,6% e 0,8%, respectivamente, enquanto o milho se expandiu à taxa de 3,1%. Somente o trigo apresentou um crescimento comparável ao dos bens exportáveis, atingindo a taxa de 9,6% ao ano, a qual em grande medida é explicada pela política de fomento à produção de grãos com vistas à substituição de importações. No caso da pecuária, o crescimento foi igualmente lento, sobretudo no que respeita ao estoque de animais bovinos que no período 1965-1987 cresceu 3,36%.

É importante assinalar que, ao contrário do seu comportamento nas décadas de 50 e 60, o crescimento da agricultura a partir da década de 70 já não dependeu essencialmente da expansão da área cultivada, o que indica o efeito de uma importante modernização tecnológica. Assim, enquanto no período 1960-1970 a produtividade da terra cresceu em média 1,9% ao ano e a expansão da fronteira foi de 3,5%, no período 1970-1985 as cifras praticamente se inverteram: a produtividade da terra apresentou ganhos de 2,7% ao ano e a expansão da fronteira foi de 1,7%.¹⁶

A análise dessas cifras permite que se estabeleça em princípio uma dicotomia muito importante para o desenvolvimento recente do setor, decorrente da inserção deste nos mercados externos ou internos que em grande medida determina o nível de modernização e o ritmo de crescimento da produção, assim como a sua concentração social e regional.

De fato, as regiões de maior dinamismo foram a Centro-Oeste, que concentra parte importante da produção

¹⁶ Eliseu Alves. **Transformações da Agricultura Brasileira**. Ministério da Agricultura - Codevasf, Brasília. 1988.

de soja, e a Sudeste e a Sul, que há anos mantêm uma agricultura intensiva e diversificada, fortemente atrelada à agroindústria e aos mercados externos através dos produtos de maior valor na agricultura brasileira, quais sejam a cana-de-açúcar, a laranja, a soja e o café.

No Nordeste, apesar dos níveis dramáticos de pobreza rural prevaletentes na região, constata-se um crescimento agrícola não desprezível, graças à expansão da cultura da cana-de-açúcar, impulsionada pelo Proálcool, à incorporação de novas áreas irrigadas ao processo produtivo, especialmente nas margens do rio São Francisco, e ao desenvolvimento de algumas áreas específicas, como as de produção de arroz nos estados do Maranhão e Piauí e de soja no oeste da Bahia.

Na Região Norte existe um processo muito ativo de abertura da fronteira agrícola que até agora não produziu grande impacto no volume total da produção agropecuária. Suas tendências, entretanto, causam preocupação, pois o processo de colonização da bacia amazônica, segundo numerosas análises, tem-se mostrado fortemente depredador dos recursos naturais e altamente concentrador da propriedade.¹⁷

Sob a ótica social, o maior dinamismo concentrou-se evidentemente nos médios e grandes proprietários, que têm sido os beneficiários diretos das políticas públicas de fomento, graças à concessão de créditos subsidiados e às políticas cambial e de proteção aduaneira formuladas para estimular o desenvolvimento do setor agroexportador e aumentar a produção interna de itens com importante peso na balança comercial, como, por exemplo, o trigo e a cana-de-açúcar para produção de álcool.

¹⁷ Yoshiaki Nakano. Op. cit.

A implantação de programas especiais de desenvolvimento rural, como o Polonordeste e o PAPP no Nordeste, o desenvolvimento dos programas federais e estaduais de reforma agrária e de irrigação, assim como a expansão dos serviços da Emater e da Embrapa, têm-se revelado insuficientes para efetivar a incorporação dos pequenos e médios produtores nas esferas mais dinâmicas do setor agropecuário, de modo que persistem ou até mesmo se acentuaram os desequilíbrios regionais e sociais existentes.¹⁸

2.2 As diferenças regionais

No Brasil, a questão agrária está intimamente relacionada com a questão regional, uma vez que as grandes diferenças regionais existentes, de velha referência histórica, têm entre as suas principais explicações os processos vinculados ao tipo de ocupação do espaço e de estrutura agrária a que deram origem, os quais, junto com as múltiplas possibilidades de inserção nos mercados e com a consolidação de diferentes articulações intersetoriais, foram compondo o quadro institucional e econômico hoje vigente.

As diferenças regionais não devem, porém, dissimular o fato de que dentro das regiões também existem desigualdades da mesma magnitude ou até maiores, em particular no âmbito rural. O caso do Nordeste é exemplar. Esta região, a mais pobre de todas, mantém a estrutura fundiária mais concentrada do país e os mais baixos níveis salariais e de condições de vida dos trabalhadores rurais,

¹⁸ Eliseu Alves. *Pobreza Rural no Brasil*. Ministério da Agricultura-Codevasf, Brasília. 1988.

especialmente nos seus subsetores modernos e rentáveis, como é o caso, por exemplo, da zona canavieira.¹⁹

É importante destacar que tais desigualdades subsistem num contexto de expressivo crescimento econômico geral, cujo índice inclusive suplantou o da média nacional, dado que entre 1960 e 1988 o Nordeste cresceu a uma taxa anual média de 6,6%, enquanto o Brasil como um todo aumentou o PIB ao ritmo de 6,2% ao ano.²⁰

Por sua vez, o padrão de desenvolvimento e modernização da agricultura baseado na produção para exportação e na expansão do complexo agroindustrial determina um perfil que privilegia a produção de culturas tais como soja, laranja, café, cana-de-açúcar e trigo, bem como a produção intensiva de carne e leite, itens que se acham concentrados essencialmente no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste do país.

Assim, considerando-se o conjunto de lavouras que representam aproximadamente 57% do PIB agrícola, é possível apreciar que na década passada as regiões mais dinâmicas foram o Norte e o Centro-Oeste, com uma taxa anual de crescimento do valor da produção de 7,25% e 10,80%, respectivamente, enquanto o Nordeste apresentou um ritmo de expansão de 3,64%, o Sudeste de 2,63% e o Sul de apenas 1,36%.²¹

¹⁹ Eliseu Alves. Op. cit.

²⁰ Banco do Nordeste do Brasil. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. FNE. Proposta de Aplicação. Exercício 1991.

²¹ José García Gasques e Carlos Villa Verde. Crescimento da Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos Oitenta. In: A Agricultura e a Indústria nos Anos Noventa. SOBER. 1990.

Essas cifras confirmam a liderança da região Centro-Oeste, que mesmo num contexto macroeconômico adverso consegue ter um desempenho notável. A expansão da Região Norte, também muito significativa, baseia-se na abertura da fronteira agrícola que incorpora novas áreas ao processo de produção, embora num nível que ainda não lhe permite ter peso muito expressivo na produção setorial total.

As regiões Sudeste e Sul apresentam um crescimento lento, atribuído, de um lado, à queda dos preços de alguns dos seus produtos mais importantes, como o café, a cana-de-açúcar, o óleo de soja e o suco de laranja, e do outro, ao fato de que se trata de regiões onde a abertura da fronteira agrícola já se completou. Portanto, para expandir-se, elas dependem de investimentos que permitam ganhos de produtividade. Estes, porém, não foram favorecidos pela situação de crise geral em que se encontra a economia.

A Região Nordeste mostra uma situação intermediária, embora com um desempenho melhor que o das regiões Sul e Sudeste, explicado pela substituição de culturas de baixo valor econômico, como é o caso da mandioca e do feijão, pelo cultivo da cana-de-açúcar, pela diversificação da produção nas áreas irrigadas, que já somam mais de 600.000 hectares, e pela rápida expansão da cultura da soja no oeste da Bahia.

É importante lembrar que o comportamento acima descrito se apóia em bases claramente diferenciadas, vinculadas, evidentemente, não só à potencialidade agroecológica das regiões, como à consolidação de diferentes tipos de estrutura agrária, conforme se vê no quadro seguinte.

**ESTABELECIMENTOS DISTRIBUÍDOS POR TAMANHO E
REGIÃO
1985 (%)**

Regiões	Menos de 20 ha	Menos de 100 ha	100 e mais ha	Total
Norte	5,9	7,9	14,8	8,6
Nordeste	57,3	50,6	27,2	48,2
Centro-Oeste	2,6	3,8	20,6	5,4
Sudeste	13,5	16,2	24,9	17,2
Sul	20,7	21,5	12,3	20,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE. Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário. 1985.

A partir desse quadro podem-se tirar várias conclusões úteis para explicar as diferentes dinâmicas regionais. Em primeiro lugar, o Nordeste, a região de maior pobreza rural, também tem a pior distribuição da terra: concentra quase 60% de todos os estabelecimentos com área inferior a 20 ha existentes no Brasil, a metade dos que possuem menos de 100 ha e a maioria das propriedades com área superior a 100 ha.

Em contraposição, as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, que apresentam o desenvolvimento agrícola mais dinâmico e com maior nível de modernização tecnológica, têm uma distribuição da terra bastante mais equilibrada. Por sua vez, o Norte, ainda em processo de ocupação do espaço rural, tende à consolidação de uma estrutura agrária concentrada, pois possuindo 10% dos aproximadamente 5,8 milhões de estabelecimentos agropecuários do país, abriga uma grande proporção tanto dos que têm menos de 20 ha como dos que têm mais de 100 ha.²²

No que respeita à modernização tecnológica, houve na década passada um aumento da produtividade de 2,16% ao ano no caso das lavouras de exportação e de 1,39% no das culturas domésticas, em consequência do emprego de maquinaria agrícola, do maior uso de fertilizantes e agroquímicos e da introdução de variedades de alto rendimento. Assim, entre 1970 e 1985 o uso de tratores por 1.000 hectares de área cultivada aumentou de 4,9 para 12,4 unidades, enquanto o emprego de fertilizantes e defensivos cresceu mais de 300% no período 1970-1980.

Também em termos regionais o Centro-Oeste confirmou sua fase de expansão ao registrar uma taxa anual de incremento da produtividade da terra de 4,28%. Foi seguido pelo Nordeste, com 2,35%, correspondendo o desempenho mais fraco ao Norte, com uma taxa anual de 0,68%, que é explicada pelo estilo extensivo de abertura da fronteira agrícola até agora predominante.

²² Eliseu Alves. Op. cit.

As diferentes cifras analisadas permitem constatar a grande heterogeneidade regional que caracteriza o desenvolvimento agrícola no país. Também confirmam que o processo de modernização, embora abalado pela crise econômica, continua vigoroso, tendo inclusive atingido regiões geralmente tidas como tradicionais e alheias às tendências dominantes, como o Norte e o Nordeste.

2.3 A situação dos pequenos produtores e a pobreza rural

Outro aspecto substantivo a ser levado em conta tem a ver com o fato de que, a par do caráter heterogêneo do desenvolvimento agrário das regiões, há todo um processo importante de desigualdade social, inter e intra-regional. O primeiro fator determinante da pobreza rural é o acesso à terra, situação que inibe ou impede os pequenos produtores de se articularem em condições competitivas com os mercados de maior rentabilidade. O quadro apresentado a seguir mostra a existência de 3,9 milhões de estabelecimentos com área inferior a 20 hectares, dos quais 2,3 milhões têm menos de cinco hectares, o que na prática os inviabiliza como unidades de produção capazes de sustentar uma família.²³

²³ José García Gasques e Carlos Villa Verde. Op. cit.

**NÚMERO * DE ESTABELECIMENTOS POR TAMANHO E REGIÃO
1985**

Classe de área	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
Menos de 20 ha	229,6	2.239,3	100,4	528,0	806,5	3.903,9
Acumulado de menos de 100 ha	414,9	2.656,5	197,3	853,3	1.130,0	5.252,0
100 e mais ha	83,9	254,4	118,3	141,8	70,1	568,5
TOTAL	498,8	2.810,9	315,6	995,1	1.200,1	820,5

* As cifras estão expressas em milhares de unidades.

Fonte: IBGE. Sinopse Preliminar do Censo Agropecuário. 1985.

Vê-se que as duas regiões com maior concentração de pequenas propriedades são o Nordeste e o Sul, que concentram 75% do total. Trata-se, na Região Nordeste, de estabelecimentos localizados em áreas muito pouco produtivas, especialmente no Agreste e no Sertão, sujeitas a condições climáticas extremamente adversas. Cabe destacar que, segundo outros estudos, mais de 60% das propriedades com menos de 100 ha têm entre 20 e 50 ha e estão igualmente concentradas no Sul e no Nordeste, o que aumenta a proporção dos estabelecimentos com pouquíssimas condições de participar do processo de modernização da produção.

Sem dúvida essas cifras indicam uma situação que contrasta fortemente com a que prevalece nas unidades de maior porte. Estas representam aproximadamente 10% do total das unidades produtivas, porém detinham em 1985, segundo vários estudos, 55% do total das terras cultivadas. Por outro lado, o ritmo de crescimento dos estabelecimentos é mais rápido entre as unidades de menor tamanho. Assim, as de área inferior a 10 ha aumentaram entre 1975 e 1985 à taxa anual de 3,53%, as de 50 a 100 ha à taxa de 2,2% e as maiores de 100 ha na proporção de 1,16% ao ano.²⁴

É importante ter presente que parte significativa dos pequenos produtores não é dona da terra em que trabalha. Em 1980 menos de 50% dos produtores estabelecidos em unidades com área inferior a 10 ha eram proprietários, 18% eram arrendatários, 10% parceiros e quase a quarta parte se encontrava na situação de meros ocupantes.²⁵

²⁴ Jorge Romano. *Descentralización y Participación en América Latina y el Caribe. El Caso Brasil*. IICA, Programa III. Brasília. 1989

²⁵ Yoshiaki Nakano. *Op. cit.*

Além desses problemas estruturais, os pequenos produtores sofrem outras restrições, ilustradas no caso do acesso ao crédito, por exemplo, pelo fato de que em 1980 receberam apenas 8% do crédito rural do Banco do Brasil. No que respeita à pesquisa agropecuária e às inovações tecnológicas, estas evidentemente não são facilmente adaptáveis pelos pequenos produtores, devido ao custo e à escala produtiva que sua utilização eficiente supõe, bem como ao fato de que tais recursos estão orientados primordialmente para as culturas mais rentáveis.

Assim, não é de estranhar que esteja entre os pequenos produtores e assalariados rurais a maior concentração da pobreza rural. Em 1985, 64,5% da população rural ativa recebia menos de meio salário mínimo e 14,2% ganhava entre meio e um salário mínimo. Em ambos os casos a situação mais precária era a do Nordeste, já que 85,1% da sua população rural tem rendimentos inferiores ao salário mínimo. Além disso, o nível dos salários sofreu uma queda generalizada, que somente entre 1981 e 1984 representou, no caso do Nordeste, 30% para os trabalhadores rurais temporários e 17% para os permanentes.

Com efeito, considerando-se que os pequenos produtores seguem uma estratégia diversificada de sobrevivência, que inclui produção para o autoconsumo e para o mercado, assalariamento temporário ou permanente de um ou mais membros da unidade familiar, desenvolvimento de atividades não agrícolas - por exemplo, artesanato ou pequeno comércio -, e eventualmente captação de subsídios públicos, é evidente que sua situação tem piorado, tanto em consequência da queda nos preços dos produtos alimentares básicos como do arrocho salarial e da diminuição do gasto público que limita as possibilidades de obtenção de apoio por essa via.

2.4 As tendências da questão agrária no Brasil

Embora a situação de crise econômica não seja favorável à interpretação de tendências a longo prazo, é possível observar que no desenvolvimento agrário do país há uma linha de continuidade que se mantém ou mesmo se acentua, apesar das condições adversas de nível macro, o que permite concluir que tais tendências estão consolidadas o suficiente para permanecerem vigentes nos próximos anos. As observações que se seguem são ilustrativas:

- a) A produção agropecuária tem mantido um ritmo ininterrupto de crescimento desde a década de 50; primeiro como consequência direta da abertura da fronteira agrícola, depois, especialmente a partir da década de 80, como efeito combinado da expansão da área cultivada e da modernização tecnológica, tendências que provavelmente se manterão, dado o amplo espaço ainda existente para o desenvolvimento de ambos os fatores.
- b) O principal propulsor da modernização agropecuária tem sido o Estado, através inicialmente das políticas de subsídio e fomento, como no caso da concessão de créditos com taxas de juros negativas, e mais tarde, da política cambial de estímulo às exportações.

Dadas as tendências internacionais e a situação fiscal do país, pode-se esperar que o comando do processo seja definitivamente assumido pelo mercado, com grande importância atribuída ao complexo agroindustrial já existente e às suas possibilidades de ampliação, e que se acentuem, portanto, as tendências a uma articulação cada vez maior entre os diferentes setores produtivos.

- c) As políticas públicas implementadas no último decênio têm sublinhado a importância da agricultura como setor

que não só gera divisas e responde por parte substancial das exportações do país, como desempenha, ao mesmo tempo, um papel importante na substituição de importações, especialmente através da produção de álcool anídrico e de grãos básicos.

Sem prejuízo do acima exposto e independentemente dos problemas que já existem devido à instabilidade dos mercados internacionais, podem-se prever, no médio prazo, maiores dificuldades para subsidiar o Proálcool, em virtude do aumento da produção interna e da estabilização dos preços internacionais do petróleo. Por sua vez, a implantação do Mercosul deverá gerar desafios de competitividade na produção de grãos, em especial trigo, milho e arroz.

- d) Todas essas considerações sugerem a necessidade de se incentivar a diversificação da base produtiva e agroexportadora do país mediante a exploração de novos mercados e produtos. Isto também contribuirá para atenuar algumas das características fundamentais do processo de modernização, como, por exemplo, a sua concentração numas poucas lavouras e as desigualdades sociais e regionais a que tal concentração está associada.**

A execução de programas de desenvolvimento rural pode, pois, contribuir eficazmente para facilitar o acesso - e a conseqüente articulação - dos pequenos e médios produtores a mercados rentáveis. Deve-se ainda ter presente que, como vários estudos mostram, a retomada eventual do crescimento terá um forte e imediato impacto na demanda agregada de alimentos, de modo que os mercados dinâmicos não serão exclusivamente os vinculados aos bens comercializáveis.

- e) No tocante às dinâmicas regionais, parece claro que a Região Centro-Oeste possui condições para sustentar**

uma alta taxa de expansão, na medida em que ainda tem importantes áreas de fronteira e está longe de completar a transição de uma agricultura extensiva para outra mais intensiva no uso dos fatores.

Paralelamente, a incorporação de novas terras e tecnologias na Região Norte fará com que esta região também se converta num pólo altamente dinâmico de desenvolvimento agrícola e pecuário, uma vez que nela há espaço, embora não por muito tempo, para se corrigirem as atuais distorções do processo de abertura da fronteira agrícola.

- f) Tanto nessas, como nas demais regiões do país, é previsível que os pequenos produtores estreitem seus vínculos com os mercados, principalmente com o mercado de trabalho, num padrão de crescimento do emprego rural que deverá favorecer mais o assalariamento temporário que o permanente, como acontece na maioria das experiências recentes de modernização agrária na América Latina.**

Por outro lado, é muito provável que se acentuem as desigualdades no âmbito dos pequenos produtores, sobretudo na hipótese de que parte deles consiga inserir-se nos mercados mais dinâmicos.

- g) Finalmente, no horizonte próximo também se destaca a demanda de liberalização do comércio exterior, como exigência precisamente dos países de menor desenvolvimento relativo e em consequência da integração de grandes mercados sub-regionais. Para o Brasil, sua participação no Mercosul implicará a necessidade de o país enfrentar sobretudo a concorrência da agricultura argentina, grande produtora de grãos, carnes e laticínios, produtos-chave do recente desenvolvimento agrário brasileiro.**

Por sua vez, essa abertura comercial poderá beneficiar outras linhas de produção, como a frutícola, por exemplo, e estimular a modernização tecnológica no sentido da consecução de melhores níveis de competitividade.

Em resumo, o desempenho geral do setor agropecuário tem acompanhado até agora o desenvolvimento geral da economia, com o detalhe de que a partir da crise da dívida externa o setor vem resistindo melhor aos seus efeitos do que os demais segmentos produtivos, fato que se torna particularmente evidente no caso do subsetor agroexportador. Esse fenômeno, como se analisará a seguir, manteve ou aprofundou as grandes diferenças sociais e regionais presentes na agricultura brasileira.

3 AS PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

Qualquer análise que se faça das perspectivas a curto e médio prazo do desenvolvimento rural no país deve, de um lado, atentar para a experiência dos últimos anos e, do outro, levar em conta a conjuntura econômica, social e institucional que em grande medida condicionará os limites para a ação.

É importante destacar que esta análise será orientada basicamente para a discussão das experiências e perspectivas das políticas e programas que visam a melhorar a situação dos produtores de menor porte, e não para o detalhamento das políticas macroeconômicas que condicionam o desenvolvimento geral do setor agropecuário, já analisadas no capítulo anterior.

De fato, uma das críticas mais consistentes e generalizadas às experiências de desenvolvimento rural é a da quase total despreocupação com os condicionamentos de nível macro, que amiúde têm levado a erros graves de apreciação do impacto dos programas implementados e das bases para sua execução.

3.1 As principais experiências de desenvolvimento rural

A partir da grande e diversificada experiência acumulada no planejamento e execução de programas de desenvolvimento rural, será feita uma breve discussão das mais significativas do ponto de vista dos recursos envolvidos e das metas fixadas. Como é de se esperar, boa parte dessa experiência foi desenvolvida no Nordeste, onde historicamente se tem concentrado a maior parte dos pequenos produtores em situação de pobreza. Entretanto, outros programas de abrangência nacional, como os de reforma agrária e de irrigação, também serão considerados nesta análise.

3.1.1 Os planos de reforma agrária

Os diagnósticos que sublinham a necessidade de se implementarem programas de reestruturação fundiária capazes de mudar profundamente a estrutura da propriedade há muito são feitos, sem jamais perderem a validade, mesmo porque existem hoje praticamente três milhões de pequenos produtores - posseiros, arrendatários, ocupantes ou pequenos proprietários -, aos quais se soma um número equivalente ou até maior de trabalhadores rurais sem terra que aspiram à condição de pequenos produtores.

Para a implantação da reforma agrária diversos mecanismos são considerados. Os mais importantes são a distribuição de terras de propriedade pública em áreas de colonização, a regularização fundiária e as desapropriações por interesse social. No quadro abaixo pode-se apreciar a evolução recente da reforma agrária.

EVOLUÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA POR REGIÕES (1985-1989)

Região	Desapropriações Área (ha)	Assentamentos*	
		Nº	Famílias
Norte	2.336.285	108	41.792
Nordeste	1.310.287	193	24.360
Sudeste	307.648	43	5.401
Sul	160.508	104	5.597
Centro-Oeste	1.017.308	69	12.775
BRASIL	5.132.036	517	89.925

* Estes assentamentos incluem áreas desapropriadas ou recuperadas pela União em datas anteriores a 15 de março de 1985.

Fonte: Ministério da Agricultura. Relatório de Atividades.
Governo José Sarney. Brasília, 1990.

As bases para as sucessivas propostas e planos de reforma agrária constam do Estatuto da Terra, aprovado em 1964, que define a reforma agrária como "o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade".²⁶

Em diversos programas de desenvolvimento rural, como o Polonordeste e o PAPP, estão previstas medidas de reforma agrária de diferente amplitude. Em 1985 foi proposta a execução do Plano Nacional de Reforma Agrária, que nas suas metas para o período 1985-1989 incluiu o assentamento de 1.400.000 lavradores em todo o país e a desapropriação de 43 milhões de hectares. Por várias razões, entretanto, o cumprimento dessas metas ficou aquém do almejado, como se viu no quadro anterior.

Para o período 1991-1995 a programação prevê a desapropriação de 5,13 milhões de hectares, o assentamento de 63.799 novas famílias e a assistência a 54.237 famílias nos assentamentos e projetos de colonização já existentes. Além disso, foram programadas obras complementares de construção de estradas, salas de aula, postos de saúde e instalações comunitárias, assim como a demarcação de 50.757 parcelas para novos assentamentos.²⁷

O avanço no sentido da consecução das metas previstas para o quinquênio 1991-1995 deverá incrementar significativamente o número de famílias assentadas e a superfície agrícola que já faz parte das áreas de colonização,

²⁶ Estatuto da Terra. In: Marcos Referenciais sobre a Evolução da Reforma Agrária Brasileira. Notas introdutórias. Relatório de trabalho. Etapa III, Anexo II. Aliança, Pesquisa e Desenvolvimento Institucional Ltda, Brasília. 1991.

²⁷ Ib. Anexo II.

as quais em boa parte se concentram no Nordeste, na Região Norte e em parte do Centro-Oeste, onde provavelmente continuarão a ter caráter prioritário.

É importante salientar o número não desprezível de núcleos já consolidados numa superfície de cinco milhões de hectares, o que supõe a existência de condições para as ações de desenvolvimento rural orientadas para o incremento da produção e da renda, bem como para a autonomia cada vez maior das famílias neles assentadas, fato que se reflete nos programas de desenvolvimento dos assentamentos levados a efeito pelo Incra.

3.1.2 As ações na área da irrigação

Estas têm sido outra prioridade permanente das políticas e propostas de desenvolvimento rural incluída nos planos nacionais e regionais de irrigação e expressa na importância atribuída a essa área em programas como o Polonordeste o PAPP. No âmbito institucional, sua relevância levou à criação e funcionamento, no passado, de um ministério especial para os assuntos de irrigação, hoje a cargo da Secretaria Nacional de Irrigação do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. No tocante ao Nordeste, tradicionalmente identificado como região prioritária quando se trata de irrigação, nele funcionam dois órgãos especializados vinculados ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, o Dnocs e a Codevasf.

EVOLUÇÃO DA IRRIGAÇÃO POR REGIÕES

Região	Área Irrigada	Crescimento Período 1985-1989 %
Norte	20,8	27,6
Nordeste	662,7	97,3
Centro-Oeste	298,5	168,5
Sudeste	884,0	58,5
Sul	1.033,8	24,1
TOTAL	2.899,8	56,4

Fonte: Ministério da Agricultura. Relatório de Atividades 1985-1989. Governo José Sarney. 1990.

Por causa do seu impacto na produtividade, a irrigação pública e privada tem constituído um dos itens mais importantes do investimento agrícola, mesmo porque há em todas as regiões do país um grande potencial de irrigação não utilizado. Cifras oficiais indicam, por exemplo, que no ano de 1989 apenas 14,8% da produção nacional de grãos provinha de áreas irrigadas, embora neste caso a produtividade por hectare fosse mais de 200% superior à do sequeiro.

No quadro acima pode-se apreciar a dinâmica recente da irrigação. Nesta área, segundo o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, mais de 90% dos investimentos têm correspondido a empreendimentos privados.

Dada a importância da irrigação como fator de modernização, vale a pena observar que justamente a região que tem apresentado o crescimento setorial mais dinâmico, o Centro-Oeste, é a que registra maior taxa de expansão da superfície irrigada, embora a liderança, em termos de superfície total, ainda caiba à Região Sul, que não por acaso é a que possui a agricultura mais moderna e eficiente. É importante salientar ainda o ritmo acelerado de crescimento das áreas irrigadas no Nordeste, cujos reflexos já se fazem sentir no comportamento da agricultura nordestina, que vem apresentando níveis razoáveis de expansão e expressiva diversificação.

Certamente as cifras indicadas não permitem uma análise mais acurada dos beneficiários da irrigação, embora haja evidência de que têm sido favorecidos principalmente os produtores de médio e grande porte.²⁸ Os números globais também nada acrescentam a respeito de um dos graves problemas atrelados às grandes obras de irrigação, ou seja, a execução das obras complementares, para assegurar a produção dos perímetros irrigados e sua posterior emancipação.

Além das obras secundárias, cumpre ainda intensificar a ação nestes aspectos decisivos: a organização dos produtores, a identificação de mercados e de novas opções produtivas, o desenvolvimento da pesquisa e da assistência técnica, o fornecimento oportuno de crédito para investimento e custeio, e o desenvolvimento da capacidade gerencial dos produtores. Todos estes são requisitos que com freqüência se encontram bastante defasados em relação às obras físicas.

²⁸ Irrigação, Estrutura Agrária e Organização dos Agricultores. Fundação Ford, Instituto de Economia-Unicamp, São Paulo. 1989.

Essas considerações assinalam as prioridades que deveriam ser assumidas no futuro, no sentido de uma atenção especial para as ações que permitirão pôr efetivamente em produção as áreas irrigadas, integrando a construção das obras a medidas de reestruturação fundiária, quando cabíveis, e ao conjunto de atividades de apoio necessárias para que os produtores desenvolvessem uma agricultura moderna e eficiente.

3.1.3 O Polonordeste

Existe uma ampla bibliografia analítica sobre as diretrizes estratégicas e metodológicas e sobre o impacto do programa Polonordeste. Este foi, sem dúvida alguma, o programa de desenvolvimento rural mais ambicioso e abrangente implementado na década de 70 e uma das principais experiências de desenvolvimento rural na América Latina.

Criado em 1974, o Polonordeste reuniu um conjunto de programas especiais que já existiam, entre os quais se destacam o Projeto Sertanejo, de assistência aos pequenos produtores e à população rural do semi-árido; o Procanor, de apoio aos trabalhadores rurais da zona canavieira, e o Prohidro, para a construção de pequenas obras de irrigação.

Com mais precisão que os outros programas citados, o Polonordeste estava orientado no sentido de atuar, mediante a execução de projetos (PDRIs), junto a um público alvo localizado numa área geográfica delimitada, através de um conjunto de ações que constituíam os segmentos ou componentes dos projetos sob a responsabilidade das instituições setoriais especializadas, segundo um modelo que era o esquema padrão da época e não apenas na América Latina.

Até 1984 o Polonordeste havia aplicado o total de 1.100 milhões de dólares, dos quais 37,1% se destinaram ao apoio

à produção, inclusive ação fundiária e recursos hídricos, 23,0% foram aplicados em infra-estrutura de eletrificação e construção de estradas vicinais, 15,8% em educação, saúde e saneamento, e 10,2% em comercialização.²⁹

Por outro lado, até 1980 cerca de 140.000 produtores se haviam incorporado à assistência técnica dos PDRI e 30.000 participavam do sistema oficial de crédito, tudo isto atendendo a uma área de quase 620.000 hectares de lavoura. Entre as múltiplas conclusões a que se pode chegar acerca da execução do Polonordeste, vale a pena destacar as seguintes:³⁰

- a) A enorme complexidade institucional, que previa quatro níveis de administração - federal, regional, estadual e local -, gerou desde o começo uma situação difícil, com superposição de funções, burocratização do programa e tendência à perda de eficiência institucional, à medida que a realidade local ficava mais próxima.
- b) A concepção extremamente abrangente e setORIZADA do programa foi outro fator que conspirou decisivamente contra a sua eficiência. Houve casos de participação de até 32 instituições diferentes num único PDRI, cuja coordenação na prática se tornava impossível. A ocorrência de situações dessa natureza acabou por gerar uma grande dispersão metodológica e orçamentária, que reduziu as possibilidades de impacto do programa.
- c) As dificuldades operacionais para identificar o público alvo, que acabaram por diluir o impacto de algumas das ações. O crédito, por exemplo, nem sempre chegou aos pequenos produtores.

²⁹ Nelson Giordano Delgado. **Políticas Diferenciadas de Desenvolvimento Rural. O Caso do Brasil.** IICA, Programa III, Brasília. 1989.

³⁰ Ver, entre outros, Nelson Giordano Delgado. Op. cit.

- d) A desarticulação dos segmentos do programa no que respeita à ação fundiária, e em boa medida também no tocante à irrigação pública federal e estadual, determinou que justamente as ações com maior potencial de impacto na situação estrutural dos pequenos produtores tivessem menor nível de execução.**

- e) A concepção quase totalmente "estatal" do programa, em que se omitia a participação do público alvo, inclusive pouco se valorizando o aparelho técnico e político dos estados, também foi um dos fatores que vieram a influir sensivelmente na redução do impacto das ações e na sua burocratização.**

3.1.4 O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP)

Os problemas detectados na sua execução e as novas condições políticas e econômicas do país abriram o caminho para uma profunda reformulação do Polonordeste, que acabou por originar o Projeto Nordeste, oficializado em abril de 1975. Pretendia-se transformar esse projeto em um programa integral e abrangente de desenvolvimento do Nordeste, com a inclusão de propostas de atuação em diferentes áreas setoriais. Por várias razões, entretanto, na prática permaneceu apenas o PAPP, criado naquela mesma data.

A principal inovação do PAPP em relação ao Polonordeste consistiu na redução dos seus componentes. Foram mantidos os vinculados ao apoio à produção e excluídos os segmentos de infra-estrutura física, saúde e educação. Também se abriu uma linha de apoio às comunidades rurais, especialmente na área de organização de base e provisão de serviços comunitários. A administração geral do programa manteve o esquema anterior, baseado na existência de quatro níveis institucionais.

Procurou-se, por outro lado, maior articulação com a reestruturação fundiária, definindo-se como prioritárias para a ação do PAPP as áreas de assentamento. Complementarmente, estabeleceu-se que nas áreas de atuação do PAPP seriam tomadas as medidas em matéria de ação fundiária que se fizessem necessárias. Para tanto, articulou-se o PAPP com o Plano de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional (PDSFN), que contava com recursos do programa.

No período 1985-1988 o PAPP aplicou US\$ 487 milhões, equivalentes a pouco menos do 20% do que fora orçado para o período, devendo-se tal redução basicamente à crise econômica e financeira que envolveu o país. Os componentes que apresentaram maior defasagem entre o nível de execução e as metas previstas foram os de ação fundiária e irrigação.

Após cinco anos de execução do PAPP as principais instituições vinculadas ao programa passaram por um processo de avaliação e reformulação baseado nos seguintes critérios e constatações:

- a) A execução por componentes, mesmo sendo estes menos numerosos do que os do Polonordeste, não permite a aplicação integrada dos recursos, favorece a dispersão dos esforços e minimiza os impactos.**
- b) As instituições participantes acabam por incluir nos seus orçamentos normais os recursos do programa, anulando de fato o objetivo da consecução de um incremento real do seu nível de operações junto aos pequenos produtores.**
- c) Apesar dos esforços, o PAPP permaneceu como um programa essencialmente público, com escassa participação dos pequenos produtores na definição das prioridades e na execução das ações.**

- d) **As dificuldades para a implementação da ação fundiária determinaram que grande parte do impacto esperado do programa se inviabilizasse, o que impôs uma reformulação geral da sua estratégia de atuação.**

O resultado final dessa avaliação foi a reformulação do programa, cujas novas diretrizes operacionais começaram a ser implantadas a partir do segundo semestre de 1991. Destas, as mais importantes são a transferência da responsabilidade principal pela execução e administração do PAPP, no nível do campo, para as organizações de pequenos produtores; a programação por objetivos, mediante subprojetos voltados para o incremento da produção e da produtividade, e a participação financeira direta dos estados na execução do programa.

3.2 As políticas e programas atuais de desenvolvimento rural

Com a posse do novo Governo em 1990, houve uma reformulação das diretrizes gerais e dos instrumentos da política agrária, que de um lado reflete a filosofia e as prioridades dos novos governantes e do outro, as condições macroeconômicas do país, que concretamente prevalecem sobre as possíveis diretrizes setoriais.

3.2.1 As metas e diretrizes gerais

Para o período 1990-1995 o Governo formulou um conjunto de metas e diretrizes que compõem o quadro geral das propostas de nível regional, estadual e local. Estas, nos seus aspectos principais, estão orientadas para o seguinte:³¹

³¹.Diário Oficial, 6 de agosto de 1990. Portaria Interministerial nº477.

- a) **Estimular o aumento da produtividade, com vistas a melhorar a competitividade internacional dos produtos agrícolas brasileiros.**
- b) **Incrementar a produção, de modo a melhorar o abastecimento interno e a formação de estoques estratégicos de segurança alimentar e exportação.**
- c) **Favorecer a modernização do setor, incentivando a integração vertical da produção, através da criação de pólos regionais e sub-regionais de desenvolvimento agroindustrial, e atribuindo prioridade às áreas de menor desenvolvimento relativo.**
- d) **Estimular o desenvolvimento horizontal da agricultura, mediante a expansão da fronteira agrícola sob formas modernas de exploração.**
- e) **Propiciar o desenvolvimento de diferentes formas de associativismo e cooperativismo, de maneira a imprimir um cunho social ao desenvolvimento rural e viabilizar a modernização da pequena produção.**
- f) **Harmonizar o desenvolvimento e a modernização do setor agrícola com a adequada proteção e defesa do meio ambiente.**

3.2.2 Os principais instrumentos da política agrária

Para a consecução dos objetivos gerais acima destacados, foi definido um conjunto de medidas e instrumentos no nível da política geral e setorial, bem como programas e projetos no nível operacional, com ênfase no seguinte:

- a) **A definição e o condicionamento da política macroeconômica, que tem como seus principais objetivos**

o controle inflacionário e o equilíbrio do balanço de pagamentos e cujos efeitos para o setor agrícola têm sido essencialmente estes:

- i. A manutenção da política cambial, que inicialmente implicou uma grande sobrevalorização do cruzeiro em relação ao dólar, mas que está voltando a ser atraente para a produção orientada para a exportação e para a substituição dos produtos de importação com grande peso na balança comercial.**
 - ii. A forte redução da massa monetária, com o conseqüente encarecimento do crédito, e a eliminação das taxas preferenciais de juros, salvo no caso do Fundo Constitucional de Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.**
 - iii. Os cortes drásticos no gasto público, que têm implicado a diminuição ou extinção de uma série de subsídios e a menor atividade de órgãos de apoio à produção agropecuária, podendo-se citar, por exemplo, o fim do Sistema Embrater e a redução de atividades da Embrapa.**
 - iv. A política de preços vinculada aos objetivos gerais de contenção inflacionária.**
- b) A proposta de desenvolvimento, paralelamente a essas medidas macroeconômicas, dos dois programas de abrangência nacional descritos a seguir:**
- i. O Programa de Competitividade Agrícola (PCA), de estímulo ao desenvolvimento tecnológico voltado para o aumento da competitividade**

internacional do setor. Para tanto, definiu-se a necessidade de um relacionamento estreito entre a comunidade científica e os órgãos públicos responsáveis pela geração e difusão tecnológica, num quadro de articulação do Governo Federal com os governos estaduais e locais.

ii. O Programa de Regionalização da Produção Agrícola (PRPA), de fomento à racionalização espacial da produção agrícola, segundo a vocação agroecológica das sub-regiões. Para tanto, dar-se-á apoio ao desenvolvimento de novos pólos agroindustriais e à implantação de "projetos multifuncionais integrados", destinados à execução de ações na área da organização cooperativista e associativista, bem como ao desenvolvimento da infra-estrutura econômica e social no nível local.

c) Juntamente com esses programas e definições de caráter macrossetorial, merecem destaque algumas iniciativas específicas de desenvolvimento rural:

i. A criação de um fundo constitucional de desenvolvimento para as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte. No caso do Nordeste, que concentra pouco menos de 50% desse fundo, está prevista a disponibilidade anual de aproximadamente US\$ 400 milhões, 70% dos quais a serem aplicados em atividades e projetos de desenvolvimento agropecuário e agroindustrial, bem como a concessão de tratamento preferencial à pequena produção, no que respeita tanto à proporção dos recursos nela aplicados quanto às condições e encargos financeiros para repassá-los.

- ii. **As definições programáticas do Incra no sentido de concentrar sua atuação nas áreas de assentamento já consolidadas, com vistas ao seu desenvolvimento e emancipação, e a execução do Plano 1991-1995 que inclui nas suas metas, entre outras ações, a desapropriação de pouco mais de cinco milhões de hectares e o assentamento de quase 64 mil novas famílias rurais.**
- iii. **Os planos de ampliação da irrigação pública federal e estadual, especialmente no Nordeste, e a resolução do Dnocs e da Codevasf de acelerar a emancipação dos perímetros irrigados.**
- iv. **A reformulação do PAPP, mantidos os seus objetivos essenciais e o montante dos recursos comprometidos, que para o período 1985-1993 atinge a cifra de 2,5 bilhões de dólares, esperando-se que, dentro de 15 anos, o PAPP atenda a dois milhões de pequenos produtores.**
- v. **O grande número de programas previstos para serem financiados e executados pelos governos estaduais, de acordo com suas definições e prioridades programáticas.**

Esta breve revisão dos programas e instrumentos disponíveis no curto e médio prazo mostra o amplo leque de opções e oportunidades que comprometem volumes substanciais de recursos internos e externos, de maneira que, tal como aconteceu nos últimos anos, boa parte das possibilidades reais de execução dessas propostas dependerá não só das condições gerais do país, como da capacidade de gerenciamento institucional.

3.3 O cenário institucional para o desenvolvimento rural

Sem dúvida, a complexidade institucional do país, decorrente em grande medida da sua extensão territorial, constitui uma das principais dificuldades para a administração e execução eficiente das políticas e programas de desenvolvimento. Por conseguinte, em vez de mencionar detalhadamente os órgãos públicos vinculados ao desenvolvimento rural, cujo número é enorme, afigura-se mais conveniente identificar os principais níveis institucionais existentes.

Um nível fundamental é formado pela estrutura institucional pública - federal, regional, estadual e local -, cuja articulação e harmonização no caso dos programas especiais de desenvolvimento rural no Nordeste, por exemplo, tem sido difícil, com períodos de maior predomínio das instâncias federais e outros de aumento do peso dos órgãos regionais e estaduais. Este fato talvez tenha motivado a preocupação em descentralizar a operacionalização das propostas e em dar maior participação às organizações de produtores, prefeituras e entidades não-governamentais.

Um segundo nível é formado pela estrutura institucional estadual, que não se correlaciona nem se harmoniza necessária e plenamente com as instituições setoriais de caráter federal presentes nos estados. Deve-se acrescentar ainda a administração municipal, que através das prefeituras, em especial daquelas de maior porte e poder econômico, também tem presença ativa nos programas de desenvolvimento.

É evidente que, no caso do desenvolvimento rural no curto e médio prazo, os principais atores institucionais estão concentrados no Ministério da Agricultura e nos seus órgãos vinculados; na Secretaria de Desenvolvimento Regional para os

programas concebidos com abrangência desse nível; nas instituições federais e regionais de financiamento do desenvolvimento rural, e nos órgãos estaduais de execução.

3.4 Os atores sociais do desenvolvimento rural

Após apontar os atores institucionais do desenvolvimento rural, também é importante ressaltar a presença ativa ou potencial dos atores sociais, e em especial das suas organizações, cuja participação é fundamental para o sucesso na execução das políticas, programas e projetos. Entre esses atores e organizações sociais, vale a pena destacar, por sua importância, os seguintes:

- a) **As federações estaduais de trabalhadores rurais, que embora se ocupem basicamente das reivindicações trabalhistas e da questão fundiária são um ponto de referência na execução de projetos e programas de desenvolvimento rural.**
- b) **Os vários tipos de associações e cooperativas voltadas para a produção e os serviços de apoio, que apesar da multiplicidade das formas associativas existentes e das suas grandes diferenças no tocante à natureza e abrangência de suas atividades deverão crescer de importância como atores do desenvolvimento rural, em consequência das políticas públicas e dos requisitos que a modernização agrícola impõe aos pequenos e médios produtores.**
- c) **As organizações de produtores e trabalhadores rurais articuladas para formular demandas específicas, algumas vezes de terra, outras vezes de serviços básicos, apoio à produção, etc., as quais organizacionalmente desenvolvidas poderão servir de ponto de partida para a articulação de projetos de nível local.**

- d) As mulheres rurais e suas organizações, de grande potencial de desenvolvimento a curto e médio prazo. Há, inclusive, tendências de âmbito internacional que reafirmam essa importância, dada a crescente incorporação da mulher em todas as áreas de trabalho e de atividades econômicas. No caso da agricultura os dois fatos citados a seguir reforçam essa afirmação:**
- i. O padrão de modernização da agricultura determina uma estreita articulação dos pequenos produtores com o mercado de trabalho, na qualidade de assalariados temporários. Por esse motivo, com frequência cada vez maior a mulher é levada a assumir a responsabilidade por grande parte do trabalho dentro da unidade de produção familiar.**
 - ii. A integração vertical da agricultura abre para as mulheres um importante mercado de trabalho nas diferentes atividades agroindustriais em que a mão-de-obra feminina tem demonstrado maior eficiência que a masculina, como, por exemplo, na seleção e embalagem de frutas, hortaliças e flores.**
- e) Finalmente, entre os atores do desenvolvimento rural cabe incluir as organizações não-governamentais, que nos últimos 25 anos não só se expandiram e consolidaram institucionalmente em praticamente todos os países da América Latina, como formaram pessoal qualificado na área de organização dos produtores e na gestão, assistência técnica e acompanhamento de programas e projetos de desenvolvimento.**

3.5 Algumas reflexões sobre as perspectivas do desenvolvimento rural

A análise das principais experiências das últimas décadas, assim como o cenário macroeconômico e a definição das políticas e programas cuja execução está prevista a curto e médio prazo, levam às seguintes conclusões:

- a) As prioridades da política econômica de nível macro, com clara primazia sobre as políticas setoriais, determinaram a redução ou eliminação dos subsídios à agricultura, menor presença do aparelho público de apoio e maior rigor na identificação dos programas e na aplicação dos recursos.
- b) O processo de modernização da agricultura deverá ser comandado cada vez mais pelo mercado, o que exigirá maior integração vertical da produção, estimulando-se a criação de novos pólos agroindustriais, de maneira que o desenvolvimento dos pequenos e médios produtores deverá depender, em grande medida, das suas possibilidades de articulação com as esferas econômicas mais dinâmicas.
- c) Complementarmente, há um conjunto de iniciativas, ações e recursos orientados para o desenvolvimento rural que é preciso articular no sentido da consecução de impactos significativos. Estão neste caso o fundo constitucional, as ações de desenvolvimento nos assentamentos, os programas de irrigação e o PAPP, no Nordeste, cuja atuação isolada terá provavelmente pouco impacto regional e nacional.
- d) A possibilidade de execução desse conjunto não desprezível de ações depende de modo direto da capacidade de gerenciamento institucional, fator que historicamente tem constituído um dos principais

problemas da ação pública, mas que agora, diante das novas condições, deve ser urgentemente corrigido.

- e) Essa correção supõe, entre outras medidas, o fortalecimento da tendência de se transferir a responsabilidade pela administração e execução dos programas às próprias organizações dos agricultores, concedendo-se, ao mesmo tempo, maior importância e apoio às instâncias estaduais e locais de desenvolvimento rural.**

- f) Paralelamente, o gerenciamento eficiente implica o fortalecimento da capacidade técnica, sobretudo nos níveis local e estadual, para o planejamento, acompanhamento e avaliação dos projetos.**

4 A ESTRATÉGIA DE AÇÃO DO PROGRAMA III NO BRASIL

4.1 A experiência do IICA no apoio ao desenvolvimento rural no Brasil

Desde 1964, ano em que abriu seu Escritório no Brasil, o IICA vem acumulando uma larga experiência de apoio ao desenvolvimento agrícola do país. O Instituto tem acompanhado de perto e ativamente todo o período em que a modernização e diversificação do setor agropecuário se fez mais intensa, dando ensejo a enormes mudanças sociais e econômicas.

Nesse período foram estabelecidas relações de trabalho, caracterizadas por uma grande estabilidade, com numerosos organismos federais e estaduais vinculados ao desenvolvimento da agricultura, a fim de contribuir para o seu fortalecimento institucional. Essa articulação, logicamente, tem sido muito mais estreita com o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária e os órgãos com ele relacionados.³²

Através de seus programas específicos, o IICA vem contribuindo para a modernização tecnológica da agricultura brasileira, tendo permanentemente em vista a consecução de condições de maior equilíbrio social e regional e procurando responder eficientemente às demandas e solicitações formuladas pelas autoridades nacionais.

No momento está havendo uma grande dinamização das relações do IICA com diferentes organismos públicos, federais e estaduais que respondem, dentro das suas atribuições e especificidades, pelo desenvolvimento rural do país. É importante acrescentar que há uma nítida tendência à

³² Para maiores informações sobre a experiência do IICA no Brasil, ver *Modernização da Agricultura e Cooperação Internacional; 25 Anos do IICA no Brasil*. Brasília. 1990.

ampliação da cooperação técnica, que em grande medida é conseqüente dos antigos e novos desafios com que o setor defronta e do amplo reconhecimento que existe da contribuição já prestada pelo Instituto.

Nesse contexto, consolida-se a presença do Programa Organização e Administração para o Desenvolvimento Rural (Programa III) do IICA, que tem como principal objetivo apoiar o fortalecimento da capacidade das instituições nacionais para formular e implementar políticas, sistemas institucionais, programas e projetos de desenvolvimento rural.

4.2 As linhas e diretrizes centrais do Programa III

O marco conceptual que orienta a atuação do Programa III nos diferentes países da América Latina e do Caribe é definido a partir da constatação das profundas mudanças produzidas no setor agrícola nas últimas décadas, que têm como um dos seus aspectos mais marcantes a modernização produtiva e institucional do meio rural.

Comprova-se, porém, que essa modernização não tem beneficiado harmonicamente os diferentes agentes produtivos. De fato, são evidentes as grandes diferenças regionais e por tipo de produtores e de produtos que caracterizam a dinâmica modernizadora. É sabido que uma parcela muito expressiva dos pequenos produtores tem permanecido à margem dos benefícios advindos das mudanças recentes por que passou o setor e que a pobreza rural não diminuiu, apesar das cifras que mostram incrementos às vezes espetaculares da produção e da produtividade setorial.³³

³³ Manuel Chiriboga. Op. cit.

Por outro lado, embora tenha resistido melhor que os demais segmentos produtivos à severa crise econômica instalada nos países desde o início da década anterior, o setor agropecuário mostra taxas de crescimento insuficientes, inferiores às que vinha apresentando a partir dos anos cinqüenta, de modo que esforços sistemáticos no sentido de uma reativação setorial se fazem absolutamente necessários.

Como se tem ressaltado, a falta de harmonia no processo de desenvolvimento setorial acentuou-se com a implantação das políticas de ajuste para fazer frente à crise econômica, que via de regra estimularam o lado moderno da agricultura, a fim de aumentar o nível das exportações e substituir as importações dos produtos com maior influência na balança comercial.

Amiúde as medidas de ajuste econômico foram acompanhadas de importante redução do gasto público e da conseqüente diminuição ou extinção tanto do fluxo subsidiado de crédito e assistência técnica como dos investimentos públicos em infra-estrutura social e de apoio à produção, o que também limitou as opções de os pequenos produtores se inserirem na nova situação produtiva e agravou suas já precárias condições de vida.

Diante dessa situação, o Programa Organização e Administração para o Desenvolvimento Rural (Programa III) do IICA estabeleceu como base estratégica de sua ação o fortalecimento institucional dos países da região, com vistas à formulação de políticas, programas e projetos que, a par de garantir o crescimento setorial, permitam a consecução de maior nível de equidade regional e social, bem como entre os homens e mulheres do meio rural.

Atendendo a essa orientação geral, foi definido o seguinte

conjunto de diretrizes e atividades para a atuação do Programa na região, junto às instituições nacionais:³⁴

- a) A realização de estudos e pesquisas no sentido de aperfeiçoar o marco conceptual, metodológico e operacional para a formulação de políticas diferenciadas de desenvolvimento rural que incorporem temas como o do papel da mulher e da juventude.**
- b) A formulação de propostas de políticas diferenciadas, que levando em consideração os condicionamentos macroeconômicos permitam intensificar a modernização do subsetor dos pequenos produtores.**
- c) O apoio à formulação e ao desenvolvimento de modelos e sistemas institucionais capazes de administrar as políticas diferenciadas em termos descentralizados e participativos.**
- d) O treinamento e a capacitação dos técnicos nacionais na formulação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento rural, nos níveis institucionais que se fizerem necessários.**
- e) A promoção e o fortalecimento das pequenas e médias empresas rurais através da capacitação em gestão administrativa e financeira.**

4.3 As características da ação do Programa III no Brasil

4.3.1 Aspectos conceptuais

Com base nas diretrizes estratégicas gerais do Programa e partindo da análise da evolução recente da agricultura

³⁴ **Resumen de la Estrategia del Programa III. IICA, San José, Costa Rica. 1991.**

brasileira e das necessidades e demandas expostas pelas autoridades do país, foi estruturado e planejado um trabalho a curto e médio prazo alicerçado nos seguintes conceitos básicos:

- a) Crescimento e modernização com equidade.** Implica o trabalho no sentido de diminuir os desequilíbrios regionais e de superar os flagrantes desequilíbrios sociais, procurando-se identificar e implantar mecanismos que promovam a incorporação dos pequenos produtores nos mercados, de maneira a melhorar seu desempenho produtivo e elevar os níveis de salário e de qualidade de vida desse segmento da população rural.

- b) Articulação com os mercados.** Diante do rumo tomado pelo processo de modernização, cada vez mais articulado em função do mercado, e da tendência à menor importância do setor público como propulsor desse processo, há evidente necessidade de se promover a articulação dos pequenos e médios produtores com os mercados mais dinâmicos e rentáveis, o que pressupõe o adequado e oportuno acesso desses produtores aos mercados de insumos e à tecnologia, bem como ao crédito, à informação e à terra.

- c) Integração horizontal e vertical.** Dadas as características e tendências atuais do desenvolvimento agropecuário e as restrições que afetam os produtores de menor porte, a articulação destes com os mercados vai depender muito da sua capacidade de integração, seja no sentido horizontal, implementando mecanismos eficientes de organização que lhes permitam desenvolver atividades de caráter associativo, sobretudo serviços de apoio à produção e à comercialização, seja no sentido vertical, procurando o desenvolvimento de pólos e complexos agroindustriais ou a articulação com estes.

- d) **Mudanças nas restrições estruturais.** O aumento da produtividade setorial também implica a necessidade de um trabalho no sentido de superar as condições e restrições estruturais mais severas sofridas pelos produtores de menor porte e renda.

Para tanto, adquirem dimensão estratégica as obras de irrigação, que junto com as atividades complementares de organização dos produtores, assistência técnica e capacitação, e apoiando-se nas áreas de comercialização, gerência e administração, devem converter-se num instrumento decisivo para o incremento da produção, da produtividade e da renda, bem como no eixo articulador do desenvolvimento nos níveis local e regional.

Outra grande restrição que a pequena produção sofre é a do acesso à terra, de modo que o acompanhamento e estímulo das ações de reforma agrária, através dos diferentes mecanismos previstos no Estatuto da Terra e dentro das metas estabelecidas no Plano Nacional de Reforma Agrária, também adquire um caráter prioritário. Paralela e complementarmente, o apoio às ações que visam à transformação efetiva dos assentados em produtores inseridos nos mercados e com perspectivas de crescente autonomia perante o setor público também é uma linha-chave que deverá influir nas distorções estruturais do setor.

- e) **Democratização da sociedade rural.** A consolidação do processo democrático no meio rural, com a garantia dos direitos de cidadania ao conjunto da sua população, constitui certamente um desafio cujas múltiplas dimensões políticas e institucionais excedem as possibilidades da cooperação técnica. Todavia, a ampliação das oportunidades e os avanços no sentido de se obterem condições de maior equidade social são

contribuições importantes para a consecução desse objetivo.

No nível operacional, a participação das organizações da sociedade civil rural no processo de identificação dos problemas e na determinação das prioridades, assim como a descentralização da execução das políticas, programas e projetos, com a transferência gradativa das responsabilidades de sua gestão e administração para as próprias organizações de base, numa perspectiva de autogestão, constituem elementos que é preciso estimular e fortalecer.

- f) Inclusão dos novos atores sociais.** Em coerência com essa visão de consolidação democrática, de participação e de busca de maior equidade, cumpre incentivar a contribuição dos novos atores sociais que surgiram ou se consolidaram nos últimos anos, no bojo do processo de modernização do setor rural. Sem dúvida os de maior destaque são, primeiro, as mulheres e depois os jovens do meio agrário, que se estão tornando cada vez mais influentes em aspectos-chave do processo produtivo, bem como na tomada de decisões dentro das unidades familiares de produção, e se vêm incorporando maciçamente ao mercado de trabalho, especialmente nas áreas mais dinâmicas e modernas.

Não se trata, portanto, de "desenhar" atividades para a mulher, mas de reconhecer e garantir o seu espaço no que ela já faz, ao assumir um papel ativo no desenvolvimento rural. Isso implica identificar as ações que no processo de produção e comercialização são desenvolvidas pelas mulheres e programar as atividades em que sua mão-de-obra é mais eficiente, assim como aumentar gradativamente a participação feminina tanto no processo de tomada de decisões como na distribuição dos lucros e benefícios gerados pelo processo produtivo.

- g) **Articulação dos diversos atores do desenvolvimento.** O reconhecimento da crescente complexidade e interdependência social e institucional do setor agrário leva à conclusão de que o trabalho de apoio ao desenvolvimento rural não pode ser conceptualizado isoladamente do conjunto de atores e fatores sociais, econômicos e políticos que o condicionam. É preciso, pois, que se inclua, como uma dimensão importante desse trabalho, a articulação de tais atores.
- h) **Preservação do meio ambiente e dos recursos naturais.** No Brasil, a preocupação cada vez maior com a deterioração do meio ambiente é justificada por cifras que dispensam comentários. Por conseguinte, a inclusão dessa temática como uma das preocupações permanentes da cooperação técnica tem o sentido de assegurar aos esforços de desenvolvimento condições de sustentabilidade a longo prazo.

No âmbito rural, a degradação do meio ambiente decorre fundamentalmente das opções de lucro a curto prazo, que desrespeitam as normas e restrições quanto ao uso dos recursos, ou das limitações estruturais que acabam por gerar a exploração desregrada de recursos escassos, reforçando e aprofundando, conseqüentemente, o ciclo de pobreza. É evidente que ambas as situações devem ser levadas em conta no planejamento das ações de desenvolvimento.

4.3.2 Aspectos metodológicos

Junto com o marco conceptual, uma série de definições metodológicas orienta a ação do Programa. As mais importantes são mencionadas a seguir:

- a) **O fortalecimento das instituições nacionais.** Este é sem dúvida um dos aspectos-chave da cooperação técnica,

dado que uma das precondições para que as iniciativas e esforços de desenvolvimento tenham estabilidade e perspectivas a longo prazo é a existência e consolidação de um sistema institucional capaz de assegurar-lhes apoio e continuidade.

Nesse sentido, o trabalho de fortalecimento da capacidade de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas, programas e projetos justifica-se plenamente. Deve-se, ainda, dispensar especial atenção às ações de fortalecimento e ampliação da capacidade de gerenciamento e administração dos projetos, em particular nos níveis estadual e local.

- b) A atuação nos diferentes níveis institucionais. O setor público do país apresenta quatro níveis básicos de administração - federal, regional, estadual e local -, em todos os quais são levadas a efeito, com diferentes graus de ênfase, atividades de planejamento, execução, acompanhamento e avaliação. A longa experiência neles acumulada gerou importante capacidade técnica em matéria de desenvolvimento rural que se eleva na medida em que aumentam as responsabilidades e a abrangência técnica das funções desempenhadas.**

Muito embora a presença nos níveis federal e regional seja sem dúvida importante, é preciso concentrar as ações nos órgãos estaduais e levar a cooperação técnica ao nível do campo, interagindo diretamente com as instituições locais - públicas e não-governamentais - e com as próprias organizações de produtores, fornecendo os subsídios e o apoio necessários à descentralização administrativa dos projetos e iniciativas de desenvolvimento rural.

- c) A transferência de experiências e de capacidade técnica. Como este é um processo diretamente atrelado ao apoio**

ou fortalecimento das instituições nacionais, basta salientar que seu desenvolvimento se dará através do treinamento em serviço, que será conseqüência natural da articulação e integração da cooperação técnica com as equipes dos órgãos nacionais, da programação e execução de atividades de capacitação, bem como intercâmbio de experiências, dentro e fora do Brasil, aproveitando-se mais ativamente a riqueza de informações e conhecimentos existentes, em geral pouco difundidos e sistematizados.

Sob uma ótica temática, caberá outorgar prioridade à capacitação e à troca de experiências em administração e gerenciamento de projetos, com vistas principalmente ao desenvolvimento da capacidade técnica dos sistemas institucionais no nível local.

- d) **A geração de produtos.** A cooperação técnica está orientada para a geração de produtos previamente selecionados de comum acordo com as instituições nacionais, definindo-se o prazo para a sua consolidação, as características técnicas que os mesmos devem apresentar e as particularidades metodológicas a serem mantidas e aprofundadas no futuro. Essa orientação, que tem sido eficiente quando se trata de planejar, programar e executar a cooperação técnica, permite o estabelecimento de sistemas ágeis e ordenados de acompanhamento e avaliação.

4.4 Áreas de concentração e instrumentos da cooperação técnica

Para o desenvolvimento das diferentes atividades de cooperação técnica nas áreas temáticas definidas como prioritárias prevê-se esta linha de ação básica:

- a) **A realização de estudos e pesquisas no sentido de aprimorar a capacidade de interpretação e entendimento dos problemas que nos níveis macro e micro condicionam as possibilidades de consecução de um desenvolvimento setorial estável, mais equilibrado sob os aspectos social e regional.**
- b) **A formulação de políticas de desenvolvimento rural que atendam à heterogeneidade econômica da agricultura e à diversidade social e regional do setor.**
- c) **O desenho e execução de programas e projetos de desenvolvimento rural, de níveis nacional, regional, estadual e local, capazes de traduzir operacionalmente as diretrizes conceituais e metodológicas do Programa e as políticas e prioridades definidas pelas instituições nacionais.**
- d) **A implementação de atividades de treinamento e capacitação, com vistas ao fortalecimento dos diferentes níveis institucionais para o desenvolvimento rural, bem como a difusão e transferência de experiências valiosas de gerenciamento e administração de programas e projetos de desenvolvimento rural.**

4.4.1 Áreas temáticas de concentração

- a) **Programas e projetos de desenvolvimento rural. Compreendem a identificação, formulação, estruturação institucional, execução, acompanhamento e avaliação das ações de desenvolvimento em áreas de pobreza rural e de concentração de pequenos produtores, com o fim de incrementar a sua produção, produtividade e renda mediante a aplicação de recursos que lhes permitam modernizar seus sistemas produtivos e incorporar-se aos mercados.**

Dadas as condições do país e a experiência acumulada no campo do desenvolvimento rural, dar-se-á especial importância ao gerenciamento e administração de projetos no nível local.

- b) **Desenvolvimento de projetos de irrigação.** Terão prioridade os que beneficiarem diretamente a pequena e média produção, atribuindo-se especial ênfase à organização dos produtores, ao planejamento da produção em áreas irrigadas, à transferência de tecnologia, à capacitação no manejo da água, ao gerenciamento e administração de projetos intensivos no uso dos recursos, tudo isso no sentido de aproveitar a construção das obras de irrigação para criar micropolos de desenvolvimento no nível local.

Nas ações prioritárias complementares das citadas acima, deve-se incluir a contribuição para a emancipação ordenada dos perímetros irrigados já existentes, fato que envolve aspectos jurídicos, organizacionais, tecnológicos e econômicos.

- c) **Consolidação de assentamentos de reforma agrária.** A plena incorporação ao sistema produtivo dos núcleos de reforma agrária já existentes, em termos de garantir maior nível de renda para as famílias neles assentadas, supõe ações nas áreas de organização dos produtores, planejamento da produção, identificação das demandas de mercado e obtenção e direcionamento de recursos que viabilizem a médio prazo a sua independência do setor público e a regularização da situação das famílias beneficiárias no tocante à propriedade da terra.
- d) **Canalização e administração do crédito.** A formulação de políticas creditícias adequadas às condições dos pequenos produtores e a assistência na administração dos recursos hoje existentes para tal fim, como os do fundo

constitucional de que dispõem as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, estabelece uma prioridade de trabalho que tem, ademais, um grande potencial de reforço das outras ações aqui identificadas.

- e) **Comercialização e desenvolvimento agroindustrial.** A formulação de políticas nos níveis federal e estadual da área de comercialização e desenvolvimento agroindustrial, bem como a identificação de mercados internos e externos que garantam boas condições de rentabilidade para os produtores envolvidos nos programas e projetos de desenvolvimento rural, também constituem importantes prioridades de trabalho.

Vale a pena acrescentar que a implantação no nível local de novos pólos e complexos agroindustriais articulados com os esforços no sentido de aumentar a produtividade e diversificar a produção deverá ser considerada como um objetivo a ser atingido pelos projetos. Isso implica, necessariamente, maior identificação e implantação de atividades agrícolas de ponta, como, por exemplo, a produção de frutas e hortaliças aptas a ingressarem competitivamente nos mercados extra-regionais e internacionais.

- f) **Desenvolvimento cooperativo.** A ampliação da organização dos produtores mediante a criação de cooperativas ou por outras formas associativas tem um sentido estratégico para o desenvolvimento rural dos pequenos e médios produtores. Não se trata certamente de estimular ou impor modelos predeterminados, mas de admitir que existe, sobretudo no nível dos serviços de apoio à produção e nas áreas de beneficiamento e comercialização dos produtos, uma série de atividades que podem ser eficientemente desempenhadas a partir do associativismo.

Por conseguinte, o que se tem em mente não é uma questão ideológica, mas, sim, uma opção no sentido de facilitar a inserção dos produtores no mercado e no processo de modernização de suas atividades.

- g) Participação da mulher.** Partindo do pressuposto de que o desenvolvimento rural deve abranger o conjunto dos seus atores, entende-se como uma das ações prioritárias do Programa a identificação das atividades em que predomina a participação da mulher, que se tem procurado fortalecer através de capacitação, assistência técnica e apoio jurídico e institucional.
- h) Realização de estudos e pesquisas.** As pesquisas orientadas sobretudo para o fornecimento de subsídios à formulação de políticas diferenciadas e o desenho de programas e projetos de desenvolvimento rural têm, no que respeita a temas de abrangência nacional e regional, as seguintes prioridades a curto prazo:

 - i.** O aprofundamento e aperfeiçoamento da avaliação do impacto causado nos produtores de baixa renda pelas políticas macroeconômicas de ajuste geral, inclusive a análise dos efeitos tanto da elevação das taxas de juros no nível de endividamento dos produtores de pequeno e médio porte, como da política de preços agrícolas na rentabilidade dos produtos prioritários para os pequenos agricultores.
 - ii.** A análise das tendências e perspectivas da modernização agropecuária nas regiões consideradas prioritárias, com o detalhamento, no nível local, das particularidades desse processo e da forma pela qual os pequenos produtores poderiam nele inserir-se.

- iii. **A avaliação do possível impacto sobre os produtos associados à pequena produção em consequência do processo de integração comercial sub-regional que se consolidará através do Mercosul e que deverá, em 31 de dezembro de 1994, implicar a desregulamentação total do comércio exterior entre os países participantes, um dos quais, naturalmente, é o Brasil.**

4.4.2 Áreas geográficas de concentração

Embora a concepção da cooperação técnica do IICA se fundamente no apoio aos países e a suas instituições, tendo portanto nesse sentido caráter e abrangência nacional, num país com a extensão territorial e a diversidade do Brasil se requer a definição de prioridades que traduzam a vontade de concentrar ações, e não a de excluir aprioristicamente alguma região, mesmo porque há áreas de pobreza rural e de pequena produção no país inteiro.

Os critérios para tal definição estão associados, primeiramente, à concentração dos pequenos produtores e da pobreza rural; depois, aos desequilíbrios regionais indesejáveis, e finalmente, às tendências do desenvolvimento agrário a curto e médio prazo, tendo em vista a consecução de certa capacidade de resposta que se antecipe ao surgimento de problemas. Desse enfoque depreende-se nitidamente a necessidade de concentrar ações nestas três regiões:

- a) **Nordeste. Não só é a região mais pobre do país, como a que concentra quase a metade dos pequenos produtores, além de apresentar os maiores índices de pobreza rural. Em consequência, praticamente a totalidade das ações prioritárias do Programa estão direta ou indiretamente relacionadas com esta região.**

- b) **Centro-Oeste.** É a região de crescimento agropecuário mais dinâmico. Encontra-se num processo de acelerada modernização tecnológica associada à diversificação da produção, à introdução de culturas de alta rentabilidade e ao desenvolvimento de complexos agroindustriais.

Como esse processo de modernização já se encontra bastante consolidado, ainda que em plena expansão, parece bem viável a possibilidade de identificar e ocupar espaços de desenvolvimento para a pequena produção, como seria o caso, por exemplo, dos assentamentos de reforma agrária ou da orientação eficiente dos recursos creditícios especiais de que dispõe a região.

- c) **Norte.** É outra região com elevada taxa de crescimento, embora concentre o maior número de áreas socialmente conflitivas, em virtude do processo bastante caótico de ocupação do espaço ainda em andamento, já que se trata da grande área de expansão da fronteira agrícola do país. A consolidação dos padrões atuais de exploração agropecuária, fortemente predatórios dos recursos naturais, e os surtos de violência social decorrentes das iniquidades a eles associadas tornam esta região altamente prioritária para a intervenção pública e, portanto, para a cooperação técnica do IIICA.

4.4.3 Componentes comuns aos projetos

Não obstante a abrangência geográfica e institucional dos projetos do Programa no Brasil, há uma série de componentes comuns aos projetos que facilitam e estimulam o trabalho compartilhado e a reflexão conjunta. As experiências geradas, juntamente com os respectivos ajustes às circunstâncias inerentes a cada região, são utilizadas no processo de capacitação dos próprios técnicos.

4.5 Aspectos operacionais

Para a atuação do Programa, entende-se ser necessário, do ponto de vista operacional, harmonizar coerentemente o seu trabalho de cooperação técnica, hoje disperso por um leque de instituições e um grande número de estados brasileiros. Para tanto, a partir da coordenação do Programa, foram planejadas as atividades que permitirão o fornecimento de insumos teóricos e metodológicos capazes de dar homogeneidade ao trabalho e determinados os mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações potencializadoras da capacidade técnica de que dispõe o Programa no país.

Incluem-se neste último caso pelo menos os seguintes mecanismos e instrumentos:

- a) A utilização dos recursos humanos disponíveis através dos programas regionais do IICA.**
- b) A complementação e articulação com as atividades dos outros programas do IICA que têm recursos técnicos alocados no Brasil.**
- c) A articulação e a colaboração técnica, na medida do possível, dos recursos técnicos existentes nos diferentes programas e projetos levados a efeito no Brasil, a fim de maximizar sua experiência e conhecimentos. Isso implicará a necessidade de programar, em conjunto com os órgãos nacionais, mecanismos que viabilizem o intercâmbio de técnicos.**
- d) A utilização de mecanismos de cooperação horizontal, de maneira a facilitar a troca de experiências entre os países da região, particularmente no âmbito do Cone Sul.**

BIBLIOGRAFIA

Aliança, Pesquisa e Desenvolvimento Institucional Ltda.
Relatório de Trabalho. Etapa III, Anexo II. Mimeo.
Brasília. 1991.

Relatório de trabalho. Etapa III, Anexo III. Mimeo.
Brasília. 1991.

Alves, Eliseu. *Transformações da agricultura brasileira.*
Ministério da Agricultura-Codevasf, Brasília, 1988.

Pobreza rural no Brasil. Ministério da Agricultura-
Codevasf, Brasília. 1988.

Banco do Nordeste do Brasil. Fundo Constitucional de
Financiamento do Nordeste. *Proposta de aplicação.*
Exercício 1991.

CEPAL. *Transformación productiva con equidad.* Santiago,
Chile. 1990.

Chiriboga, Manuel. *Hacia un desarrollo democrático e
integrador de la agricultura de América Latina y el Caribe.*
Mimeo. IICA. 1991.

De Janvry et al. *Rural development in Latin America, an
evaluation and proposal.* IICA, Program Papers Series Nº
12. 1989.

Diário Oficial. *Portaria Interministerial Nº 477.* 6 de agosto de
1990.

FAO. Reforma agraria y desarrollo rural. *Documentos de la Quinta Consulta Gubernamental sobre las Actividades Complementarias de la CMRADR en América Latina y el Caribe.* Santiago, Chile. 1990.

García Gasques, José e Villa Verde, Carlos. Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos oitenta. In : *A agricultura e a agroindústria nos anos 90.* SOBER. Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Florianópolis. 1990.

Giordano Delgado, Nelson. *Políticas diferenciadas de desenvolvimento rural. O caso do Brasil.* Mimeo. IICA, Programa III, Brasília. 1989.

Homem de Melo, Fernando. O crescimento agrícola brasileiro dos anos 80 e as perspectivas para os anos 90. In: *Os desafios da agricultura brasileira nos anos 90.* IICA. Brasília. 1989.

IICA. *Los programas de ajuste estructural y sectorial.* Série Documentos de Programas N° 1. 1987.

_____ *América Latina y el Caribe. Pobreza rural persistente.* Série Documentos de Programas N° 17. 1990.

_____ *Políticas diferenciadas para el desarrollo rural: enfoque conceptual y propuestas.* Programa Organización y Administración para el Desarrollo Rural. Mimeo. 1990.

_____ *Modernización de la agricultura en América Latina y el Caribe.* Programa I. San José, Costa Rica. 1990.

_____ *Modernização da agricultura e cooperação internacional, 25 anos do IICA no Brasil.* Brasília. 1990.

_____ ***Resumen de la estrategia del Programa III.*** Mimeo. San José, Costa Rica. 1991.

_____ ***Estratégia de ação do IICA no Brasil, 1992-1993.*** Brasília. 1991.

Instituto de Economia da Universidade de Campinas e Fundação Ford. ***Irrigação, estrutura agrária e organização dos agricultores.*** São Paulo. 1989.

Jordan, Fausto. ***La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo.*** IICA. San José, Costa Rica. 1989.

Ministério da Agricultura. ***Relatório de atividades 1985-1989. Governo José Sarney.*** Brasília. 1990.

Otero, Manuel. Prefácio de ***Os desafios da agricultura brasileira nos anos 90.*** IICA, Brasília. 1989.

Piñeiro, Martín e Trigo, Eduardo. ***Procesos sociales e innovación tecnológica en la agricultura de América Latina.*** IICA, San José, Costa Rica. 1983.

Pomareda, Carlos et al. ***Las políticas macroeconómicas y la agricultura.*** IICA. Série Documentos de Programas N° 14. 1989.

Romano, Jorge. ***Descentralización y participación en América Latina y el Caribe. El caso Brasil.*** Mimeo. IICA, Programa III. Brasília. 1989.

Nakano, Yoshiaki. ***Impacto dos programas de ajuste na pobreza rural, caso Brasil.*** Mimeo. IICA, Brasília. 1991.



IMPRESSO:
Gráfica e Editora Independência Ltda
SIG - Q. 4 - Lote 79 - Brasília-DF
Fone: (PABX) 321-2664



