

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM HISTÓRIA**

**AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL PARA O SEMI-ÁRIDO
DURANTE O REGIME MILITAR (1964/1985)**

Alexandre Black de Albuquerque

Recife, 2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM HISTÓRIA**

**AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL PARA O SEMI-ÁRIDO
DURANTE O REGIME MILITAR (1964/1985)**

Alexandre Black de Albuquerque

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco, sob a orientação da Prof^ª Dr^ª. Ana Maria Barros dos Santos, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em História

Recife, 2011

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

A345p Albuquerque, Alexandre Black de
As políticas de desenvolvimento econômico e social para o semi-árido durante o regime militar (1964-1985) / Alexandre Black de Albuquerque. – Recife: O autor, 2011.
124 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Profª. Drª. Ana Maria Barros dos Santos
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós Graduação em História, 2011.
Inclui bibliografia e anexos.

1. História. 2. Desenvolvimento econômico – Brasil, Nordeste. 3. Política econômica. 4. Estado. 6. Planejamento regional. 7. SUDENE. I. Santos, Ana Maria Barros dos (Orientadora). II. Título.

981 CDD (22.ed.)

UFPE (CFCH2011-110)



ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO ALUNO ALEXANDRE BLACK DE ALBUQUERQUE

As 14h do dia 03 (três) de agosto de 2011 (três mil e onze), no Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal de Pernambuco, reuniu-se a Comissão Examinadora para o julgamento da defesa de Dissertação para obtenção do grau de Mestre apresentada pelo aluno Alexandre Black de Albuquerque intitulada "AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL PARA O SEMI-ÁRIDO DURANTE O REGIME MILITAR (1964/1985)", em ato público, após arguição feita de acordo com o Regulamento do referido Curso, decidiu conceder ao mesmo o conceito "APROVADO", em respeito à atribuição dos conceitos dos professores doutores Ana Maria Barros dos Santos (Orientadora), Suzana Cavani Rosas, Tarciso Patrício de Araújo. A validade deste grau de Mestre está condicionada à entrega em seu devido tempo da dissertação no prazo de até 90 (noventa) dias, a contar da presente data, conforme o parágrafo 2º (segundo) do artigo 44 (quaranta e quatro) da resolução Nº 10/2006, de 17 (dezoito) de julho de 2006 (dois mil e oito). Assinam a presente ata os professores Ana Maria Barros dos Santos (Orientadora), Suzana Cavani Rosas, Tarciso Patrício de Araújo, a Vice-coordenadora, Prof.ª Dr.ª Tanya Maria Pires Brandão, e a Secretária da Pós-graduação em História, Sandra Regina Albuquerque, para os devidos efeitos legais.

Dada, em 03 de agosto de 2011.

Prof.ª Dr.ª Ana Maria Barros dos Santos

Prof.ª Dr.ª Suzana Cavani Rosas

Prof. Dr. Tarciso Patrício de Araújo

Prof.ª Dr.ª Tanya Maria Pires Brandão

Sandra Regina Albuquerque

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Prof^ª. Dr^ª. Ana Maria Barros do Santos por ter me incentivado desde a graduação apoiando e discutindo o tema escolhido para essa dissertação;

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em História pela dedicação e pelos livros emprestados;

Aos meus companheiros e companheiras do mestrado, pela amizade e pelas dicas, sobretudo, àquelas passadas por e-mail, em especial a Priscilla que tirou inúmeras dúvidas que eu tinha em relação à formatação da Dissertação.

A Juçara Fonseca e toda equipe da Biblioteca Celso Furtado (SUDENE), pela paciência com que me atenderam, ao longo dessa pesquisa. Pelo cuidado com que preservam os documentos e livros ali guardados, que contam um momento importante da história do Brasil e uma aventura sem precedente na tentativa de mudar a realidade nordestina.

A Sandra e todos da Secretaria da Pós-Graduação, sempre prontos a nos atender e dispostos a tirar todas as nossas dúvidas.

Aos amigos, que sempre me incentivaram e com os quais tive calorosas discussões que tanto me ajudaram na elaboração desse trabalho.

A Renata, minha ex-namorada, e atual esposa. Sem seu apoio, essa caminhada teria sido bem mais árdua;

À minha família, sempre presente, minha mãe, Mabel, por nunca ter desistido, a meu irmão, Rafael e à sua esposa, Cristina, e, sobretudo, a meus sobrinhos, Pedro e Maria, sempre prontos a fazer perguntas que somente as crianças são capazes de formular.

A meu Pai (in memoriam).

RESUMO

As desigualdades econômicas e sociais entre as Regiões do Brasil, marcam profundamente a história nacional no século XX e início do XXI. Sujeito a condições internas e externas desfavoráveis a Região Nordeste entrou num relativo processo de estagnação que a tornou um “problema nacional” capaz de afetar a dinâmica de desenvolvimento do país. Numa época em que o futuro brasileiro parecia ser glorioso, os anos 50, surgia o Nordeste para demonstrar que algo estava errado. Aquele foi um período de intervenção estatal na economia em busca do desenvolvimento; por que não intervir na parte mais pobre do país, na tentativa de criar um impulso capaz de libertá-la do “atraso” em que se encontrava? Com essa premissa, algumas pessoas lutaram pela criação uma agência de desenvolvimento estatal, a Sudene. Mais tarde, no governo militar, inúmeros programas de desenvolvimento se juntariam à agência. Infelizmente, a dinâmica dos acontecimentos não corresponderam aos projetos formulados, nem na área política, nem na econômica. Nessa dissertação tentaremos resgatar uma parte dessa história, a intervenção estatal na Meso Região do Semi Árido pernambucano, na tentativa de apontar os erros de uma política que, na prática, definitivamente, não correspondeu à teoria.

Palavras-Chaves: ESTADO. SUDENE. DESENVOLVIMENTO.

ABSTRACT

The economic and social inequalities among the Regions of Brazil deeply mark the national history in the 20th century and the beginning of the 21st century. Subject to internal and external unfavorable conditions the Northeast Region entered in a relative process of stagnation that became a “national problem” capable to affect the country development dynamic as a whole. At a time that the Brazilian future seemed to be glorious, the Northeast insisted to show that something was wrong. That one was a period of state intervention in the economy in search of the development, so why not intervene on the poorest part of the country to try to create an impulse capable to free them from the “delay” they were in? Attached with this premise some people quarreled to bring up a state developmental agency, the SUDENE, with this focus. Later, during the Military Government, several developmental programs joined the agency. Unfortunately, the dynamic of the events did not correspond to the formulated projects, even at political, nor economical area. In this dissertation, we will try to rescue a small part of this history, the state intervention in the Meso-Region at the pernambucanean Semi-Arid, in the attempt to point errors of a politics that, in practice, definitely, did not correspond to the theory.

Key-Words: STATE. SUDENE. DEVELOPMENT.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	10
LISTA DE QUADROS.....	11
INTRODUÇÃO.....	12
1. O NORDESTE E O SERTÃO: UMA BREVE VISÃO.....	20
1.1 O meio.....	20
1.1.1 As secas do Nordeste.....	26
1.1.2 Os militares entram em cena.....	36
1.2 A colonização do sertão e a formação do sistema gado/algodão.....	38
1.2.1 O sistema gado/algodão da mesorregião do sertão pernambucano...45	
2. O SERTÃO E A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA.....	49
2.1 A modernização conservadora e a agricultura.....	49
2.1.2 O crédito agrícola.....	53
2.2 Modelos de modernização conservadora.....	59
2.2.1 A extensão rural.....	59
2.2.2 Agrovale um caso emblemático da modernização conservadora.....62	
2.3 O Grupo de trabalho para o desenvolvimento do Nordeste – GTDN.....65	
2.3.1 Críticas ao documento GTDN: a questão agrária.....	69
2.4 A Superintendência de desenvolvimento do nordeste – Sudene.....70	
2.4.1 O primeiro plano diretor.....	70
2.4.2 A política regional dos governos militares.....	72
2.4.3 Os incentivos fiscais.....	74
3. A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA NO SEMIÁRIDO PERNAMBUCANO: TRÊS ESTUDOS DE CASO.....	75
3.1 A modernização da agricultura.....	75
3.1.1 A modernização de cima.....	79
3.2 Polonordeste: um caso de planejamento para a modernização agrícola no Nordeste brasileiro.....	80
3.2.1 Programas de desenvolvimento rural integrado – PDRI's: uma forma de ação.....	88

3.3 Planejamento rural para quem?.....	90
3.4 A pequena propriedade e o Projeto Sertanejo.....	94
3.5 A Sudene e a concentração econômica.....	98
3.6Três casos emblemáticos de modernização conservadora no sertão pernambucano.....	100
3.6.1 Afogados da Ingazeira e Ingazeira.....	100
3.6.2 Projeto Asa Branca: o ocaso da modernização autoritária no governo militar.....	104
3.6.3 O caso de dois núcleos do Projeto Sertanejo: Custódia e Salgueiro...	108
CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	112
REFERÊNCIAS.....	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNB: Banco do Nordeste do Brasil
CNG: Conselho Nacional de Geografia
CTA: Centro Técnico Aéreo Espacial
DNOCS: Departamento Nacional de Obras Contrás as Secas
EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FINOR: Fundo de Investimento do Nordeste
FUNDAJ: Fundação Joaquim Nabuco
GTDN: Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IAA: Instituto do Açúcar e Álcool
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IBGE: Instituto Brasileiro de Estatística
IFOCS: Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas.
IOCS: Inspetoria de Obras Contra as Secas.
POLONORDESTE: Programa Integrado de Desenvolvimento do Nordeste do Brasil.
SUDENE: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estabelecimentos por grupos de área e área total. 1960/1975/1985 - Pernambuco.....	77
Quadro 2 - Total de recursos liberados. 1975 - 1982. POLONORDESTE.....	87
Quadro 3 - Projetos de investimento e planos de custeio elaborados pelos órgãos executores do Projeto Sertanejo. Nordeste.....	96
Quadro 4 - Tipos de problemas enfrentados pelos produtores de tomate irrigado. Afogados da Ingazeira e Ingazeira – Pernambuco.....	102

INTRODUÇÃO

O sertão nordestino, ao longo da história, tem sido considerado uma região problema, assolado por miséria e pobreza, o que para muitos ainda seria decorrência da seca. Desde que o Imperador Dom Pedro II afirmou que venderia as jóias da coroa para tentar resolver as dificuldades inerentes à região, inúmeros projetos foram implementados, sem que nenhuma solução fosse realmente encontrada.

Com a fundação do Departamento Nacional de Obras Contra Secas - DNOCS em 1909, sob o nome de Inspeção de Obras Contra as Secas - IOCS, foram intensificados os investimentos no semiárido, optando-se pela solução técnica de engenharia hidráulica – a açudagem - sem, no entanto, resultados alentadores. Ficou patente, sobretudo, que as intervenções propostas para o sertão, a parte mais pobre, da região mais pobre do país não se mostravam acertadas. As denúncias demonstravam que o DNOCS, apenas alimentava a *indústria da seca*, na feliz expressão de Antônio Callado, favorecendo os latifundiários que dominavam a vida econômica e política da região. A cada nova estiagem, milhões de almas eram alocadas pelo Estado, em frentes de trabalho, pagas com dinheiro público. Com isso, os políticos bradavam pela *solução hidráulica*, espécie de Santo Graal, que solucionaria todos os problemas do semiárido, razão de ser do DNOCS. A *milagrosa solução hidráulica*, no entanto, apenas escamoteava a discussão principal: a estrutura agrária que concentrava a renda e o poder, criando toda uma série de práticas econômicas que deprimia a produtividade e condenava boa parte da população local a uma economia de subsistência e baixíssimos padrões de vida. Nesse contexto, surge o Grupo de Trabalho Para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN, no governo do Presidente Juscelino Kubitschek, que elabora famoso documento, que, apesar de fazer severas críticas à questão hidráulica, não atacava a estrutura agrária pregando, inclusive, o deslocamento de milhões de sertanejos para as zonas úmidas do Maranhão, como forma de aliviar a pressão populacional.

Filha do GTDN, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE foi criada em 1959, sob a orientação do economista Celso Furtado, com a finalidade de

implementar uma política de desenvolvimento para o Nordeste. O projeto fez ressurgir a esperança de que, enfim, as verdadeiras questões regionais começariam a ser atacadas. A SUDENE estava inserida no esforço do Estado brasileiro em vencer o subdesenvolvimento, parecendo ter as ferramentas para tanto, através da industrialização e do dirigismo estatal usado para estimular o desenvolvimento regional. Esse estímulo à industrialização viria através dos incentivos fiscais. Considerada a área mais pobre do país, pensava-se na época, que uma espécie de apoio especial seria necessário para que o Nordeste não ficasse cada vez mais longe dos padrões econômicos e sociais do Sul do Brasil. É interessante notar que o GTDN foi o primeiro esforço amplo e organizado que contemplava todos os aspectos da economia, realizado pelo Governo Federal, tendo em vista a análise dos problemas do Nordeste, enquanto a SUDENE seria o primeiro órgão que, em teoria, seria capaz de realizar tal empreendimento.

A SUDENE desenvolveu, para o semiárido, uma estratégia de enfrentamento a estiagem. Elaborou o I Plano Diretor que tinha, como objetivo, gerir melhor as verbas aplicadas em obras contra as secas e combater o clientelismo político. No entanto, o Plano não obteve resultados relevantes em nenhum dos dois aspectos. As elites locais continuaram a controlar a região e as verbas a ela destinadas. Com o Plano de Emergência Contra as Secas, a SUDENE passou a ser responsável pela distribuição e fiscalização das obras a serem construídas e dos alimentos a serem distribuídos, durante os períodos de calamidade. A prática, no entanto, vai mostrar que os líderes políticos locais sempre apareciam como os responsáveis por esses empreendimentos, dando margem às ações clientelistas, que reforçavam o poder político e lhes dava acesso a uma nova fonte de verbas para serem utilizadas em usufruto próprio. Desta forma, a SUDENE, não combatia práticas seculares de dominação, e ainda as reforçava, exatamente como o DNOCS vinha fazendo há quatro décadas, fato este que mereceu inúmeras críticas dos criadores da autarquia. Até a reforma agrária, sempre presente na teoria dos formuladores do órgão, como Celso Furtado, foi esquecida, em prol da boa convivência com as estruturas políticas locais.

A SUDENE, no entanto, vai formular uma política para o desenvolvimento agrícola do semiárido, baseada numa agricultura resistente aos efeitos da seca e na melhoria da qualidade do rebanho e de sua alimentação extremamente deficiente. No entanto, os gestores do órgão, por não acreditarem que o sertão pudesse desenvolver um setor

agropecuário de elevada produtividade, capaz de sustentar um grande contingente populacional, incentivaram a migração para áreas menos áridas, principalmente o Maranhão¹. A abertura da BR-316 facilitou a criação de uma corrente migratória, que levaria milhares de sertanejos a tentar a vida naquele Estado, apesar das dúvidas levantadas por alguns agrônomos que consideravam as terras do Maranhão quase tão improdutivas quanto aquelas do semiárido, questionando a viabilidade do projeto. A SUDENE patrocinou vários estudos sobre a melhor forma de explorar as terras do Maranhão elegendo a pecuária como a melhor opção dada às características do solo, da infraestrutura presente e da densidade populacional. A estrutura política nordestina, para não dizer brasileira, no entanto, forçou a reprodução das velhas práticas locais, ou seja, os latifúndios tornaram-se predominantes. A pecuária extensiva, por suas próprias características, não permitiu a geração de um grande número de empregos. A concentração de renda favoreceu a pauperização da população e, por fim, aquela área se torna indistinguível de qualquer outra da zona agrícola nordestina. E, principalmente, o impacto sobre o desenvolvimento econômico e social do semiárido, foi quase nulo.

Historicamente pouco produtivos, seriam vitais para a modernização do Nordeste, a mecanização da agricultura e a melhoria nas técnicas de produção como forma de liberar mão de obra para a indústria e aumentar a produção de alimentos necessários a uma economia urbana, para não mencionar que mudanças na estrutura agrícola foram vitais para o surgimento do capitalismo nos países avançados. Baseada na dicotomia latifúndio-minifúndio, a estrutura agrária da região levava a uma relativa mecanização das grandes

¹ No momento em que a solução hidráulica ressurge como a salvação do sertão, através da transposição do rio São Francisco, e a questão agrária parece ser, mais uma vez, colocada de lado, o estudo da atuação do Estado, num passado relativamente próximo, poderá contribuir para desmistificar o *atraso sertanejo*, como consequência da falta d'água e das secas periódicas. Esse entendimento mostra toda sua pertinência, quando se observa, por exemplo, o que aconteceu com a colonização da zona úmida do Maranhão, promovida pela SUDENE, para onde se dirigiram milhares de pessoas oriundas do sertão. Estes sertanejos não tiveram um destino melhor em termos de melhoria de suas condições sócio-econômicas, e mais, hoje o Maranhão é o estado de menor renda *per capita* da União, demonstrando que, o problema da falta d'água é, na realidade, o menor dos problemas da região. Se a água, ou sua falta, contribuísse de forma tão acentuada para o desenvolvimento, teríamos que observar padrões de vida extremamente elevados seriam encontrados em regiões brasileiras com abundância desse elemento vital para a vida. No entanto, a região Norte, por onde corre o mais caudaloso rio do mundo e, para onde milhares de nordestinos em geral, e sertanejos em particular, migraram (sobretudo a partir da abertura da Transamazônica e da criação do programa de Integração Nacional, nos anos 1970 do século XX), não teria, em seus rincões, um padrão de vida tão próximo ao do sertão e tão marcado pela violência.

propriedades, enquanto as pequenas usavam técnicas rudimentares de cultivo, tendo como característica, baixa produtividade, baixo rendimento e, em decorrência, baixo padrão de vida e consumo, sem nenhuma perspectiva de mudança. No entanto, a tentativa de transformar e modernizar a agricultura do Nordeste não nos parece realista, desde que os latifundiários tinham enorme poder político, dependendo, todos os governos da região, em maior ou menor grau, da colaboração deste importante grupo social. Mesmo as terras improdutivas se apresentavam como meio para a dominação política e reserva de valor para seus proprietários.

Com a ascensão dos militares ao poder, a SUDENE foi progressivamente esvaziada. A autarquia perdeu sua autonomia e passou a executar planos e controlar projetos elaborados nos gabinetes em Brasília. Políticas de desenvolvimento baseadas na reforma agrária foram desincentivadas e o deslocamento populacional, como forma de resolução de conflitos, ganhou novo impulso com a abertura da Rodovia Transamazônica. Foi reforçada, também, a opção hidráulica e, acima de tudo, o Estado tornou-se instrumento da penetração do capitalismo no sertão, sendo esse modelo considerado, durante o regime de exceção, o mais apropriado para alavancar economicamente a região, sem contestar a estrutura agrária e o sistema de poder então vigentes naquela parte do semiárido.

Este trabalho parte do interesse de lançar um olhar sobre o processo de desenvolvimento nacional durante o governo militar, paradigma da chamada “modernização conservadora”, característica que permeia toda a história nacional, antes e depois do processo ditatorial iniciado em 1964 e finalizado em 1985. O autoritarismo - que enxerga o Estado como uma máquina capaz de se sobrepor aos interesses da sociedade e a ser quase infalível, prescindindo das experiências locais e atuando, supostamente, em nome do bem comum -, já era fato antes do golpe militar de 1964 e, de forma atenuada, existe até os dias de hoje. Ao longo da pesquisa, várias questões foram levantadas, as quais procuramos dar respostas:

- i) estaria o sertão condenado à pobreza por toda sua existência ?
- ii) seria o Estado capaz de se sobrepor aos grupos de interesse local e atuar em prol da coletividade?
- iii) a questão hidráulica é, realmente, o ponto fundamental a ser atacado?

iv) colocar o sertão, à força, dentro da economia monopolista, razão da existência de muitos dos programas de desenvolvimento, por si só, seria suficiente para modificar a secular estrutura econômica da região, que ainda hoje resiste, bravamente, em uma área relativamente extensa ?

Estas indagações não se esgotam aqui, uma vez que, à complexidade do assunto cabe maiores investigações. Espera-se, no entanto, contribuir para o debate de tema tão rico e, aparentemente, cada vez menos estudado, pois, para muitos, o *problema do sertão* poderá ser resolvido com programas de redistribuição de renda, algo longe da verdade, desde que as ações concebidas para alcançar tal meta, apenas poderão amenizar a situação no semiárido, decorrente de uma estrutura econômica arcaica e de propostas de intervenções equivocados de desenvolvimento.

Este estudo teve como fundamento o objetivo de realizar uma abordagem histórica da relação governo/sociedade enfocando, em especial, programas de desenvolvimento propostos e implementados para o sertão nordestino, particularmente, no Estado de Pernambuco, no período dos governos militares

A análise da atuação do Estado brasileiro no período militar, através da atuação da SUDENE e de diversos programas de desenvolvimento no semiárido, em particular no sertão pernambucano, é um tema bastante atual e de extrema importância, uma vez que é essa região a principal beneficiária dos atuais programas sociais federais como a Bolsa Família e a aposentadoria rural. É no semiárido, que está sendo realizada uma das maiores e mais caras obras públicas empreendidas no Brasil, nos últimos trinta anos: a transposição do São Francisco.

Serão esses programas e obras capazes de *salvar* o sertão beneficiando o máximo de pessoas possível?

O entendimento da atuação do Estado no semiárido no passado recente, que também trazia de forma explícita um sentido de salvação não realizada, poderá nos ajudar na crítica ao atual ciclo de *desenvolvimento* programado para a região, pelo Governo Federal. A questão não é ser contra políticas de desenvolvimento e, sim, saber que algumas delas foram tentadas, mesmo que em menor escala, e resultaram em enorme fracasso. É preciso,

sempre, lembrar, que o dinheiro do contribuinte está sendo colocado em obras que poderão, como no passado, beneficiar poucas pessoas e empresas, perpetuando axioma, típico da região, de investimentos públicos com fins privados.

A escolha de Pernambuco como referência para o estudo ocorreu por vários motivos. Em primeiro lugar, por ter sido este Estado um dos maiores beneficiados pelos incentivos fiscais da SUDENE e pelos programas de desenvolvimento postos em prática pelo governos federal e estadual, entre 1964 e 1985, período de interesse do presente estudo. Também teve influência nesta escolha o fato do Estado abranger as três zonas climáticas: Mata, Agreste e Sertão, numa proporção territorial semelhante a do Nordeste como um todo. Pernambuco se mostra, assim, um microcosmo bastante representativo dos programas governamentais e da atuação da SUDENE no semiárido. Essa região nordestina não é homogênea, há particularidades nas estruturas agrárias e produtivas dos diversos estados que a compõem, que foram responsáveis por peculiaridades na implementação dos programas “modernizantes”. As diferenças, no entanto, não foram suficientemente pronunciadas a ponto de impedir o entendimento global da questão a partir da análise das ações desenvolvidas na Mesorregião do Sertão Pernambuco². O estudo dos programas, de seus objetivos e conseqüências permite compreender como Governo, Estado e a Sociedade Civil se interpenetraram, na sociedade Nordestina, de modo a atender os que detêm o poder econômico e político na região.

Entre os programas implementados em Pernambuco foram escolhidos para estudo aqueles considerados como capazes de fornecer um panorama abrangente e significativo da atuação estatal na área.

Os principais programas analisados foram:

- i) Programa Integrado de Desenvolvimento do Nordeste do Brasil - Polonordeste: objetivava melhorar o nível de renda dos pequenos e médios proprietários e integrá-los a economia de mercado;
- ii) Projeto Sertanejo: pretendia a reestruturação agrária e o apoio ao pequeno agricultor;

² O Estado de Pernambuco está dividido em 5 Mesorregiões: Metropolitana do Recife, Mata Pernambucana, Agreste, Sertão e São Francisco.

- iii) Projeto Asa Branca: desenvolvido pelo governo estadual objetivava criar uma infraestrutura resistente aos efeitos das estiagens no Agreste e no Sertão de Pernambuco;
- iv) Os incentivos fiscais oriundos da SUDENE através do 34/18 e do Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR

Para melhor compreender o processo que levou os governos militares a desenvolver uma determinada política de desenvolvimento para o sertão, a dissertação está constituída de uma introdução, três capítulos e as considerações gerais, conforme o que se segue:

Primeiro capítulo - Faz uma breve análise histórica do semiárido, seu povoamento, e influência das condições edafo-climáticas na formação do sistema gado/algodão e em particular na mesorregião do sertão de Pernambuco.

Segundo capítulo - Aborda à modernização da agricultura nordestina em geral a partir dos projetos desenvolvidos pelos governos federal e estadual nesta região.

Terceiro capítulo - Fundamentalmente apresenta projetos realizados no semiárido pernambucano e os motivos que os levaram ao fracasso, sob a ótica dos envolvidos nas ações e os responsáveis por sua execução.

Considerações Gerais – Apresenta uma reflexão geral sobre o tema estudado.

Para a realização do trabalho empreendeu-se uma pesquisa de cunho bibliográfico/documental utilizando várias fontes:

- bibliográfica: material transcritos de publicações que abordam e desenvolvem amplamente o estudo, disponível em forma de livros, artigos, periódicos, jornais, impressos ou divulgados em meios eletrônicos (sites, CD-Rom). Entre as publicações foram consideradas as estatísticas produzidas pelo IBGE, IPEA e SUDENE. Não se pode esquecer que a estatística pode muito bem ser usada para demonstrar qualquer ponto de vista, como disse Benjamin Disraeli: "Há três espécies de mentiras: mentiras, mentiras deslavadas e estatísticas." por isso, tomamos a precaução de cruzar os dados disponíveis, tentando encontrar lacunas para melhor compreensão do quadro socioeconômico local, objeto de análise. Os jornais locais e nacionais foram levantados na Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ e em sites específicos por se acreditar que poderiam refletir o discurso

dominante das elites econômicas e políticas da época.

- documental: utilizou-se, sobretudo os documentos arquivados na SUDENE que tratam da trajetória deste órgão, da economia do semiárido, das intervenções empreendidas pelo Estado, nos anos sessenta e início dos anos oitenta do século XX. Os documentos, apesar de serem oficiais, não raras vezes trazem uma visão crítica da atuação do Estado e, conseqüentemente, da SUDENE.

CAPITULO 1

O NORDESTE E O SERTÃO: UMA BREVE VISÃO

1.1 O meio

A colonização do Brasil se deu no contexto das grandes navegações ibéricas dos séculos XV e XVI. Não descobrindo metais preciosos, Portugal encontrou, na atual região Nordeste, condições ideais de clima e solo para a implementação da indústria açucareira, visando a crescente demanda do mercado europeu. A experiência do reino com esta indústria nos Açores, foi de grande valia. Durante dois séculos, o Nordeste seria o centro econômico da colônia, até a descoberta do ouro em Minas Gerais. A introdução da indústria do açúcar nas Antilhas e o declínio do preço internacional do produto contribuiriam para o lento declínio da região. Até por volta de 1850 não parece ter havido distinção entre o Nordeste (corriqueiramente chamado de norte, na época) e o sul do país. O desenvolvimento do café no sul, sobretudo em São Paulo, começou a modificar a relativa igualdade econômica e até étnica que existia no Brasil. A partir do desenvolvimento da cafeicultura, milhares de escravos dos canaviais do norte transferiram-se para os cafezais do sul. Em decorrência, desse fato, no Sudeste surge uma preocupação com os efeitos desse fenômeno para a unidade nacional, ao diminuir a fidelidade da elite nortista ao sistema escravista. Na tentativa de estancar essa transferência, os impostos provinciais sobre importação de escravos, no sul, cresceram substancialmente, cumprindo o objetivo de, praticamente eliminar o tráfico interprovincial. A aprovação da Lei Saraiva-Cotegipe, em 1885, pelo Parlamento do Império, estancará essa prática, e, desta forma a “integridade territorial” do Brasil estava, aparentemente, salva. As províncias do norte, no entanto, se posicionaram contra tal lei e o aumento dos impostos, desde que, com a decadência do açúcar, a venda de escravos tinha se tornado uma fonte de renda que amenizava as perdas da lavoura. A debilidade da região, cada vez mais evidente, impediu uma reação mais enérgica contra tais medidas. Além disso, as províncias do norte nada puderam fazer em relação à imigração européia. Apoiada pelo Governo Imperial, que subvencionava os imigrantes com dinheiro público, fartas quantias foram gastas na atração do elemento

européu para terras brasileiras, em parte por uma suposta carência de mão de obra, contestada, entre outros, por Mello (1999, p.79). Para este autor “o problema da grande lavoura não consistia na falta de mão de obra [...], mas na escassez de capitais e de meios de transporte”. Essa migração teria como objetivo fundamental “embranquecer” o país, e foi extremamente discriminatória em relação à mão de obra local, preterida em favor dos europeus. Para o norte, a imigração significou subvenção para as lucrativas fazendas de café de São Paulo e ganhos monetários para os inúmeros empresários, contratados pelo governo, para trazer europeus, que na sua grande maioria se dirigiu para o sul do país. As justificativas do Governo Imperial para concentrar seus esforços nesta região diziam respeito, basicamente a dois aspectos: a questão climática e a conformação física do europeu. Em relação ao primeiro defendia-se que o elemento oriundo da Europa não estaria adaptado ao clima tropical das províncias do norte, o que impediria ou dificultaria sua fixação na área. Argumento facilmente contestado, pois afinal o norte tinha recebido grande quantidade de europeus, sobretudo portugueses, durante a colônia, e sofrido a ocupação holandesa. No que se refere ao segundo aspecto acreditava-se que os europeus não estavam aptos fisicamente para as atividades agrícolas do norte, de tal modo que nesta região, só poderiam trabalhar nas áreas urbanas, já lotadas de “desocupados”. Sua presença na região se constituiria num elemento desagregador, diminuindo ainda mais as oportunidades dos locais e contribuindo para alimentar revoltas contra os estrangeiros, algo, sem dúvida, relativamente comum durante o Império. Todos esses argumentos, no entanto, apenas tentavam justificar a transferência de renda dos impostos pagos pelo norte para o sul. De qualquer modo, havia desinteresse por parte dos grandes proprietários rurais da região pela mão de obra estrangeira, a disponível na região era suficiente para suprir a demanda. Os poucos que contestavam essa política discriminatória nada podiam fazer para modificá-la, e, mesmo que tivessem amplo apoio regional, dificilmente poderiam mudar a situação devido a, cada vez mais deficiente economia da região, o que se refletia na sua fragilidade política dentro do Império.

O declínio do poder político do norte foi especialmente sentido na tentativa do governo central de impor a modernização dos engenhos, transformando-os em engenhos centrais, entre 1870 e 1890. Os senhores de engenho, e os comerciantes de açúcar, desde o início, se posicionaram contra tal empreendimento, que favoreceria os interesses dos

intermediários, sediados no Rio de Janeiro, e do capital estrangeiro, que seria responsável pela modernização do setor. A oposição cerrada ao projeto não decorreu, portanto, de uma atitude contrária à introdução de novas técnicas produtivas, mas, sobretudo, do risco de perder o controle sobre a indústria açucareira. Não foi essa oposição, no entanto, o principal motivo para o fracasso do plano. As empresas estrangeiras contando com diversas garantias para empréstimos e tendo assegurado, por parte do governo, remuneração mínima a seus investimentos, importaram para a região inúmeros engenhos tecnicamente obsoletos e de segunda mão. Do Egito, por exemplo, foram importadas maquinarias tão oxidadas, que suas peças facilmente se quebravam. Muitos outros não tinham a capacidade requerida e, uma significativa parte dos engenhos contratados, jamais foi instalada. O governo brasileiro arcou com o prejuízo. Outro fator responsável pelo fracasso da modernização do setor, por inviabilizar uma adequada operação dos engenhos centrais no norte, diz respeito às condições para o transporte da cana produzida na região. Estradas insuficientes e pessimamente conservadas, a quase ausência de ferrovias - o transporte era feito ainda, sobretudo, por mulas -, concorriam para a majoração do preço da cana transportada para os engenhos centrais, em geral localizados distantes das plantações.

Saliente-se que as ferrovias, considerados na época de vital importância para o desenvolvimento brasileiro, não atraíram investimentos governamentais elevados, sobretudo na região norte, como havia sucedido nos EUA. Nos últimos vinte anos do Império foi decrescendo a expansão da rede ferroviária do norte em relação a do sul do país

Quando em 1871 iniciou-se o grande surto ferroviário [...], o Brasil dispunha de 820 quilômetros de ferrovias, das quais 33% correspondiam às estradas nortistas. Em 1889, a rede ferroviária já cobre [...] 8.930 quilômetros, mas a participação nortista achava-se reduzida a 26% do total, enquanto a sulista atingira 74%. (*Ibid.*, p. 192).

Ainda, segundo Mello, o grande diferencial nessa disparidade de investimentos não foi a exuberância econômica da cultura do café no sul do país e, sim, a atuação decisiva do Governo Imperial através de garantias aos estrangeiros, que estivessem dispostos a investir, sobretudo, nesta região.

O café e a atuação do governo central, nos últimos trinta anos do Império, concorreram para criar uma divisão mais pronunciada entre o norte e o sul e, ao final do

século XIX, o Nordeste já se constituía numa “região problema”, assolada pela seca, que jamais havia deixado de estar presente.

É importante salientar que a região Nordeste, no entanto, só surgiu com a força atual entre as décadas de 1910 e 1960. No entanto, “Como ocorre, em geral, com as regiões geográficas, nem os seus limites naturais, nem a sua extensão são razoavelmente estabelecidos. Isto porque a natureza não dá pulos, não sofre, salvo casos excepcionais, mutações bruscas nas suas paisagens.” (ANDRADE, 1998, p. 23). Em 1941, o Conselho Nacional de Geografia – CNG, determinou que a região se estendia do Maranhão até Alagoas. Na falta de um critério mais elaborado, e, por pressões políticas, nos anos cinquenta do século XX, a SUDENE definiu sua área de atuação, do Maranhão até o norte de Minas Gerais. Finalmente, em 1968, o IBGE estabeleceu as atuais fronteiras da região, que passou a compreender os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e o extinto território federal de Fernando de Noronha. Assim, o quadro geográfico do Nordeste compõe uma das cinco regiões geográficas do Brasil e a terceira em extensão.

Essa criação do Nordeste teve início quando as diferenças econômicas e sociais entre o norte e o chamado sul do país ganharam visibilidade. Enquanto o progresso transformava a região Sudeste no grande centro econômico do Brasil, sobretudo São Paulo, o Nordeste perdia espaço econômico e político, com suas elites aparentemente se contentando com o papel de subordinação, imposto pelo governo central à região. A seca, que assola constantemente a região, serviu como marcador, para dividir o antigo norte em dois, o dos sertões áridos e o da Amazônia, com sua floresta exuberante. Paralelamente, surgiria, no sul do país, uma depreciação dos nordestinos, tidos como inferiores, em decorrência do grande volume de negros dentro de sua população, diferentemente do sul, onde o elemento europeu supostamente predominava.

Condenado por seu clima e sua população “inferior” o norte, parte agora travestido de Nordeste, não poderia ter muitas esperanças de se tornar uma região economicamente dinâmica, moderna e desenvolvida. Estava fadado ao atraso, ao banditismo, simbolizado pelo cangaço e outras mazelas - região, enfim, a ser salva pelo sul.

Essa construção do Nordeste ocorre também internamente, em busca de verbas federais, para o combate à seca e ao cangaço, as elites locais elaboraram um discurso

homogêneo reproduzindo, em grande medida, o discurso do sul. A seca, o mais nítido e objetivo fator de diferenciação entre as regiões brasileiras se tornará, ideologicamente, tão forte que a Inspeção Federal de Obras Contra as Secas – IFOCS, usará pela primeira vez, essa divisão territorial para designar sua principal área de ação (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2009)

Um discurso diferenciador tomará conta das mentes de inúmeros intelectuais da região, a exemplo de Gilberto Freyre. A opção, no entanto, será pelo atraso. Haverá uma constante menção a influência do Nordeste na formação da nacionalidade brasileira e na sua diferenciação, em decorrência do breve domínio holandês, o que justificaria uma ajuda especial por parte do Governo Federal. Esse discurso, no entanto, prega a existência de uma aristocracia ilustrada, capaz de determinar os rumos da região, ou seja, é fundamentalmente conservador e dificilmente remete aos problemas essenciais, como a estrutura agrária, ou o domínio do Estado por grupos privilegiados que dele extraíam rendas, não necessariamente por vias legais.

O medo de não ter espaços numa nova ordem, de perder a memória individual e coletiva, de ver seu mundo se esvaír, é que leva à ênfase na tradição, na construção deste Nordeste. Essa tradição procura ser uma baliza que oriente a atuação dos homens numa sociedade em transformação e impeça o máximo possível a descontinuidade histórica. (*Ibid.*, p. 90).

Com esse discurso, forte na aparência, mas frágil em seu sentido profundo, pois incapaz de mostrar alternativas viáveis para o desenvolvimento regional, a elite local, sobretudo a latifundiária, tentou, e até certo ponto conseguiu, manter seus privilégios e obter a ajuda que queria do governo central.

O Instituto do Açúcar e do Alcool- IAA e os planos emergenciais de combate à seca - que pouco beneficiavam os milhões de flagelados -, colocavam à disposição dos grandes latifundiários locais um imenso volume de recursos, que em geral, faziam suas rendas superarem as do período de chuva, suas terras se valorizarem e se tornarem mais resistentes à próxima seca, ao privilegiar a construção de obras em suas propriedades, contribuindo para a manutenção e até ampliação, do domínio político dessa elite sobre milhões de almas. Para persistência desta ordem vigente, o discurso de enaltecimento das tradições torna-se

fundamental. Não se trata de um simples saudosismo ou da busca das raízes profundas do “ser nordestino”, muitas das *antigas tradições* elaboradas na década de 1920 tinham apenas vaga semelhança com tradições de um passado remoto, perdidas no tempo. O importante era criar uma áurea folclórica, como meio ideológico de dominação sobre a massa, e tornar a todos, ricos, pobres e classe média, vítimas dos processos naturais que sufocavam o desenvolvimento regional e, de um Sudeste aparentemente desinteressado pelo futuro da região. O que não poderia se admitir era contestação ao *status quo*. É claro que críticas existiram e foram ganhando força à medida que o tempo avançava. O Estado Novo (1937-1945) limitou bastante as vozes dos dissidentes, mas a redemocratização fez surgir um novo ciclo de reivindicações políticas e oposições à ordem vigente, na prática e no discurso. A construção do Nordeste como área específica e diferenciada, no entanto, não foi atacada, muito pelo contrário, a chamada esquerda, em muitos casos, fortaleceu essa visão e contribuiu sobremaneira para a *invenção* do Nordeste, seja através das lutas políticas, seja através das artes, sobretudo a literatura, onde essa *nova região* ganhou contornos quase definitivos, apesar da mudança ser um processo que ocorre, inevitavelmente, ao longo do tempo.

De acordo com Albuquerque Júnior (*Ibid.*, p. 112): “[...] o Nordeste é uma invenção recente na história brasileira, não podendo ser tomado como objeto de estudo fora dessa historicidade, sob pena de se cometer anacronismo e reduzi-lo a um simples recorte geográfico naturalizado”. É nesse sentido que surge aos olhos da nação uma região que é o baluarte das últimas tradições, destruídas em outros lugares do país, pela modernidade, ao mesmo tempo, e, talvez, por esse motivo, surge, também, a *região problema*, pobre e merecedora de um tratamento diferenciado do Estado Nacional, terra da seca, dos retirantes, incapaz de se erguer sozinha. É assim que o Nordeste chega a 1960, década da atuação da SUDENE, e se ainda havia controvérsias sobre o que deveria ser, ou não, ser o Nordeste, este órgão acabou de vez com a dúvida, ao delimitar sua área de ação, um pouco diferente, é verdade, da área que o IBGE estabeleceria como sendo parte da região, mas suficientemente próxima para demarcar definitivamente o contexto regional.

A área de atuação da SUDENE compreendia, no início das atividades deste órgão, a totalidade de nove estados nordestinos – Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e o extremo norte de Minas Gerais. Entre 1964 e 1985, sua

população cresceu de cerca de 24,4 milhões de pessoas para aproximadamente 39 milhões (IBGE, 1999). De modo geral, a densidade populacional diminui à medida que se penetra no interior, devido ao clima semiárido e a vegetação de caatinga. Em relação aos aspectos naturais, a região não apresenta uniformidade de clima, estando presentes: o equatorial úmido, o litorâneo úmido, o tropical e o tropical semiárido. Apesar da diversidade, a maior parte do território nordestino está inserido no semiárido, com sua escassez de chuvas e o fenômeno da seca, com suas vastas áreas de solo de baixa qualidade, como é normal em regiões tropicais, tendo como vegetação predominante a Caatinga.

1.1.1 As secas do Nordeste

O clima do sertão nordestino começou a se tornar mais seco por volta de 300 mil anos atrás, segundo estudos realizados nas décadas de 1970, 1980 e 1990, sobretudo pelo Centro Técnico Aeroespacial - CTA. A mudança climática não foi rápida, nem a diminuição da umidade foi linear, ocorreu alternância entre períodos mais secos e mais úmidos, principalmente entre 300 mil anos e 200 mil anos atrás. Nos últimos 20 mil anos o clima sertanejo alternou entre mais e menos árido sem, no entanto, grandes repercussões em suas características gerais, que persistem até os dias atuais. Esses estudos derrubaram a tese, muito em voga até os anos oitenta do século XX³, que atribuem, a semi aridez do sertão a causas antrópicas. Com a chegada dos europeus, o desmatamento teria sido tão acentuado que, trouxe como consequência, uma drástica redução da umidade, levando ao colapso o ecossistema então existente na região, de florestas relativamente densas. Essa tese, no entanto, esbarra no problema das espécies de plantas existentes na caatinga - endêmicas do local -, quinhentos anos não teria sido tempo suficiente para a seleção natural tê-las originado.

A vegetação xerófila surgiu na região por volta de 200 mil anos atrás, se generalizando por volta de 20 mil anos, causando a extinção da mega fauna que habitava o Nordeste. Preguiças gigantes, parentes das espécies atuais, conviviam em todo Nordeste com tatus gigantes, lobos e animais aparentados com as lhamas, entre outras espécies de mamíferos atualmente extintos. Estes animais de grande porte, só podiam viver em áreas de

³ Vez por outra aparecem estudos que defendem a antropia como causa da semi aridez do Nordeste.

densa vegetação e, portanto, em um clima bem mais úmido do que o atual, evidenciando que nem sempre o Nordeste foi uma região semiárida. Além do mais, fósseis de certos tipos de moluscos encontrados na caatinga, e que só viviam em zonas úmidas, corroboram a tese de um sertão relativamente úmido até a entrada na última glaciação, quando o clima tornou-se progressivamente mais árido.

As pesquisas recentes indicam que a semiaridez, de tão vasta região, é causada por múltiplos fatores interligados, dentre os quais se destaca a baixa latitude, responsável por temperaturas relativamente elevadas, contribuindo para um alto índice de evaporação. Os quatro sistemas de circulação atmosférica que têm seu ponto de encontro no Nordeste (o sistema de circulação perturbada do norte, sul, oeste e leste), somados ao relevo local, provocam médias pluviométricas elevadas no litoral, entre o Rio Grande do Norte e Bahia, diminuindo a umidade das nuvens que penetram o continente. Além disso, as chuvas são mais intensas em períodos de maiores temperaturas, quando a evaporação é maior, diminuindo a retenção de água pelo solo. Aliás, no Sertão, o solo de estrutura cristalina, inclinado em direção ao oceano, na sua maior parte, atua como fator de ampliação da semiaridez, devido a baixa capacidade de retenção da água. Assim a semi-aridez mais do que provocada pela devastação das matas outrora existentes nos sertões nordestinos, estaria ligada a fenômenos meteorológicos e /ou astronômicos cíclicos e periódicos (CTA, 1980, p. 10). É evidentemente, que a devastação causada pela sociedade humana contribuiu para aprofundar os problemas ambientais do sertão, mas a semiaridez e as secas típicas do sertão já se faziam presentes quando os portugueses chegaram ao continente sul americano.

A derrubada da vegetação causou a erosão do solo, diminuindo a produtividade da área agrícola, com consequências sociais e econômicas devastadoras para o sertão, ao desertificar vastas áreas. Some-se a isto as intervenções proporcionadas pelo Estado objetivando muitas vezes uma transformação, ou pelo menos o abrandamento das condições climáticas da região. Como é o caso da construção de centenas de açudes que poderiam tornar a atmosfera local mais úmida diminuindo ou eliminando a aridez do sertão, mas que não logrou alcançar os resultados pretendidos por um lado, dado a extensão do semiárido e de outro por beneficiar uma minoria política e economicamente poderosa. Outro problema relativo à utilização das águas diz respeito à maneira como o rio São Francisco se inseriu no processo de industrialização brasileira, gerando eletricidade para

indústrias e cidades distantes do semiárido, pouco contribuindo para o desenvolvimento local. Ao impor um alto grau de aproveitamento energético do rio, o governo diminuiu bastante a possibilidade de utilização da água do “velho chico” para irrigação e abastecimento da população, que mora ao longo de suas margens e, em outras localidades do sertão. Hoje, dependendo da quantidade, tirar água do rio significa diminuir a produção elétrica, algo politicamente difícil de ser equacionado, pois, o São Francisco responde por parte considerável da produção de energia do Nordeste. Segundo Andrade,

[...] os maiores beneficiados da construção das barragens e do crescimento da oferta de energia foram os grupos econômicos que participara da construção das mesmas [...] e aqueles que se beneficiaram do consumo de energia elétrica barata e constante, para as suas atividades industriais, comerciais e agrárias [...]. Nas grandes cidades também o grosso da população foi beneficiada, levando-se em conta o elevado percentual de consumo de energia elétrica, residencial [...]. Assim, a preocupação maior da empresa foi para com as populações situadas nas áreas densamente povoadas [...] (ANDRADE, 1985, p. 73).

Dessa forma, o rio São Francisco não contribuiu consideravelmente para minorar os problemas hidráulicos do semiárido e, ademais, nas construções das barragens e hidroelétricas não recrutou mão de obra local, nem mesmo em funções não especializadas. A construção de hidrelétricas vai causar ainda inúmeros problemas, destacando-se entre eles a diminuição das cheias anuais, reduzindo a fertilização natural das várzeas e o deslocamento forçado de milhares de pessoas que tiveram suas terras inundadas pelos lagos artificiais, criados pelas represas. Estas pessoas sofreram consideráveis danos sociais, poucos conseguiram recuperar o seu padrão de vida anterior. Parcamente indenizadas, dirigiram-se para os centros urbanos, sem as habilidades necessárias para obtenção de uma boa ocupação remunerada, tornaram-se desempregados ou tiveram que aceitar subempregos, passando a viver um estilo de vida totalmente diferente ao que estavam acostumadas. A construção do lago de Sobradinho, por exemplo, expulsou mais de 70 mil pessoas de suas terras, que foram transferidas apressadamente, no momento em que as águas da barragem já estavam subindo, numa clara demonstração de desrespeito à população local e, indiretamente, afirmando para quem aquelas águas estavam sendo represadas – os setores mais enriquecidos da sociedade. As formas de intervenção humana

adotadas contribuíram, em muitos casos, para agravar o quadro regional.

A penetração do colonizador no semiárido não seria imediata; se daria apenas na segunda metade do século XVII, quando a ampliação da produção da cana de açúcar levaria os europeus a ocupar de forma sistemática a região. A ocorrência de secas não se constituiu, portanto, até este momento, um grande problema, apesar do primeiro registro oficial da seca datar de 1552. A interiorização da população revelaria aos colonizadores o quanto era difícil à vida em tais domínios. Mesmo quando não ocorria a seca, a concentração das chuvas em um pequeno período do ano, reduz a variabilidade de espécies aptas ao plantio, dificultando uma ocupação densa da terra. A área conhecida hoje como polígono das secas, portanto, entrava em conflito com a colonização.

As adversidades climáticas não foram, no entanto suficiente para impedir a ocupação portuguesa. A economia do gado penetrou pelos sertões apesar das dificuldades estabelecendo-se firmemente nas áreas semiáridas.

As secas iam se sucedendo, e, no período que se estende do século XVII ao XVIII seis grandes secas assolaram a região. No século XVIII aparece a figura do retirante. Milhares de homens, mulheres e crianças passam a migrar em busca de locais menos atingidos pela seca, invertendo os fluxos migratórios apoiados pelo governo colonial para o sertão. Os efeitos da devastação provocada por tal fenômeno, cresciam com o aumento populacional, mas nem a figura do retirante foi capaz de fazer com que, milhares de pessoas, e o Estado, abandonassem a colonização da área. As secas, quando muito, até o início do século XIX, diminuía o ritmo da penetração colonizadora para o interior do Nordeste, logo retomado com todo ímpeto, após o fim da estiagem. Em parte, isso ocorria devido ao despovoamento da região provocado pela migração em massa dos retirantes, mas também em função da quantidade de pessoas que perdiam a vida, quando o fenômeno atingia um alto grau de intensidade, como ocorreu na seca de 1791/93. Esta seca, a última do século XVIII, atingiu todos os atuais estados do Nordeste, exceto o Maranhão, sendo responsável por uma situação de calamidade até então desconhecida. Estimativas indicam que nada menos que um terço da população da então capitania de Pernambuco perdeu a vida, número, provavelmente, exagerado. Uma série de pestes se seguiu ao fenômeno. No Ceará, mais de 30 mil pessoas morreram vítimas de uma epidemia de bexiga que acompanhou a seca (VILLA, 2000).

Em decorrência da calamidade que atingiu praticamente todo o Nordeste, o governo colonial foi obrigado a tomar providências, criando o cargo, em 1796, de Juiz Conservador de Matas indicando, já naquela época, uma preocupação em relação à conservação da vegetação sertaneja, como forma de amenizar os efeitos da seca. Esse juizado, no entanto, não logrou reverter a derrubada de plantas e árvores: a enorme área a ser fiscalizada, a necessidade de lenha por parte dos habitantes locais, o poder dos latifundiários, que praticamente criavam suas leis, independente das determinações do Estado, e o relativo isolamento em que vivia a região, tornavam praticamente impossível qualquer tipo de fiscalização. As matas continuaram a serem destruídas, com a conseqüente erosão do solo, além de inúmeros outros problemas que agravam sobremaneira a convivência com o semiárido.

O século XIX veria a ocorrência de várias grandes secas, sobretudo a de 1877/79, fato que levaria o governo brasileiro a promover iniciativas que solucionassem ou, pelo menos, minorassem o problema. A mais idílica foi, sem dúvida, a tentativa de introduzir camelos e/ou dromedários no sertão, como forma de quebrar seu histórico isolamento em razão das deficiências dos meios de transportes da região⁴. Iniciativa que se revelou um total fracasso, os animais ou, não se adaptaram ao clima, ou simplesmente não receberam o tratamento adequado. Por essa mesma época, e mesmo antes, já se falava na transposição do rio São Francisco como forma de vencer a semiaridez. Nada foi feito, no entanto, e, como muitas outras idéias *salvadoras*, essa também vai cair no esquecimento, para ser retomada de tempos em tempos.

Então, chegou a seca de 1877/79, que atingiu quase todo o polígono das secas, criando uma onda de retirantes até então nunca vista. Não só o homem diretamente ligado as atividades agrárias, mas até pequenos e médios comerciantes abandonaram suas casas em busca de um lugar menos castigado pelo fenômeno. O Ceará foi o estado, inicialmente, mais afetado, seguido da Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco, que não conseguiam esconder seus retirantes. O flagelo da seca atingia milhares de pessoas, a imprensa criticava as medidas adotadas pelo Governo Imperial ao mesmo tempo em que mostrava a massa passando fome, sem acesso à escassa ajuda recebida, em situação de grande penúria.

⁴ No final do século XVIII aventou-se essa idéia, mas ela só seria posta em prática, mais de meio século depois, com a importação para o Ceará, de quatorze dromedários, em 1859.

Milhares de pessoas, sobretudo cearenses, foram obrigados a migrar para a Amazônia, como forma de diminuir a pressão populacional nos centros urbanos. Estima-se que, dos 130 mil habitantes de Fortaleza, em setembro de 1878, 110 mil eram retirantes, conforme Villa (*Ibid.*). As epidemias eram recorrentes, atingindo aquelas pessoas cujo organismo já estava fragilizado pela fome e pela vivência em acampamentos insalubres. Crianças se prostituíam por um prato de comida, às vezes eram estupradas por autoridades que deveriam protegê-las. Havia saques, roubos e assassinatos, alguns, cometidos pelas forças policiais. O resultado, além das humilhações sofridas, foi a morte de centena de milhares de sertanejos, por quase todo o Nordeste. Enfim, decididamente, o Estado não estava atuando para amenizar o sofrimento daqueles cidadãos. A falta de ação e as insuficientes medidas não deixaram, porém de favorecer a mais poderosa elite do Estado, os barões do açúcar, como bem esclarece (*Ibid.*, p. 54),

Tudo indica que os barões do açúcar acabaram sendo favorecidos pela seca no sertão de Pernambuco graças à migração de milhares de flagelados em direção ao litoral. Estes acabaram aceitando trabalhar nos canaviais por um salário ínfimo, que mal dava para sustentar a família. Aproveitando-se da chegada dessa força de trabalho, os senhores de canaviais intensificaram a venda de seus escravos para as províncias cafeeiras (Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo), onde obtinham alto preço, devido a escassez de mão de obra e a safra recorde de 1877.

Na seca de 1877/79 a corrupção também foi generalizada. Parte considerável do dinheiro e dos suprimentos enviado em prol dos flagelados, acabou nas mãos e bolsos de autoridades civis e até religiosas. As denúncias frequentes estavam presentes desde o início do envio da ajuda. Mantimentos eram desviados dos armazéns e vendidos nos mercados locais, sempre em benefício das autoridades responsáveis por sua distribuição. Dinheiro enviado pelo governo financiava a construção de açudes em terras particulares, além de novas e confortáveis residências. Na verdade, a grande seca de 1877/79 mostraria, de forma ainda incipiente, eventos que se repetiriam por todo o século XX. A tragédia meteorológica que, regularmente, se abateria sobre milhões de almas, seria uma dádiva para parte da elite nordestina, sempre pronta a utilizar a tragédia da seca como forma de acumulação de capital e poder político. É preciso salientar o fato de que seca em referência propiciou

embora lentamente, o início de uma discussão mais profunda sobre as causas do fenômeno e as medidas necessárias para contorná-lo. No entanto,

[...] somente no início do século XX, começou a mudar a postura estatal para uma ação mais sistemática de prevenção e enfrentamento das consequências das secas no semiárido. Algumas condições sociais e políticas contribuíram para essas primeiras mudanças de atitude. A ascensão política da oligarquia sertaneja ampliou a defesa dos interesses da estrutura econômica regional, com a utilização do discurso da seca como causa da miséria e do atraso Nordeste. Além disso, os estudos realizados justificavam as obras de engenharia como capazes de modificar a realidade, sendo mais eficazes que as ações descontínuas e emergenciais em socorro às vítimas da fome. (SILVA, 2008, p. 43).

Vale salientar que as oligarquias da Zona da Mata também se beneficiavam do discurso da seca, como intermediários que eram, da ajuda do governo federal e, muitas vezes, proprietárias de vastas terras no sertão. Os políticos, independentes da origem, também eram beneficiados pela miséria provocada pela seca. Empresas de construção, muitas sediadas na capital, ganhavam fortunas construindo açudes e poços em terras privadas apoiadas, em geral, em estudos direcionados a atender as expectativas das elites locais, assim a ajuda oficial não fazia nada mais do que reproduzir a secular dominação local.

O combate à seca foi institucionalizado com a criação do IOCS destinado a realizar estudos, planejamento e executar obras hídricas. Era consenso entre os burocratas, de que bastaria encher o sertão de água para que todos os problemas do semiárido fossem resolvidos. É bem verdade que esse órgão e seus sucessores, IFOCS e DNOCS, ampliaram bastante o conhecimento sobre a região e as causas da seca, porém, não alcançaram sucesso no que dizia respeito à melhoria da qualidade de vida da maior parte da população sertaneja. Na verdade, foram cooptados pela elite local e transformados em instrumentos de acumulação e ampliação do domínio político-econômico dos grandes senhores de terra e seus representantes. Tanto é que, já na primeira seca enfrentada pelo IOCS, as críticas ao órgão, recém-nascido, já se avolumavam, dado que os seus estudos não surtiram efeito e a seca se abateu sobre a população como sempre acontecera.

A seca de 1915 não diferiu das anteriores, as notícias nos jornais começaram com pequenas notas até se transformarem em manchetes, no momento em que os retirantes já alcançavam as capitais. Logo, surgiram propostas de transferir os flagelados para outras

regiões do Brasil, consideradas como a única solução possível. O Presidente Venceslau Brás afirmava não haver dinheiro para a região. O IOCS duramente criticado, na verdade, pouco poderia fazer, já que suas verbas vinham sendo constantemente reduzidas, caindo de 1,3% do total da receita federal em 1912, para 0,9% em 1914, o mesmo acontecendo com o quadro de funcionários, que minguava ano a ano. Inúmeros açudes e poços programados não chegaram a serem construídos.

A institucionalização do combate à seca não mudara em nada a atuação do Estado, enquanto o Governo Federal discutia se as verbas do orçamento deveriam, ou não, ser enviadas para o Nordeste, milhares de retirantes invadiam as ruas de Fortaleza (20 mil, em 1916). Crianças morriam de fome e novas epidemias eram esperadas. A inoperância do Governo Federal era tanta que, no Ceará e no Rio de Janeiro, chegaram a cogitar pedir auxílio a algum governo estrangeiro. A atuação dos governos estaduais não era muito diferente, apenas o Ceará criticou o presidente V. Brás, porém, nada muito contundente. Não era exclusivamente a falta de força política do Nordeste, na República do café com leite, que determinava, uma quase, indiferença do governo central à região, a própria elite local parecia, também, um tanto indiferente ao sofrimento de milhões de pessoas.

Em 1916, ou seja, no auge da seca, mais uma vez foram reduzidas as verbas do IOCS. Algum dinheiro, proveniente diretamente do Governo Federal, ou oriundo de doações privadas do sul do país, chegaria muito tarde, quando a seca já estava cedendo e os retirantes começavam a voltar para suas cidades, esvaziando as capitais.

O IFOCS que substituiu o IOCS, em 1919, possuía maiores poderes de intervenção. A eleição de Epitácio Pessoa, no mesmo ano, mudaria um pouco, e por curto período, a relação do Governo Federal com a política de combate à seca. Nascido em Umbuzeiro, município paraibano, na divisa com Pernambuco, o novo Presidente parecia ter mais sensibilidade pelos problemas do Nordeste, assim, instituiu a “Caixa Especial das Obras de Irrigação das Terras Cultiváveis no Nordeste e dos Serviços Complementares ou Preparatórios” conhecido como o “fundo das secas”. Os recursos desse fundo viriam de operações de crédito realizadas pelo tesouro nacional no valor de 200 mil contos de reis, quantia cerca de quarenta vezes maior do que a aprovada para o combate à seca de 1915, mais importante, dessa vez a ação seria preventiva. Essa verba deveria ser utilizada na construção de grandes açudes e poços artesianos, nas ligações entre rios, de forma a

aumentar o estoque de água na região e facilitar o acesso da população ao precioso líquido. Estavam previstas, também, a construção de estradas e vias férreas com o objetivo de aumentar a circulação de mercadorias e desenvolver os serviços, criando oportunidades de emprego para os sertanejos. O plano foi imediatamente criticado pelas oligarquias de todo Brasil, inclusive a nordestina, demonstrando mais uma vez que as elites locais tinham interesses veiculados à seca ou, pelo menos, à estrutura econômica predominante no semiárido.

Epitácio Pessoa, diferentemente de seu antecessor, parecendo querer realmente mudar o tratamento recebido pela região, não demorou em liberar, rapidamente, verbas para minorar a situação calamitosa durante a seca de 1919/20. O montante de recursos destinados à região jamais havia sido visto antes e mais, dessa vez, o assistencialismo puro foi acompanhado de inúmeras obras de infraestrutura, como a construção de mais de 400 Km de ferrovias. Com o fim do governo Epitácio Pessoa o projeto de melhorar as condições de sobrevivência no semiárido foi abandonado, inúmeras máquinas e obras sendo deixadas para ser consumidas pelo tempo. A solução hidráulica escolhida por Bernardes, se por um lado significou a não contestação da estrutura agrária, por outro os investimentos de vulto realizados na região, pareciam demonstrar ser possível uma intervenção coordenada objetivando melhorar a economia local e ampliar sua resistência à seca.

O governo Vargas não diferiu em nada dos anteriores. Em 1931, outra seca ameaçou o Nordeste repetindo-se o de sempre: falta de verbas, discursos minimizando a tragédia e corrupção generalizada. No período Vargas de acordo com Villa (*op.cit.*, p. 161)

[...] entre 1934 e 1940, a região não passou pelos horrores de 1931-1933, graças as chuvas relativamente regulares no sertão. Porém, em 1941 o inverno foi fraco, muitas plantações acabaram se perdendo e os açudes começaram a esvaziar. No ano seguinte chegou uma nova seca: escassez de alimentos, migrações e saques, situação agravada pelo Estado Novo que impôs forte censura na mídia, impedindo que a população tomasse conhecimento da extensão do flagelo. As obras do IFOCS realizadas entre 1933 e 1942 demonstraram sua insuficiência, tanto que a solução apresentada pelo governo federal foi transportar os flagelados para o Sul e para a Amazônia, como já tinha ocorrido em secas anteriores.

Cerca de 50 mil flagelados foram enviados à Amazônia com o intuito de transformá-

los em *soldados da borracha*, como parte integrante do esforço de guerra (Segunda Guerra Mundial), e pelo menos 10 mil encontraram a morte. Tal tragédia demorou a aparecer na imprensa, tendo que esperar o fim do governo Vargas para ser denunciada.

A seca que assolou o sertão entre 1951 e 1953 viu surgir uma mudança no padrão de migração dos flagelados. Com a melhoria das condições dos transportes, milhares começaram a migrar para os grandes centros nacionais, notadamente São Paulo e Rio de Janeiro, num volume nunca antes observada. Atitudes preconceituosas contra os retirantes e propostas absurdas (salvo conduto para os flagelados e proibição de tráfego de caminhões) foram aventadas para impossibilitar ou dificultar a migração para o Sudeste do país. Medidas que melhorassem o padrão de vida nordestino, especificamente do morador do sertão, só apareceriam, no entanto, esporadicamente. De todo modo, a seca do início da década de 1950 foi, em parte, responsável pela criação do Banco do Nordeste do Brasil-BNB, primeira instituição financeira de desenvolvimento regional do país.

As inúmeras secas e a nova migração em massa para o Sudeste, fez com que o Estado começasse, de forma lenta, a mudar a ótica de intervenção no semiárido e a considerar que só haveria possibilidade de sucesso se toda a região Nordeste fosse alvo de uma política de desenvolvimento diferenciada, o que ficaria claro mais adiante com a criação da SUDENE, após a seca de 1958. É verdade que esse novo órgão de desenvolvimento regional só foi criado depois que a industrialização pesada teve início no Sudeste, aumentando profundamente as diferenças regionais e que a quantidade de recursos financeiros direcionados à construção de Brasília pelo governo JK, foi infinitamente superior às verbas destinadas ao Nordeste. A própria seca de 1958, teve pouca atenção do governo, apesar de uma rápida visita do presidente à região. O estado geral de calamidade não diferiu muito dos de outras estiagens, sendo a migração, mais uma vez, a única saída para milhares de pessoas. A seca, entretanto serviu para demonstrar que a política do DNOCS, de construção de açudes e perfuração de poços artesianos, não resolveria os problemas do Nordeste, tinha falhado completamente. Ao fim da década de 1950, a capacidade de represamento de água ultrapassara 7 bilhões de metros cúbicos e, não mais que 5 mil hectares estavam sendo irrigados.

O DNOCS, cuja máquina havia inchado de forma inusitada nos 10 anos anteriores e já consumia, segundo Villa (*Ibid.*) 3,5% do orçamento da União, foi duramente criticado

por ineficiência, mas dessa vez as críticas foram mais contundentes; afinal de contas às circunstâncias eram diferentes: o país estava passando por um rápido processo de modernização. As críticas, no entanto, não surtiram efeitos desejados na atuação do órgão.

1.1.2 Os Militares Entram Em Cena

O golpe militar de 1964, apesar de se pretender redentor do Brasil, não contribuiu significativamente para modificar a realidade do semiárido, no entanto, é verdade que, através do que se convencionou chamar de “modernização conservadora”, conseguiu criar algumas ilhas de prosperidade em meio à miséria, como por exemplo, o polo de fruticultura para exportação de Petrolina.

A primeira seca enfrentada pelo governo militar foi a de 1970, que pôs em cheque a atuação da SUDENE. A autarquia parecia simplesmente não querer reconhecer que uma nova seca se instalara na região. Praticamente não chovia desde meados de 1969, mas em abril do ano seguinte, a SUDENE, em uma reunião com todos os governadores do Nordeste, ainda esperava um *parecer técnico* para determinar se declararia ou não o estado de seca.

A imprensa local e nacional chamava atenção para a situação, que estava se tornando caótica com flagelados da seca, saqueando feiras e armazéns, em várias cidades da região.⁵ O Governo Federal decide se antecipar e cria, três dias depois da fatídica reunião, inúmeras frentes de trabalho, passando por cima da autoridade da SUDENE, reproduzindo, mais uma vez, as atuações passadas: obras em propriedades privadas, descaso para com as vítimas do flagelo e, mais uma vez, parte significativa das verbas financiaram a corrupção. Uma das medidas aventadas foi a construção da Rodovia Transamazônica, que iria promover a transferência de milhares de pessoas para a Amazônia, novamente, estava se escamoteando os verdadeiros problemas regionais.

Com o fim da estiagem, que assolou a área no início da década de 1970, o Governo Militar lançou vários programas de modernização do semiárido, que não conseguiram estabelecer na área uma infraestrutura produtiva capaz de enfrentar, satisfatoriamente, períodos de seca, como ficaria patente na estiagem de 1979/83, uma das maiores já

⁵ Em reportagem de 25 maio de 1970 a revista *Veja* afirma que os governadores “estavam apreensivos” e que a SUDENE aguardava o “momento certo de ajudá-los” (ed. 90, p.32).

registradas.

Para atacar a estiagem, que atingiu o Polígono das Secas, nesse período, o plano emergencial do Governo Federal consistiu em empregar flagelados em propriedades privadas, pertencentes aos oligarcas locais, pagando salários mais baixos que o usual, com verbas públicas. A seca penetrou pelo ano de 1980 e, em 1981 os saques, sempre presentes, acentuaram-se. A falta de um plano consistente de combate ao flagelo, levava, a cada chegada da temporada de chuvas, o governo anunciar que a seca finalmente se encerraria, contrariando os prognósticos a estiagem permaneceu fazendo vítimas, até o final de 1982 ⁶.

Não faltaram denúncias de corrupção e enriquecimento ilícito por parte da imprensa, dos sindicalistas e autoridades religiosas, que se posicionaram, claramente, contra os desmandos promovidos por políticos e a oligarquia rural ⁷ Desta forma, enquanto milhares de pessoas sofriam as consequências de mais um período de estiagem, alguns poucos, com acesso ao poder, usufruíam benefícios que os tornavam ainda mais ricos e poderosos, perpetuando a situação no semiárido.

Esse foi um processo comum a todas as secas que assolaram a região no século XX, esta última, em particular, representou, de certa forma, o fim do sonho do Brasil Grande. A miséria absoluta em que caíram milhões de pessoas, demonstrou que o país continuava tão subdesenvolvido como sempre fora. A crise da dívida ⁸, iniciada um pouco depois do início da seca escancarou de vez a real situação nacional. Além disso, ficou a imagem de um Nordeste sem solução, depois de vinte anos de atuação da SUDENE, nada parecia ter mudado. Outras secas ocorreram nas décadas seguintes e muitas outras ocorrerão.

Políticas sociais do Governo Federal, criadas nas duas últimas décadas, estão ajudando a amenizar os efeitos da estiagem sobre a população mais pobre. Persiste, no entanto, a concentração de terra e poder, que torna improvável uma verdadeira reordenação

⁶ Segundo os governadores da região, morriam diariamente cem pessoas no sertão seco, cerca de 3 mil por mês, a maioria, crianças. Na Bahia – onde 85% da área estava afetada pela seca – prefeitos passaram a abandonar seus municípios nos dias de feira, por não terem como atender às centenas de flagelados que para ali se dirigiam sem dinheiro para comprar qualquer tipo de alimento. (VILLA, 2000, p. 161).

⁷ Quando o governo começou a agir, a seca já tomava conta da região e, novamente, parte considerável das verbas financiaram a corrupção, repetindo outras secas, como atestou reportagem do Diário de Pernambuco (14/07/1982, c. 1, p. A-7), citando sindicalistas e o Bispo da Diocese de Tabira e Sertão do Pajeú, que denunciavam o “enriquecimento ilícito de alguns prefeitos”, sobretudo, dessas duas cidades.

⁸ Incapacidade de países do, então, chamado terceiro mundo, de pagar os juros da dívida externa, a partir de 1982, após o choque de juros praticado pelos Bancos Centrais dos EUA e Reino Unido, evidenciada pela moratória do México.

do semiárido, visando criar na região uma economia suficientemente dinâmica, capaz de libertar os sertanejos de programas assistenciais que não possibilitam a mudança na estrutura fundiária e transformam a seca em um processo de acumulação para poucos.

Persistem, também, baixos índices de desenvolvimento social - apesar de alguma melhora na qualidade de vida na última década -, incompatíveis não só com atual nível econômico do país, mas também, e, sobretudo, com o sistema democrático, o qual, aliás costuma ser seriamente prejudicado por tão vastas diferenças sociais e regionais.

1.2 A colonização do sertão e a formação do sistema gado/algodão

A colonização nordestina, como de resto de todo o Brasil, se deu com intensa concentração de terra. No litoral, predominou o grande latifúndio escravista, produtor de açúcar para o mercado europeu, altamente especializado de acordo com Furtado (1999, p. 54), “A alta rentabilidade do negócio induzia à especialização, sendo perfeitamente explicável – do ponto de vista econômico – que os empresários açucareiros não quisessem desviar seus fatores de produção para atividades secundárias.”

As necessidades de consumo do sistema escravista, só poderiam ser satisfeitas pelas importações, ou fabricação na própria colônia de mercadorias que não concorressem com a economia açucareira. O custo da produção e o monopólio imposto pela metrópole impossibilitavam a produção de uma variedade de bens de consumo supérfluo. Internamente, restava à colônia a extração e beneficiamento de madeiras, a criação de animais de tiro, a cultura de alimentos. Não havia escassez de terras para a expansão de um segundo sistema econômico dependente do açúcar.

Desse modo, tem início à pecuária bovina que vai penetrando progressivamente no interior, até alcançar o Tocantins e o Maranhão. Esse novo sistema econômico é profundamente diferente do açucareiro. Caracteriza-se pela baixa produtividade, baixa especialização e exíguos rendimentos. A utilização de mão de obra é mínima e o mercado criado ao seu redor insignificante. Em dado momento, essa economia criatória, que surgiu para suprir as necessidades dos engenhos de açúcar, torna-se, fundamentalmente, uma economia de subsistência. Saliente-se, no entanto que possibilitou a penetração da estrutura colonial pelos sertões, fundamental para suprir as necessidades da colônia, apesar da seca e

da pobreza dos solos. A criação de animais no sertão transformou-se num sistema relativamente nômade, com o gado conduzido constantemente a terrenos mais favoráveis, conforme as estações do ano. Apesar de ser uma atividade relativamente nômade, no sertão também iriam surgir imensos latifúndios, como os da Zona da Mata, entrecortados por minifúndios, que funcionavam como reserva de mão de obra para os grandes proprietários rurais. Esses, com o tempo adquiriram poder político sobre sua área de influência, inimaginável para os senhores de engenho do litoral, pois a autoridade do Estado, tendo pouca penetração nos sertões, facilitou o crescimento do poder personalista.

Como em todo o território brasileiro, no entanto, os portugueses não encontraram o sertão desabitado, milhares de índios divididos em inúmeras tribos povoavam toda a região. Essas tribos não eram homogêneas e, muitas vezes, rivalizavam entre si. Os colonizadores se aproveitaram da animosidade existente e lançaram mão do famoso expediente de separar para conquistar. Não que a vitória dos colonos tenha sido fácil, muito pelo contrário, ela “foi a mais prolongada resistência indígena da época, durando desde o final da expulsão dos holandeses até a segunda década do século XVIII, podendo ser considerada símbolo do maior empecilho à expansão da pecuária no *hinterland* do Nordeste” (PIRES, 1985, p. 28). Essa expansão, no entanto, parecia vital ao Estado português, preocupado em assegurar a posse definitiva da colônia, ameaçada por outras nações, e fornecer carne e couro para o litoral açucareiro e, no século XVIII, para a região das Minas. O caminho para o interior, no entanto, não foi tão fácil como esperavam alguns aventureiros que pagaram com a própria vida a ousadia de penetrar os sertões, sem estar adequadamente preparados para tal empreitada. Não bastassem, as dificuldades normais a qualquer região semiárida (falta d’água, temperaturas elevadas, baixa produtividade do solo, etc), tinham que combater os índios que não estavam dispostos a abandonarem as terras em que viviam, inclusive porque, as outras regiões ou já eram habitadas por tribos rivais, ou pelos colonizadores, estando assim, suas vidas, em grande parte, presas ao sertão.

As dificuldades impostas pelo meio não impossibilitaram, no entanto, que muitos adentrassem o Sertão, atrás de fortuna, a região se apresentava como a última chance de uma vida com um mínimo de dignidade, para muitos. O Estado incentivava essa jornada de um lado por ser o gado essencial à produção canavieira, e de outro lado porque os canaviais estendiam-se por toda a Zona da Mata, impedindo o estabelecimento de outra atividade.

Os senhores de engenho foram os primeiros a estabelecer fazendas no semiárido. Administradas por homens livres, contava com o trabalho escravo, bastante natural para uma classe social, incapaz de visualizar outra forma de relação produtiva com a força de trabalho. Quando as terras próximas estavam já ocupadas, a penetração para zonas mais distantes e perigosas foi inevitável, resultando no afastamento dos senhores de engenho dos sertões, por não estarem dispostos a arriscar seu capital em tal empreitada. Leve-se em conta que, quanto mais a criação de gado penetrava no sertão, menos competitiva ela se tornava, devido às longas distâncias que o gado tinha que percorrer até ao litoral. As terras eram ainda menos produtivas, a água tornava-se mais difícil de se obter e as secas mais severas, acarretando maiores perdas de cabeças de gado bem como humanas.

Esses administradores do qual falamos acima eram os vaqueiros, que se tornaram uma camada social profundamente relacionada com o seu meio. Numa área em que a pecuária era, praticamente, a única atividade econômica, e considerável parcela dos donos das terras morava no litoral, os vaqueiros tornaram-se figuras extremamente importantes, e até míticas, para o funcionamento do sistema. Como eles eram remunerados pelo sistema da quarta⁹ tinham, em alguns casos, condições de, em algum momento, terem renda suficiente para se tornarem proprietários. Isso não era muito comum, mas servia como incentivo para que trabalhassem com mais diligência.

À medida que os colonizadores penetravam no sertão, os conflitos com os índios tornavam-se mais agressivos. Por volta de 1650, o sertão já estava em plena “Guerra dos Bárbaros” acontecimento que ira se intensificar na década de 1680, e, de forma desastrosa para os colonizadores. Nessa guerra, as tribos indígenas passaram a se unir contra o invasor, praticavam emboscadas, compravam armas ocidentais no mercado negro e, como conheciam bem o território, levavam uma vantagem que, historicamente, favorece os defensores de uma região. É nesse período que,

Inicia-se a fase do bandeirismo ou sertanismo de contrato, em que os bandeirantes eram contratados pelas autoridades ou fazendeiros para sufocar rebeliões negras e indígenas. Sua fama de excelentes militares, astuciosos, tenazes, rústicos e selvagens, está ligada às condições econômicas da Capitania de São Vicente, centro irradiador do bandeirismo. (*Id.*, 1989, p. 66).

⁹ O sistema de quarta era a forma de pagamento do vaqueiro e correspondia a um quarto da produção.

A participação dos paulistas, no entanto, não significou, pelo menos no início, a capitulação dos índios. Mesmo adotando técnicas “selvagens” contra os indígenas, os novos combatentes foram duramente rechaçados em várias batalhas, ainda na década de 1680. Os paulistas atribuíam os fracassos à falta de armamentos, munição e mantimentos. Os habitantes europeus conclamavam por mais paulistas, considerando que só selvagens poderiam ganhar de selvagens. A verdade é que as tropas regulares do governo não foram capazes de vencer os nativos, por simplesmente não estarem preparadas, ou não se sujeitarem a correr tal risco. Os paulistas, pelo contrário, ganhavam a vida combatendo e escravizando índios por todo o território da colônia, para atrair os bandeirantes as leis vigentes foram modificadas para permitir a escravidão indígena, em tese proibida, a não ser em “guerra justa”. Em meados de 1690, os paulistas puderam comemorar vários êxitos, mas os conflitos ainda perdurariam por um considerável tempo. Dez anos depois, apesar de enfraquecidos, tribos indígenas ainda combatiam em várias partes do semiárido, promovendo emboscadas e assaltos às fazendas. Na primeira década do século XVIII, as ações indígenas foram enfraquecendo e, praticamente, foram exterminadas na década seguinte. Em 1720, a “Guerra dos Bárbaros” chegava ao fim. Desta data em diante milhares de indígenas foram “civilizados”, ou seja, reduzidos a cativo, ou situações correlatas, indicando assim, que sua resistência tinha cessado. Lutar contra a superioridade técnica dos europeus, suas doenças, além das disputas entre seus pares, fora demais para eles.

Com o fim da guerra, e, mesmo antes, o Estado volta a tentar dar proteção aos índios, inclusive punindo alguns de seus agressores, antes, porém, contraditoriamente, condecora inúmeras pessoas que haviam cometido verdadeiros genocídios contra os nativos. Ressalte-se que essa proteção, no entanto, era condicionada ao processo de aculturação das tribos tornando-os úteis ao desenvolvimento da colônia. Após 1720, muitos índios ajudariam, involuntariamente, a moldar a estrutura socioeconômica do sertão, tornando possível o surgimento do “ciclo do algodão”, que começaria ao final do século XVIII, condicionado pela Revolução Industrial Inglesa. Com o tempo, o Nordeste assume a estrutura econômica que lhe é característica, nas palavras de Furtado (*op. cit.*, p. 61)

As formas que assumem os dois sistemas da economia nordestina – o açucareiro e

o criatório – no lento processo de decadência que se inicia na segunda metade do século XVII, constituem elementos fundamentais na formação do que no século XX viria a ser a economia brasileira [...] .tanto a economia açucareira quanto a criatória, tendiam a preservar sua forma original seja nas etapas de expansão seja nas de contração. Por um lado o crescimento era de caráter puramente extensivo, mediante a incorporação de terra e mão de obra, não implicando modificações estruturais que repercutissem nos custos de produção e portanto na produtividade. Por outro lado a reduzida expressão dos custos monetários tornava a economia enormemente resistente aos efeitos de curto prazo de uma baixa de preços [...] a curto prazo a oferta era totalmente inelástica.

Os dois sistemas, açucareiro e criatório, poderiam atuar de forma semelhante em curto prazo, mas, em longo prazo, as diferenças eram pronunciadas. Como o setor criatório tinha se tornado uma imensa área de subsistência, não havia preocupação com o aumento da produtividade e da ampliação dos postos de trabalho, esse último crescendo de acordo com a expansão da área da pecuária e do crescimento do rebanho. Por outro lado, profundamente dependente da demanda e dos preços externos, a economia do açúcar, em longo prazo, estaria fadada à estagnação se as condições externas fossem desfavoráveis, exatamente o que vai ocorrer de meados do século XVII e durante século XVIII.

O declínio da economia açucareira foi lento e inexorável, “no século XIX encontrava-se na situação de produto marginalizado no comércio internacional, com preços deprimidos.”(CANO, 1984, p. 60). Nesse período, a economia cafeeira do Sudeste experimentava forte expansão, levando aquela região a se tornar o centro econômico brasileiro. “No Oeste paulista, as terras virgens crescentemente disponibilizadas oferecia elevada produtividade física e econômica.” (*Ibid.*, p. 60). Em São Paulo, a lavoura do café se expandia a custos decrescentes e, sendo um produto agrícola altamente valorizado no século XIX, no mercado externo, possibilitou um processo de acumulação, centrado no Estado de São Paulo, colocando-o como centro da industrialização brasileira. Estradas de ferro, bancos e fábricas foram construídas com o capital cafeeiro. Os planos de valorização do café, levado a cabo pelo Estado, postos em prática no início do século XX, liberaram ainda mais capital para inversão na indústria.

Nos anos trinta do século XX, o Nordeste teve que enfrentar a transformação da agricultura paulista. Até então, elas não eram concorrentes, mas nessa década, São Paulo torna-se o maior produtor brasileiro de açúcar e algodão, deprimindo a demanda externa do

Nordeste, por esses produtos, fato que limitou o crescimento do já pequeno mercado interno e, conseqüentemente, influenciou negativamente a industrialização da região. Apesar do surgimento de várias unidades fabris na região, o crescimento industrial, ficou muito aquém daquele ocorrido em São Paulo.

Durante as três décadas seguintes a produção do algodão no Nordeste sofreu altos e baixos sem que a estrutura do sistema gado/algodão passasse por grandes transformações. Tal como chegou nos anos de 1970, esse sistema não era homogêneo, nem em relação aos tipos de cultura, nem em relação à composição das atividades agrícolas. Em algumas áreas era praticada a monocultura, enquanto em outras era desenvolvida a policultura, neste caso havendo menor vulnerabilidade econômica ao fenômeno das secas e às flutuações de preços. Esses diversos arranjos estavam ligados à ecologia de cada localidade, se bem que, em termos gerais, a área seja parecida (clima seco, solo pobre, etc), possui particularidades, suficientemente fortes, para justificar tais diferenças. Outro dado relevante foi o surgimento de uma indústria de beneficiamento do algodão na região com a fabricação em pequenas unidades familiares de redes e outros produtos, gerando emprego e renda para milhares de pessoas.

Característico do Nordeste era, e ainda é, a pecuária. Não importa o arranjo entre as culturas agrícolas, sempre aparecerá, em menor ou maior escala, o gado criado de forma extensiva, uma pecuária tradicionalmente voltada para a produção de carne e, só secundariamente, para a produção de leite. Os problemas encontrados nas culturas agrícolas se repetiam na pecuária: baixa produtividade, como resultado do uso limitado das modernas técnicas de criação, expressa no baixo padrão genético do rebanho e no acesso à uma alimentação de pouca densidade nutritiva. Dessa forma, “o Sertão Norte, tradicionalmente pecuário, vê-se obrigado a importar gado em pé, carne, couro e leite para atender boa parte da demanda de seu mercado consumidor” (SILVA, 1982, p. 257).

A forte intervenção do Estado na região, sobretudo a partir do governo militar, mudou razoavelmente a configuração da economia, com o gado ganhando proeminência. O algodão, em conseqüência do bicudo¹⁰ do algodoeiro, foi perdendo força. Ainda em 1971,

¹⁰ O **Bicudo-do-algodoeiro** (*Anthonomus grandis*) é um besouro da família dos curculionídeos, originário da América Central, de coloração cinzenta ou castanha e mandíbulas afiadas, utilizadas para perfurar o botão floral e a maçã dos algodoeiros.

ocupava 3,1 milhões de hectares, o que equivalia a 40% do total nacional. Com o período de chuvas irregulares (1979-1983) e mais tarde, a abertura da economia às importações, os produtores de algodão da região vão ficar em situação vulnerável. A preferência da indústria têxtil nacional pelo algodão importado, devido aos preços mais baixos praticados pelo mercado internacional e as melhores condições de pagamento, tornarão ainda mais difícil a situação da produção nordestina. O Estado do Ceará, 2º consumidor do produto no Brasil, chega ao século XXI importando de fora da região 90% do que consumia. Na safra 1997/98, segundo a EMBRAPA, foram plantados pouco mais de 180.000 hectares de algodão no Nordeste, uma queda acentuada em relação aos mais de 3 milhões plantados vinte anos antes. Dessa forma, o sistema gado/algodão sofre forte descaracterização, após a ascensão dos militares, em parte em decorrência das políticas desenvolvidas durante o período.

As mudanças ocorridas nas últimas décadas do século XX demonstram que o Sertão não é constituído por um sistema imutável incapaz de ser influenciado por fatores tanto internos quanto externos. O sistema de parceria, que viabilizou o aumento da produção de algodão, “[...] foi definindo-se somente no final do século passado (XIX), à proporção que o algodão adquiria maior peso comercial.” (BARREIRA, 1992, p. 21), consolidando-se ainda nas primeiras duas décadas do século XX. A demanda mundial por esse produto, principalmente após a Guerra Civil norte americana, impulsionou a produção do algodão no semiárido, no entanto, sua decadência ao final do século XX, levou a uma progressiva eliminação do sistema de parceria, cujo golpe final seria dado pelas lutas camponesas. A expansão da pecuária, principalmente a partir dos anos de 1960, significou a expulsão de milhares de moradores-parceiros das grandes propriedades, provocando inúmeros conflitos no sertão que estava tendo sua dinâmica econômica submetida ao capitalismo nacional. O grau de consciência dos camponeses em relação aos seus direitos crescia dia a dia, com apoio da Igreja, dos sindicatos e da população urbana. Com o advento do Estatuto da Terra, as lutas camponesas ganharam relevo nos tribunais, sobretudo a partir da década de 1970, tornando menos “pessoal” e mais formal as reivindicações por melhores condições de vida.

A institucionalização do conflito, nesse sentido, representa não só a oficialização de uma área de tensão social, como, também, um avanço da política estadual. Para o Estado implica uma situação que requer uma solução institucional. A propriedade,

no caso, passa a ser enquadrada dentro de todos os procedimentos legais e burocráticos, sendo o conflito “gerenciado” dentro da ordem institucional com as partes conflitantes mediadas pelo Estado. (BARREIRA, 1992, p. 132).

Essa institucionalização do conflito não interessava ao grande proprietário na medida em que seu poder origina-se do monopólio das estruturas locais, estatais ou para estatais. Esse “novo Estado” representado agora pela justiça e pelo INCRA, e não mais pela polícia do município, era menos vulnerável aos “coronéis”. Não significa, de forma alguma, que a velha oligarquia rural tenha perdido todo seu poder, ou mesmo que já não tivesse influência nas decisões das instâncias governamentais, mas, sem dúvida, estava mais sujeita a eventuais derrotas nas questões que envolviam “parceiros” e empregados.

Por que o governo central decidiu, nos anos 1970, tentar uma intervenção política e burocrática no semiárido? Em parte, pela natureza do próprio regime que comandava o país: o governo militar acreditava que a centralização política era vital para o desenvolvimento nacional. O “Brasil Grande”, não podia mais admitir que grandes áreas do território nacional estivessem fora do controle direto do governo federal. Por outro lado, o golpe de 1964 e a repressão posterior, não foram capazes de destruir os movimentos sociais existentes no sertão. Diante desse quadro o governo federal, não se permitindo ficar a margem dos conflitos e temeroso de maiores fissuras na sociedade local, optou pela legalização das reivindicações. No entanto, o acesso da massa aos direitos constitucionais, contraditoriamente, objetivava manter o *status quo* local.

1.2.1 O Sistema Gado/Algodão na Mesorregião do Sertão de Pernambuco

O resgate da história da Mesorregião do Sertão de Pernambuco demonstra um processo de colonização semelhante ao das demais áreas do semiárido. A povoação desta área se deu em decorrência da expansão da cultura da cana de açúcar, que ocupando cada vez mais extensas terras na Mata Pernambucana, empurrou para o interior atividades econômicas complementares à indústria açucareira.

Nas últimas duas décadas do século XVIII, no entanto, a Revolução Industrial Inglesa aumentaria significativamente a demanda por algodão e, sendo o semiárido uma região propícia a essa cultura - pouco exigente no que tange às condições naturais -, foi

introduzida esta fibra têxtil na Mesorregião do Sertão de Pernambuco. A economia do sertão pernambucano diversificou-se, aumentou a circulação monetária e a região tornou-se mais integrada ao sistema mundial, como salientou Silva (*op. cit.*, p. 37),

[...] por outro lado, no Sertão – zona de pastos pobres – a semente e a folha do algodão se tornaram alimentos básicos do gado na estação seca, bem como as culturas alimentares, que, ao se expandirem junto com o algodão, passaram a ser igualmente utilizadas como alimento de rebanho, uma vez terminada a colheita [...] desse modo, os grandes proprietários podiam aumentar seus lucros associando o algodão a atividade econômica tradicional.

Na Mesorregião do Sertão de Pernambuco o sistema gado/algodão parece, a primeira vista, fazer menos sentido. De fato, em Pernambuco a maior parte da área ocupada pelo sistema estava inserida num subsistema gado/policultura alimentar tradicional. O algodão no Estado era descontínuo e ocupava uma área relativamente exígua. As semelhanças ecológicas, geológicas e produtivas, no entanto, fizeram com que Melo (1978), colocasse a Mesorregião do Sertão Pernambucano dentro dos limites desse sistema. No município de Triunfo, por exemplo, a cultura da cana-de-açúcar era dominante, em parte, pela altitude, que supera os 1000 metros, com índices pluviométricos bem superiores à média do sertão e, em parte, pelos solos de qualidade, pouco normal na região.

A interação gado/algodão proporcionou estímulo para a expansão da economia da Mesorregião do Sertão Pernambucano e mudanças na estrutura demográfica, na medida em que a cultura do algodão necessitava de muitos mais braços que a pecuária. A estrutura agrária da região, no entanto, manteve-se inalterada: grandes latifúndios entrecortados por pequenas propriedades rurais.

Heranças da colonização portuguesa, a estrutura agrária brasileira sempre foi extremamente concentrada. A ocupação da maioria das terras por imensas propriedades rurais, grande parte ociosa, impediu o crescimento do mercado interno, mesmo após a abolição da escravidão, promovendo, ainda, forte concentração de renda e criando poderosos grupos de poder que atuavam no sentido de perpetuar a estrutura política, “[...] sempre na dependência das estruturas econômico-sociais” (ANDRADE, 1984, p. 31).

A estrutura fundiária foi se constituindo, assim, num dos principais problemas do

meio rural, na medida em que é responsável pela quantidade de pessoas que emprega, pelo valor dos salários pagos no campo e, em decorrência e, sobretudo, pelo nível de vida e bem estar dos trabalhadores rurais.

Nas pequenas propriedades a principal forma de cultura agrícola era a de subsistência. É, sobretudo, neste subsetor dedicado a produção de alimentos, que se encontra o mais baixo nível de capitalização da agricultura, o que contribui para perpetuar a baixa produtividade do trabalho e do solo, tornando inviável a produção de um excedente comercializável.

a posse concentrada da terra faz da propriedade fundiária o eixo da relação de distribuição do excedente gerado no campo, desestimulando, assim, a aplicação de capital e a elevação da base técnica da pequena produção, ou seja, a sua transformação em atividade capitalizada. (op. cit., p. 175).

A situação era pior entre os pequenos agricultores que, sem acesso a bens imateriais, como educação, reproduziam em suas terras as técnicas dos latifúndios, extremamente prejudiciais ao solo, causando erosão e baixa produtividade. Uma dessas técnicas era a *broca*, que

[...] consiste no desbastamento da 'mata baixa' com a foice [...] a derrubada, o corte das árvores com o machado. Antes da queimada – processo que consiste em atear fogo à mata para eliminá-la – é feito o aceiramento que consiste na limpeza das margens do terreno com a finalidade de evitar que o fogo se alastre a outros lugares. Os restos da queimada são reunidos em pequenos montes e queimados novamente através do processo denominado encoivramento” (BARREIRA, *apud* SILVA, 1982, p. 146).

Nos latifúndios o algodão ocupava as áreas mais úmidas da propriedade, deixando para a pecuária extensiva à zona mais seca. Em geral, após a colheita os resíduos eram transformados em pasto, para os animais. As relações de trabalho eram diversificadas. Havia a relação de sujeição, em que o trabalhador morava na terra e dispunha de uma pequena área para plantar e pagava, por esse “arrendamento”, com parte dos bens produzidos e com trabalho para o latifundiário. Na parceria, o aluguel da terra era pago com

apenas um produto: o algodão, ficando vetadas outras culturas por serem menos rentáveis e, em geral, não servirem como pasto para o gado do dono da propriedade. No arrendamento propriamente dito, o pagamento era em dinheiro, mas, só na aparência, o rendeiro tinha mais liberdade, uma vez que não podia plantar o que quisesse e sua renda monetária era tão escassa que, apenas pagava o arrendamento e, em geral, terminava por ter que trabalhar para o proprietário alguns dias por semana, em troca de um pequeno salário ou comida. Por fim, havia o trabalho assalariado, forma de relação de trabalho que, desde a década de 1950, crescia a cada ano, em detrimento dos tipos anteriormente citados.

O ponto comum a todos os tipos de relações econômicas entre pequenos e grandes era a baixa produtividade do trabalho e a insignificante utilização de meios monetários nas transações estabelecidas entre as partes. No processo, o latifundiário foi capaz de criar um mecanismo de transferência de renda, que se materializava no momento da comercialização da produção, cabendo aos parceiros e arrendatários apenas uma fração do valor do produto, notadamente do algodão.

CAPITULO 2

O SERTÃO E A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA

2.1 A Modernização Conservadora e a Agricultura

A industrialização brasileira sofreu um grande crescimento nos anos trinta do século XX, as transformações econômicas e sociais foram intensas devido ao processo de urbanização a que o país foi submetido, notadamente, no Sudeste.

Para acompanhar o “progresso” se fazia necessário modernizar o setor agrário, considerado por Furtado (1999), entre outros, como o setor atrasado da economia brasileira. Não era unânime, no entanto, a posição dos estudiosos do assunto em relação às causas impeditivas da penetração de práticas capitalistas no campo. Para alguns, tal situação decorria de uma suposta herança feudal. Posição, veemente, criticada por Caio Prado Jr (1979), para este autor o sistema colonial brasileiro gestado como apêndice do capitalismo internacional não poderia ter se constituído como um sistema feudal, nos moldes europeu. Tese essa que será retomada, nos anos setenta, por Francisco de Oliveira em seu livro *Crítica à Razão Dualista* (1981), onde demonstra como os setores dinâmicos e atrasados da economia nacional interagiam favorecendo a acumulação. O ponto em que todos concordavam, tanto à direita quanto à esquerda, era que, a agricultura não poderia ficar como estava nos anos 1950, sendo sua modernização urgente e necessária para o desenvolvimento nacional. O setor agrário precisava ser submetido à lógica da acumulação industrial, o que ocorreu lentamente até a entrada em cena dos militares.

O crescente avanço da industrialização e da urbanização no Brasil torna necessária a modernização do arcaico setor agrário, entrave ao desenvolvimento econômico. O argumento central residia no crescimento insatisfatório da agricultura incapaz de fornecer alimentos e matérias primas em quantidade suficiente para suprir à demanda urbana-industrial. Acrescentava-se o excessivo e constante aumento dos preços dos produtos agrícolas. Era preciso produzir alimentos e produtos para exportação e para controlar a balança comercial do país. O arcaico setor rural seria um entrave para o desenvolvimento econômico, não conseguindo responder à demanda do setor urbano-industrial.

Dominada pelo complexo latifúndio/minifúndio a agricultura nordestina operava com baixa produtividade, sendo incapaz de produzir excedentes em quantidade suficiente para alimentar a população e fornecer divisas para financiar a importação de máquinas e equipamentos industriais. A modernização do setor agrícola se fazia necessária, segundo seus defensores, por ser conveniente à redução dos preços dos alimentos, como medida para aumentar o poder de consumo das massas. O assalariamento do meio rural faria crescer o mercado de bens industriais e, a demanda por insumos por parte de uma agricultura modernizada, favoreceria a expansão da indústria. Logo, as expectativas que recaíam sobre a modernização do campo eram imensas. Para os arautos da modernização o mais importante a transformação da agricultura, em um grande sistema empresarial, seria a formação de uma nova mentalidade “capitalista” na população do campo, como supostamente estava ocorrendo nas áreas urbanas mais desenvolvidas do país. A emergência desse “novo homem” seria capaz de dinamizar a economia pois, com sua “racionalidade”, tomaria decisões que, em última instância, favoreceria a acumulação e a geração de emprego e renda. Em outras palavras, a modernização significaria a ampliação do modo capitalista intensivo de produção e de distribuição nas atividades agrícolas. Esse processo ganharia força durante o regime militar, ficando conhecido como “modernização conservadora”. MARTINS (2008, p. 49) define bem o fenômeno,

Modernização conservadora tem sido a expressão corrente utilizada para qualificar a intervenção da ditadura no campo. Popularizou-se na imprensa, em rodas parlamentares, nos meios de técnicos e acadêmicos. Conforme esclarecem estudiosos, se convencionou conceituar assim um padrão capitalista de agricultura que modificou as relações de produção, sem alterar o regime fundiário.

Na verdade, o regime fundiário brasileiro visto, notadamente a partir dos anos cinquenta como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento nacional, com a “modernização” se apresentaria ainda mais concentrado, processo que se acelerou nos anos 1970. No entanto, não havia concordância, por parte dos intelectuais em relação à forma de intervenção na estrutura agrária. Segundo Gonçalves Neto (1995, p. 78) durante a década de 1960,

[...] a questão agrária brasileira esteve quase sempre, de uma forma ou de outra, atrelada ao debate sobre a conveniência de se interferir ou não na estrutura da propriedade rural do país: por um lado, por intermédio de uma reforma agrária que ampliasse a participação dos trabalhadores no acesso à terra; e, por outro, a modernização agrícola como forma de promover o incremento da produção e a melhoria das condições de vida do trabalhador rural, dispensando-se a reforma agrária.

A discussão ganha contornos dramáticos, quando o governo João Goulart lança o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) que reconhece a estrutura agrária como um dos grandes entraves ao desenvolvimento da agricultura, sem deixar, no entanto, de perceber as mudanças já em curso, como o uso de maquinário agrícola e fertilizante nas áreas mais dinâmicas. A situação política do país, no entanto, impedirá que seja posta em prática a reforma agrária pretendida, como ademais qualquer outra medida das proclamadas reformas de base, lançadas pelo governo. Com o golpe militar (1964), a reforma agrária é, na prática, abandonada, apesar do novo regime, inicialmente, aceitar as colocações do Plano Trienal, inclusive no tocante à concentração de terra. Para contornar o problema, propõem como solução a colonização de áreas despovoadas, como a Amazônia.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) diminuirá a importância do regime fundiário como obstáculo ao desenvolvimento nacional, intensificando as diretrizes relativas à modernização do setor agrário, através da intensificação do uso de insumos industriais na agricultura. No entanto, a reforma agrária, como uma das ações necessárias à modernização, ainda será citada no plano de Metas e Bases Para a Ação do Governo (1970-1973). O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) marcará uma ruptura definitiva do governo militar com qualquer intenção de mudança na posse da terra. A reforma agrária, simplesmente, deixará de ser considerada, quando muito, se fala em racionalização da estrutura agrária Nordeste, sem definir sobre o que viria a ser essa racionalização.

Com a “modernização conservadora” consolidada, em quase todo o país, começa a penetração do sertão, através da SUDENE, e dos inúmeros programas para o desenvolvimento rural, como o Polonordeste e o Projeto Sertanejo e o mecanismo 34/18-

FINOR¹¹ de renúncia fiscal. A SUDENE empreenderia, ainda, vários estudos sobre a área.

O II PND (1974-1979), lançado em meio à crise do petróleo, reafirmaria o Brasil como um grande fornecedor de alimentos para o mundo, considerando-se fundamental a exportação, para um país que necessitava, urgentemente, de divisas, para manter o padrão de crescimento próximo ao do Milagre¹² esgotado em 1973. A meta principal para a agricultura, se tornaria, então, a difusão de uma mentalidade empresarial no campo. As modernas técnicas de produção favoreceriam o aumento da produtividade, com conseqüente redução no preço e, aumento da competitividade internacional. Resumindo, o objetivo seria levar capacidade empresarial, amplamente disseminada nas áreas urbanas, para a agricultura, com apoio fiscal do governo.

O grande beneficiado pelo crédito subsidiado, como será visto mais adiante, impulsionador da moderna agricultura, na década de 1970, foi a grande empresa capitalista que teve acesso a dinheiro barato em profusão. Até mesmo programas que deveriam ter se voltado para os pequenos proprietários, muitas vezes terminariam por beneficiar os latifundiários. É nesse período que o agronegócio começa a assumir a configuração atual, e a penetrar em áreas antes “virgens”, como o Cerrado e a Amazônia acarretando, em longo prazo, inúmeros problemas ambientais e sociais. O Programa de Integração Nacional (PIN) contribuiu sobremaneira para a “conquista” da nova fronteira agrícola, com a construção da rodovia Transamazônica, que levou milhares de nordestinos a migrar para o Norte, onde terminariam por descobrir que as promessas do governo, de distribuição de terras, construção de casas e acesso ao crédito, não seriam cumpridas.

È preciso lembrar que o modelo escolhido pelas forças políticas que assumiram o poder com o golpe de 1964 foi implantado de forma muitas vezes violenta. Promovendo a desapropriação, ou o simples confisco de inúmeras propriedades familiares; o plano de integração do território nacional levaria milhares de pessoas a se submeter a regimes precários de trabalho, em alguns casos, análogos à escravidão. A desapropriação de pequenas propriedades, sem justificativa, muitas vezes, se fez acompanhar pelo assassinato

¹¹ 34/18-FINOR foi o sistema de incentivos fiscais administrado pela SUDENE e operado pelo BNB, baseado nos artigos 34 do I Plano Diretor e 18 do II Plano Diretor, mais tarde substituído pelo FINOR, fundo instituído por decreto-lei em 12 de dezembro de 1974.

¹² O chamado Milagre Econômico Brasileiro foi o período de grande crescimento econômico, 10% a.a. ou mais, experimentado pelo país entre os anos de 1969 e 1973 durante o governo militar.

de seus proprietários e das lideranças do campo que ousaram se opor à expropriação. A modernização em curso se configurou como a mais conservadora possível.

O forte crescimento econômico experimentado no período contribuiria para eliminar o debate em torno da responsabilidade da reforma agrária no desenvolvimento econômico nacional. Quanto mais o país crescia, mais concentrada ficava a estrutura agrária. As diferenças entre o setor dinâmico e atrasado da economia se acentuavam e, no entanto, a industrialização continuava reforçando a tese de OLIVEIRA (1981) da inter-relação entre os setores. No sertão nordestino, uma nova agricultura, baseada no uso intensivo de insumos processados e produzindo bens para a indústria, ganhava força, ampliando e reforçando o modelo de desenvolvimento implantado no país, subordinando cada vez mais o setor agrícola aos interesses dos grandes proprietários e do dinâmico setor industrial. Nesse processo, o sistema de crédito para a agricultura cumpriria papel decisivo.

2 1.2. O crédito agrícola.

A política de crédito agrícola no Brasil começaria a surgir nos anos 30 do século XX. Até então, o crédito se limitava às culturas comerciais e destinava-se basicamente aos comerciantes. Com o processo de industrialização, o Estado alargando suas prerrogativas econômicas, começaria a se impor como financiador da agricultura de exportação, visando à obtenção de divisas necessárias à importação de insumos e maquinário para a indústria. Ao longo da década de 1960, sobretudo depois do golpe, um moderno sistema de crédito começaria a ser desenvolvido, sendo institucionalizado pela Lei n. 4829 de 5/11/1965, com duas principais funções: financiar as exportações agrícolas e incentivar a expansão industrial. A concessão do crédito era condicionada à compra, em geral subsidiada, de insumos industriais. A taxa de juros nominal, paga pelo agricultor, era de 15% ao ano e foi mantida, mesmo quando a inflação já alcançava, em meados da década de 1970, 40% ao ano, ou mais (Sayad, 1984). A vantajosa taxa de juros propiciada pelos subsídios estatais criaria uma distorção no sistema: proprietários com maior liquidez financiavam sua produção com recursos próprios e, ou de terceiros, enquanto o empréstimo oficial era investido fora da agricultura, em atividades com maior retorno, sobretudo investimentos no setor financeiro. Assim, os grandes proprietários de terra obtinham altos lucros com os subsídios pagos pelos impostos de toda a nação.

O estado de Pernambuco não fica a margem desse processo, com seu principal produto - a cana-de-açúcar -, voltado à exportação, irá concentrar parte considerável do crédito rural destinado ao estado. Na década de 1970, a cana absorverá cerca de 70% dos empréstimos, apesar de representar, na época, algo ao redor de 40% do valor e, pouco mais de 20% da área colhida.

A predominância da cana na carteira de crédito não se justifica mesmo quando se leva em conta que “Bens diferentes tem custos médios diferentes; (e) localização diferenciada determina também custos médios diferenciados”.(MINTER, 1982, p. 24). O direcionamento do crédito agrícola apenas para as culturas de exportação também se releva insustentável na medida que favorecia os grandes proprietários em detrimento da maioria de agricultores, que permaneciam à mercê do mercado informal. Desse modo, os pequenos e médios donos de terras, quando conseguiam acesso ao crédito, estavam sujeitos a juros bem acima dos praticados pelo mercado oficial. Além do mais, na distribuição do que produziam, encontravam-se nas mãos de intermediários - grandes proprietários, ou seus representantes -, com excessiva participação sobre o valor final do produto.

O sistema de crédito exerceu, assim, a função de modernizar a agricultura, sem fomentar mudanças estruturais, pelo contrário, aumentou a concentração de terra e renda, ao excluir os pequenos agricultores e os não proprietários e ao propiciar a especulação tornou o acesso a terra mais caro e difícil. Ao dominar o sistema de distribuição, cada vez mais dependente do crédito, as grandes propriedades e empresas agrícolas limitaram o mercado do pequeno agricultor, que colhe excedente comercializável, diminuindo o padrão de vida de sua família e, no limite, obrigando-o a se desfazer da propriedade.

O crédito geralmente é um instrumento chave no processo de modernização da agricultura. Não só tem ele o propósito de remover dificuldades de ordem financeira, como pode se constituir num fator de incentivo à adoção de novas tecnologias que noutras circunstâncias, não poderia ser aceitas com facilidade pelo produtor. O crédito tem também sua importância na etapa de comercialização de produção agrícola. Todavia, não se é de esperar que o crédito, mesmo a taxas bastante razoáveis, se constitua, por si mesmo, numa panacéia para o aumento da produtividade agrícola e elevação dos níveis de renda das populações pobres do meio rural. (VIII CPA, 1976, p.13).

A concentração do crédito, apoiando-se no poder político dos detentores do poder

econômico, levou, no Brasil, a situações “anticapitalistas”, em que o crédito subsidiado pela sociedade, via Estado, possibilitou a continuidade e mesmo a expansão, de sistemas deficitários como era o caso, nos anos de 1970, de parte do complexo canavieiro, em Pernambuco. A crítica que se faz não é em relação ao crédito em si, que pode, e deve, ser um instrumento, entre muitos outros, de expansão da produtividade de forma a beneficiar a todos. O que se critica, no entanto, é o fato de o Estado não ter atuado em benefício de todos, o que, na realidade, seria extremamente difícil quando se tem uma estrutura agrária caracterizada pelo binômio latifúndio/minifúndio.

[...] a produção agrícola no Estado é realizada, dependendo da região e/ou o produto, através de relações de produção mais diferenciadas, desde a tipicamente capitalista, ou seja, o assalariamento puro na cana-de-açúcar (Zona da mata) ou em outras culturas de alto valor comercial como a uva (Vale do São Francisco) até o pequeno arrendamento e a parceria dominante no Sertão, passando pelo trabalho familiar. (MINTER, 1982, p. 24)

É evidente que o poder econômico dominante só poderia permitir a modernização da pequena agricultura se ela continuasse atendendo a seus interesses. O modelo adotado não poderia trabalhar contra a forma de funcionamento do sistema agrícola, em que o pequeno agricultor é parte importante da produção de mais valia.

A entrada do minifúndio no circuito oficial implicava submissão ao capital industrial em regime de monopólio, que “confiscava” boa parte da margem de lucro do minifúndio, reproduzindo relação similar à que se estabelecia com o atravessador tradicional, fornecedor de crédito não oficial aos pequenos e médios proprietários.

É claro que o tamanho diminuto de muitas propriedades e a baixa produtividade limitavam a possibilidade de obtenção de crédito, desde que, a insuficiente geração de excedente impedia o pagamento dos empréstimos. A baixa produtividade também é decorrência da falta de acesso do agricultor a métodos mais eficazes de plantio o que, em geral, envolve o uso de insumos industriais, o que sem crédito é praticamente impossível. Estabelece-se uma situação difícil de ser superada: por não produzir um excedente comercializável apreciável, o pequeno produtor não tem acesso a crédito e, por não ter financiamento é incapaz de ter excedente. Para escapar deste paradoxo a estrutura agrária

da região Nordeste, sobretudo a do semiárido, fomentou, ao longo do tempo, um sistema em que o pequeno agricultor, proprietário ou não, consegue crédito apenas com o atravessador, que condiciona o empréstimo ao recebimento da produção e sua distribuição. Com tal controle, os intermediários chegam a se apropriar de 70% do valor final do produto e, quanto maior for à produtividade, maior será o percentual de apropriação. Criou-se, assim, historicamente, um sistema que desestimula a produtividade, mesmo daqueles ganhos que podem ser obtidos sem necessidade de crédito, como a seleção de melhores sementes e o plantio mais adequado. O aumento da produção sempre tenderá a ser absorvido pelo agente do crédito, o intermediário. O argumento central para essa questão residia no crescimento insatisfatório da agricultura incapaz de fornecer alimentos e matérias primas em quantidade suficiente. O crédito oficial poderia quebrar esse sistema; no entanto, esse tipo de financiamento está ligado aos interesses dos intermediários (a classe dominante) e do Estado, que no sertão se confundem. Outros fatores são limitantes do crédito ao pequeno produtor, destacando-se eles os fatores climáticos. Em decorrência das secas periódicas que assolam a região o pequeno produtor tende a rejeitar os empréstimos oficiais disponíveis, que não oferecem garantias contra o alto risco que correm. Ademais,

Algumas das inovações tecnológicas apresentam problemas que se poderiam conceituar como de indivisibilidade ou de tamanho, que dificultam sua adequação à limitada capacidade produtiva das pequenas propriedades agrícolas. Por exemplo, a introdução de novas variedades de sementes ou de novas culturas, surte muito mais resultados, em termos de produção e produtividade física, quando tais lavouras podem ser irrigadas. Todavia os equipamentos usualmente fabricados, por menores que sejam, em termos de tamanho e preço, estão além das possibilidades de aquisição e uso pelas pequenas unidades produtivas. (VIII CPA, 1976, p.37).

Os problemas apontados na citação acima contribuiriam para aumentar a concentração do crédito que, no período militar, foi usado como forma de ampliação da concentração de terra e renda no semiárido.

Os governo militar optaram pelo desenvolvimento da pecuária, no Sertão, em detrimento da agricultura, aparentemente dada a sua maior segurança numa região de secas. Tal escolha desempenharia um papel fundamental no aumento da concentração de terra e renda na área. Como parte da política econômica adotada pelos governos militares, a

pecuarização do semiárido nordestino estaria ligada a um processo mais amplo, e de âmbito nacional, não se apresentando apenas como opção para o aumento da “segurança produtiva e alimentar”, da população sertaneja. É desse modo que a pecuária viu sua participação no financiamento total do setor rural crescer de 19,1%, em 1970, para 41%, em 1975, segundo a SUDENE (1980). O volume do crédito rural aumentou constantemente, na década de 1970, mas a participação do Nordeste ficou sempre abaixo do valor relativo de sua produção agropecuária, em relação ao resto do Brasil. Em 1970, 10,77% do financiamento para o setor foi direcionado para a região, índice que sobe a 12,75% em 1975, enquanto a produção rural local representou no período, em média, 22% do total nacional. Por um lado, esses números demonstram que, mesmo de forma hesitante, o Nordeste participava do processo de modernização imposto ao país, por outro ainda estava longe de absorver a quantidade de investimentos necessários para diminuir, de forma significativa, a diferença de renda em relação ao centro sul.

Longe de ser apenas uma função de risco, a obtenção de crédito representava, também, uma questão de poder político inclusive, em muitos casos, o risco era absorvido pelo Estado, através de subsídios e perdão de dívidas como, aliás, ocorre até hoje. Apesar da lei n. 4.829 de 1965, que institucionalizou o crédito rural, explicitar [...] “o fortalecimento econômico dos produtores, notadamente os pequenos e médios”, esse objetivo jamais foi cumprido, e, não só durante a ditadura. Na verdade, os grandes beneficiados pelo financiamento agrícola estatal foram, e continuam sendo, os latifúndios, sobretudo os exportadores. Segundo SAYAD (1984), uma política de preços mínimos, ao atingir todos os produtores, seria bem mais eficaz ao possibilitar não só o aumento da produção, mas por ser bem mais distributiva. O Estado, na realidade, possuía uma política desse tipo, que se revelou com baixa eficácia, seja porque as compras oficiais realizadas antes do plantio não embutiam a inflação futura e, quando isso foi tentado, por meio da correção monetária, logo foi abandonado; seja, devido à exígua quantidade de produtos agrícolas comprados, diante do tamanho da produção. De qualquer forma, mais uma vez, o poder político influenciou os resultados, a política de preços mínimos funcionou para o sistema canavieiro, que recebeu valores bem mais elevados do que os de mercado para o açúcar produzido, garantido com isso que o setor não perdesse renda com a inflação.

Analisando propriedades de pequeno e médio porte ligadas ao projeto Sertanejo, e

suas relações com o sistema oficial de crédito a EMBRAPA (1985) constatou, inicialmente, o desconhecimento dos agricultores quanto à utilização dos créditos e às dificuldades que sofriam para quitar o financiamento. Vale salientar que as propriedades analisadas eram mais viáveis do ponto de vista comercial que a média da região sendo este o motivo pelo qual foram encampadas pelo Projeto Sertanejo. Mesmo assim, os resultados obtidos, com o acesso ao crédito bancário, não foram animadores. Diversas razões foram apontadas pela EMBRAPA para o insucesso do programa, entre as quais se destaca a incapacidade do agricultor em pagar as dívidas contraídas. O ingresso externo de renda seria fundamental para o ressarcimento do financiamento; portanto, um ou mais membros da família teriam que trabalhar fora da propriedade. Mantinha-se assim, para a maioria dos financiados, as tradicionais formas de complementar a renda familiar, o que garantiu a permanência na região de um estoque de mão de obra disponível ao grande latifundiário.

Outros problemas apontados pela EMBRAPA dizem respeito ao autoritarismo inerente aos programas de crédito rural, que obrigavam os agricultores a executar as ações previstas pelo investimento, sob o risco de serem excluídos do programa. Os projetos planejados nos gabinetes não levavam em conta as necessidades dos agricultores e, na maioria das vezes, não se adequavam às condições peculiares ao sertão. O autoritarismo era tal que até imóveis foram construídos nas propriedades sem que o agricultor pudesse opinar e, sem uma averiguação, por parte do Estado, das suas necessidades. Além do mais, a arquitetura adotada nas construções (casas, silos, currais, etc) eram, em geral, pouco adequadas ao local, não passando de reproduções de edificações erguidas em outras regiões do país, sem a necessária adaptação a um meio ambiente diferente e, no caso do Sertão, até hostil.

Um dos problemas mais sérios, apontados pelo estudo da EMBRAPA, para a ineficácia do programa, estava relacionado com os constantes atrasos na liberação do crédito para o agricultor, o que concorria para deprimir sua renda. O volume de investimento a ser efetuado pelo pequeno proprietário era definido com antecedência, e o mesmo estava obrigado a realizar as obras projetadas, mesmo sem que houvesse uma correção nos valores, na época da liberação do crédito. Tal situação levava o agricultor a contrair empréstimos bem mais caros ou, cobrir o restante dos investimentos previstos, com seu capital de operação (bovinos, caprinos, ovinos e equipamentos disponíveis na

propriedade).

Como visto, o acesso ao crédito, era de muita ajuda à grande lavoura; já o pequeno e médio produtor podiam ser prejudicados quando conseguiam, enfim, sentar na cadeira de um Banco.

2.2 Modelos de Modernização Conservadora

2.2.1 A extensão rural

A Extensão Rural se constituiu num modelo diferenciado de impor a *modernização conservadora* no campo. Considerada arma poderosa para o desenvolvimento, pretendia minimizar a falta de conhecimento da maioria dos agricultores em relação à racionalização do plantio e uso de novas tecnologias. Segundo RODRIGUES (1997), a extensão rural visava o aumento da produção e da produtividade e a melhoria socioeconômica dos beneficiados. No Nordeste, seria carro chefe de muitos programas de modernização agrícola, sobretudo no Sertão.

A EXTENSÃO RURAL surgida no Brasil em 1948, no estado de Minas Gerais, em convênio com a Associação Americana e Internacional Para o Desenvolvimento – AIA e com fundos do grupo Rockefeller, possibilitou a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural -ACAR, nesse estado. Em pouco tempo, formaram-se várias associações semelhantes, em diversos municípios do Brasil. A função de crédito assistido, base da ACAR, vai sendo pouco a pouco abandonada, em detrimento da assistência técnica, que “começa a dar mais importância a adoções de inovações e aos aumentos da produtividade, negligenciando os esforços nas áreas comunitária e social, voltando progressivamente seu apoio aos grandes agricultores” (OEA-SUDENE,1981, p. 241).

No governo Kubitschek é criada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural - ABCAR, que, todavia, não eliminará a influência ideológica norte-americana, que impregnava a Assistência Rural no Brasil. O grupo Rockefeller - com grandes interesses no agronegócio - torna-se um de seus principais promotores, através da AIA, a exemplo do que, no passado, fizera no meio oeste Norte Americano.

A atuação de Nelson Rockefeller não deixa dúvidas em relação ao conceito das diversas formas de integração ao *agribusiness*. Assim, a ação da ACAR, por meio do AIA,

ao estimular o desenvolvimento das famílias de agricultores familiares, incluindo sua permanência no meio rural, era visando fazer com que se vinculassem de forma mais expressa aos mercados de financiamento, insumos e produtos. (OLIVEIRA, CC&T, 1999, p. 125).

Os resultados da Extensão Rural, promovidas pela AIA, não foram relevantes do ponto de vista da produção. Deixaram, no entanto, raízes profundas nos programas nacionais de extensão rural, que pretendiam tornar o agricultor, um pequeno capitalista, capaz de alocar eficientemente os recursos disponíveis e, se voltar ao lucro, buscando, sempre, as melhores técnicas e tecnologias, em outras palavras: nossos “atrasados” agricultores, de mentalidade retrograda e avessos ao “progresso”, deveriam ser “ensinados” por pessoas tecnicamente qualificadas a adotar os dogmas da economia de mercado, sem concessões ao passado. Para isso,

[...] os governos das regiões subdesenvolvidas firmaram convênios com agências norte-americanas para aumentar os índices de produção agrícola, com o suposto objetivo de aumentar o padrão de vida das comunidades rurais. a filosofia, princípios, métodos e meios de comunicação tiveram, portanto, influência marcante norte-americana. Havia técnicos americanos envolvidos em projetos no Brasil, houve técnicos que foram para os Estados Unidos aprender sobre ER. E houve recurso econômico aportado. (COSTA, 2001, p. 3).

Contudo, a Extensão Rural, sob os auspícios dos EUA, não era “neutra” - uma simples política de boa vizinhança, preocupada em elevar o padrão de vida em regiões atrasadas -, aliada ao latifúndio, tentava, na verdade, promover a produção de bens exportáveis, de preferência àqueles que serviam de matéria-prima para a indústria.

Nos anos de 1970 a ABCAR é extinta, dando lugar à Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, definitivamente voltada à melhoria técnica dos processos produtivos na agricultura e completamente desligada do crédito assistido, ficando totalmente submetida à orientação geral da política econômica e social do governo militar, que privilegiava a grande agricultura exportadora em detrimento da agricultura familiar.

No Nordeste, e, em Pernambuco em particular, a Extensão Rural será largamente

usada no processo de modernização conservadora, impondo a utilização de insumos industriais a todos os atendidos pelo programa; cedo caminhará de mãos dadas com os inúmeros projetos de desenvolvimento do semiárido: Proterra, Polonordeste, Provale, Projeto Sertanejo, entre outros, sempre na busca de aumentar a produtividade e introduzir culturas comerciais fonte de matérias-primas para o setor industrial. O crescimento da extensão rural foi vertiginoso. Entre 1960 e 1986, o número de escritórios da ABCAR, no Brasil, aumenta de 193, em 1960, para 1.025, em 1969. Em Pernambuco passa, no mesmo período, de nove para 60 (OEA-SUDENE, 1981, p. 244). Nada disso, no entanto, muda substancialmente o panorama do semiárido. As questões relativas à estrutura fundiária continuavam a impossibilitar uma maior penetração da “mentalidade capitalista” no Sertão, seja entre os pequenos agricultores, seja entre os latifundiários. O desconhecimento ou, descaso com a realidade econômica, social e histórica da região impedia uma maior compreensão da organização produtiva e de como a permanência dessa realidade era do interesse das elites locais, dificultando a introdução de novas tecnologias.

A tarefa principal que a assistência técnica se auto-impôs – modernizar conservadoramente a agricultura – se confrontou com importantes inconvenientes. Um deles foi a inadequada orientação da própria pesquisa agropecuária, voltada essencialmente ao teste e difusão de insumos agroindustriais. Tanto a pesquisa básica como a aplicada convergem no esforço de “adaptação” dessas inovações ao espaço nordestino. (OEA-SUDENE, 1981, p. 246).

A adaptação de novas tecnologias no semiárido se dá, coerentemente, com a orientação geral do modelo econômico imposto ao país, que priorizava a acumulação no setor industrial, independente do bem estar social de grande parte da população. Importante não era, necessariamente, a melhoria do padrão de vida, ou o crescimento da produção global, no semiárido; almejava-se, tão somente, o desenvolvimento de núcleos produtivos, capazes de se tornarem consumidores e fornecedores de insumos agroindustriais. Secundariamente, estas áreas de prosperidade poderiam servir de exemplo para o resto da região. Contudo, em geral a tecnificação não implicava aumento da produtividade e, muito menos, melhoria da qualidade de vida das comunidades agraciadas com projetos de Extensão Rural, em concomitância ou não com outros programas financiados pelos

governos federal ou estadual, ao longo da década de 1970.

Em 7 de dezembro de 1972, pela Lei nº 5.851, o Governo Federal criou a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, vinculada ao Ministério da Agricultura, com a finalidade de “estimular, coordenar e executar atividades de pesquisa, bem como produzir conhecimentos e tecnologias agrícolas, além de dar apoio técnico e administrativo a órgãos do poder executivo” (GONÇALVES NETO, 1997, p. 196). Os estudos empreendidos pela EMBRAPA seriam extremamente relevantes dado o atraso do setor agropecuário, caracterizado em quase todo os recantos do país pelo baixo nível de produtividade.

Nos anos que se seguiram à criação da EMBRAPA o número de pesquisadores deste órgão saltou de apenas 12, em 1973, para 1.578 em 1982, ao mesmo tempo, as verbas cresceram em mais de seis vezes, em termos reais, demonstrando o grau de comprometimento do governo com a entidade e a pesquisa rural. Os estudos empreendidos privilegiaram algumas culturas, fundamentalmente aquelas voltadas para exportação ou utilizadas como insumos pela indústria local. Quase totalmente esquecidas estavam quatro culturas básicas para a alimentação da população brasileira: o feijão, o arroz, o milho e a mandioca. A pesquisa agropecuária, portanto, estava ligada, durante o regime militar, ou mesmo depois, ao processo de modernização do país, via exportação.

No próximo tópico, será apresentado um caso específico da *modernização conservadora* no sertão cearense.

2.2.2. Agrovale: um caso emblemático da modernização conservadora

Um dos casos mais interessantes do processo de modernização conservadora – a implantação de uma usina açucareira no Vale do Curu, localizado no norte do Estado do Ceará, foi estudado por Martins (2008).

Até final da década de 1950, a agricultura no Vale do Curu era tipicamente sertaneja: consórcio de gado e algodão com outras culturas comerciais, especificamente, carnaúba e culturas de subsistência. A cultura comercial predominante, o algodão, direcionada para suprir o mercado nacional e internacional, conheceu seu apogeu, nos anos cinquenta, do século XX, dinamizada pela abertura de uma rodovia, que permitiu o frete por caminhão, entrando em decadência após a seca de 1958.

Na década de 1950, com incentivos do governo federal, começou a instalação de uma indústria sucroalcooleira na região, a Companhia Agroindustrial Vale do Curu - Agrovale, que iniciou seu funcionamento, em 1967. A estrutura agrária do Vale do Curu não divergia muito das áreas secas do sertão. Com a chegada da cana-de-açúcar, a paisagem agrícola do Vale transforma-se rapidamente: o antigo consórcio de culturas é substituído pela cana que passou a dominar na área.

O desenvolvimento de uma atividade dispendiosa e tecnicamente sofisticada em uma região de seca, portanto desfavorável a tal empreendimento, não seria viável sem vultosa ajuda oficial:

A lavoura canavieira teve pouca importância no Ceará, fornecedor de animais, carnes e couros para as zonas açucareiras. Nos brejos do Cariri e nas serras de Baturité e da Ibiapaba, a cana foi, costumeiramente, dirigida aos engenhos de rapadura e aguardente. Condições climáticas desfavoráveis, problemas de transporte, fretes elevados e a oscilação do preço internacional desestimulam a fabricação de açúcar. (MARTINS, 2008, p. 90).

A Agrovale deve seu sucesso inicial, em condições tão adversas, ao acesso a inúmeros mecanismos de desenvolvimento rural do Governo Federal. O DNOCS construiu com dinheiro público o sistema de irrigação, vital para a produção de cana no semiárido, o IAA forneceu recursos subsidiados e a SUDENE concedeu os incentivos fiscais. A partir de 1975, o Proálcool entrou na equação, favorecendo ainda mais o desenvolvimento de tal empreendimento. Numa região onde a irrigação era fundamental, o controle sobre a água vital, a usina exerceu seu poder sobre o DNOCS das mais diversas maneiras, inclusive abrindo barragens, alagando propriedades de terceiros, para pressionar a venda de suas terras. Era preciso assegurar que a população local fosse trabalhar como assalariada na usina.

Tão importante quanto a “modernização em moldes capitalistas” do campo, era a ideologia do *self made man*, que trazia em seu bojo. Não importava o quanto o Estado estivesse presente, o “tino empresarial” de indivíduos virtuosos era alardeado, pelo aparato da propaganda governamental, e pela “grande imprensa” que compactuava com o modelo econômico de desenvolvimento adotado.

A expansão da Agrovale foi apresentada de forma espetacular. Exemplificaria o modelo do Nordeste *que deu certo*: empresário de sucesso, empresa moderna, Vale desenvolvido. Demonstraria, portanto, a excelência dos programas de *desenvolvimento regional* e o acerto de sua estratégia: organização de uma agricultura empresarial de elevada produtividade, resistente à *seca* e integrada ao mercado para modificar o perfil da região. (MARTINS, 2008, p. 141).

A propaganda, evidentemente, não alertava para a inviabilidade do empreendimento, caso os subsídios recebidos fossem extintos, e nem para rede de favores articulada pelo empresário, dono da empresa, para manter o fluxo de recursos estatais. O sucesso do empresário era estampado em jornais do país inteiro (MARTINS, 2008). Uma nova mentalidade, enfim, emergia na região mais pobre do país, prometendo fincar raízes. Enfim indivíduos capazes levariam o desenvolvimento aos mais obscuros grotões do sertão. No entanto, moderna na aparência, a empresa era estruturada como um feudo, em que filhos, genros e amigos dirigiam o negócio independente de ter ou não competência para determinados cargos. Bastava fazer parte da família, que uma posição de destaque estava garantida, algo bem distante, portanto, do novo e moderno *self made man* nordestino. A conta por tamanha ousadia, era paga por todos os contribuintes do país e, sobretudo, por boa parte dos moradores do Vale do Curu, “que foram perdendo acesso à terra, à água e aos cultivos de subsistência” (MARTINS, 2008, p. 149). Dessa forma passaram a depender cada vez mais dos salários pagos pela Agrovale, que ganhou uma grande dimensão na vida da população local. As precárias condições de vida da população local se deterioraram mais ainda com a instalação da usina. Os baixos salários pagos obrigavam a extensão da carga horária diária e/ou uma dupla jornada, na pouca terra que restou para usufruto próprio, na esperança de obter alguma produção de subsistência. A população não aceitou pacificamente a situação, houve lutas por melhores salários e tentativas de sindicalização, mas a ditadura militar silenciou os movimentos sociais e, como a usina se constituía, no final dos anos de 1970, basicamente como a única empregadora local não era fácil ir contra ela.

A deterioração da qualidade de vida da população do Vale do Caru foi seguida pela

queda na “qualidade” da usina. Num período relativamente curto, vinte anos, a produtividade da cultura da cana no Vale caiu de 120 para 30 toneladas, em decorrência do uso intensivo da terra, do desmatamento e do mau uso da água, ações que aceleram a erosão e a perda de nutrientes de um solo frágil, como o do sertão. Essas, no entanto, não foram as razões principais que levaram a empresa Agrovale a declarar autofalência em 1996. O fim dos subsídios estatais (FINOR, Proalcool e o fim do IAA, etc), agravado pelo descontrole gerencial, tornou a empresa incapaz de produzir com margens de lucro minimamente aceitáveis.

No projeto de implantação da usina no Vale do Caru se encontravam, praticamente, todas as diretrizes da modernização conservadora imposta de cima para baixo pelos militares. Estrutura monopolista, intensa relação com o setor industrial, desapropriações indevidas em benefício da elite econômica, altas doses de subsídios estatais sem os quais, contraditoriamente, a modernização capitalista não poderia ocorrer. Uma longa lista de ações que resultaram em aumento da concentração de renda, problemas ambientais e sociais, e, por fim, a falência do empreendimento. O Estado do Ceará, decididamente, não era o local mais adequado para se implementar uma usina de álcool de tal porte.

2.3 O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN

A formação do sistema econômico brasileiro relegou ao Nordeste o papel de periferia, de fornecedor de bens primários e intermediários para a indústria do Sudeste. Até os anos de 1950, quase nenhuma importância se deu à industrialização regional. O Brasil estava se industrializando, não importava em que região, a irradiação deste processo para outras áreas aconteceria inevitavelmente. No entanto, o tempo iria demonstrar que, o desenvolvimento que estava ocorrendo no Sudeste, irradiava precariamente para o Nordeste, chegando mesmo a prejudicar a incipiente indústria local. As pressões sociais se avolumavam, surgiam movimentos sociais, protagonizado por emergentes sindicatos rurais, as classes médias exigiam políticas de desenvolvimento. O Governo Federal não poderia ficar indiferente a esta situação, assim, em 1956, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN

O GTDN com o economista Celso Furtado à frente, formulará uma nova política

para a região que tinha por objetivo acelerar o desenvolvimento econômico e social do Nordeste e inseri-lo dentro do capitalismo industrial que estava se formando no Sudeste.

Como a “modernização” da região poderia afetar as formas de dominação existentes, a elite local torna-se bastante reticente a tal proposta e até mesmo, frontalmente contra, dificultando para o governo a colocação do projeto em prática.

Antes de mais nada, convém lembrar que essa estratégia de intervenção planejada para o Nordeste, nos fins dos anos 1950, estava assentada no chamado pacto populista nacional, o qual dava sustento ao Estado desenvolvimentista, mas que tinha escassas bases na região. E, a rigor, tal pacto jamais ameaçou de fato os espaços regionais de atuação das classes dominantes rurais. A mudança ocorrida dizia respeito muito mais a uma troca na posição central de comando entre as frações das classes dominantes: no lugar das velhas oligarquias agrárias, a nascente burguesia industrial. É de se supor, assim, que as resistências a uma proposta intervencionista-reformista, ainda que de base capitalista, fossem maiores naqueles espaços onde ainda predominavam as mais anacrônicas estruturas de dominação; o que, de forma sintética, dizia respeito claramente ao Nordeste e, mais ainda, à sua faixa semiárida. (VIDAL, S/D:203).

Em 1959, o GTDN formulou um documento intitulado “Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste”, conhecido como “DOCUMENTO GTDN”, apoiado numa visão cepalina, dos problemas nordestino, buscava superar a tese “hidráulica”, que defendia ser o atraso nordestino decorrência das secas que, regularmente assolavam a região. O documento demonstrava que, na verdade, o desenvolvimento histórico diferenciado das diversas regiões, que compõem o Brasil, determinava os diferentes graus de acumulação em que se encontravam.

Começava alertando que “O Nordeste brasileiro se singulariza no Hemisfério ocidental como a mais populosa zona de nível de renda inferior a cem dólares” (GTDN, 1959, p. 77), e seguia dizendo que, como a renda da região era mais concentrada do que a do resto país, as desigualdades eram bem mais pronunciadas. Afirmava ainda que o crescimento econômico do Nordeste estava abaixo da média nacional, o que agravaria ainda mais a situação num futuro próximo. Defendia a tese da existência de dois sistemas econômicos contraditórios, um, de alta produtividade e outro de baixa produtividade, que estavam se distanciando cada vez mais, pela própria política de desenvolvimento, então

colocada em prática, que envolvia subsídios e prioridades, em grande parte, absorvidos pelo centro dinâmico. Em outras palavras, o mais pobre, de certo modo, financiava o mais rico. A industrialização, com apoio do Governo Federal, era a única forma de reverter o quadro de penúria da região Nordeste e advogava o aumento da produtividade agrícola, sem deixar de fazer uma leve crítica ao modelo de combate às secas até então posto em prática.

As secas que periodicamente assolam o Nordeste, sobretudo a região semiárida, constituem, na visão de muitos, o principal problema da região. O chamado “problema hidráulico” foi, por décadas, o ponto de ação do Estado na região. Através do DNOCS, por mais de quarenta anos, os investimentos do Governo Federal no combate às secas, obtiveram resultados pífios. Nos anos cinquenta estava claro que, tal abordagem havia falhado. Em sua terceira parte o “DOCUMENTO GTDN” tenta demonstrar, de forma metódica, que a baixa produtividade da região não estaria totalmente ligada a esse fenômeno climático, e mais, o aumento da produtividade seria a forma de, na medida do possível, contornar o problema:

O tipo da atual economia da região semi-árida é particularmente vulnerável a esse fenômeno das secas. Uma modificação na distribuição das chuvas ou uma redução no volume destas que impossibilite a agricultura de subsistência bastam para desorganizar toda a atividade econômica. A seca provoca, sobretudo, uma crise da agricultura de subsistência. Daí, suas características de calamidade social. (GTDN, 1959, p. 65).

O documento faz uma análise do impacto das secas de 1951 e 1958 chegando à conclusão de que, em termos econômicos, seu impacto foi limitado uma vez que afetou, sobretudo, a área de subsistência da economia nordestina e, portanto, a quebra de produção, pouco afetou a renda e as trocas econômicas do resto do Nordeste. No entanto, seu impacto social é imenso, pois milhões de pessoas tiram seu sustento da agricultura de subsistência, exatamente a que é afetada pelo fenômeno climático. Neste momento, o documento critica o modo de atuação do governo no combate às secas, dizendo que, as duas formas de ação, a de curto e a de longo prazo, não obtiveram os resultados esperados. De forma precisa, o documento demonstra que essas medidas apenas agravavam o problema. As medidas de

curto prazo, como a abertura de frentes de trabalho durante a seca, contribuía para fixar a população na região afetada, criando, desta forma, um excedente populacional que, contraditoriamente, não emigrava, aumentando assim, o impacto social da seca. Já as medidas de longo prazo, basicamente a construção de açudes, não estavam sendo utilizadas como forma de aumentar a área irrigada, na verdade, era o setor pecuário que estava se beneficiando dela, uma vez que houve diminuição da mortalidade do gado e aumento da rentabilidade dessa atividade, assim,

Na medida em que tem contribuído para tornar mais rentável a pecuária, a açudagem também contribui para reter uma maior massa populacional na região. Mas, como quase não teve conseqüência no aumento da oferta de alimentos, o resultado paradoxal é que, também, essas medidas de longo prazo contribuíram para agravar os efeitos das secas. Não há como escapar à conclusão de que toda e qualquer medida que concorra para aumentar a carga demográfica, sem aumentar a estabilidade da oferta de alimentos, está contribuindo em última instância para tornar a economia mais vulnerável à seca. (GTDN, 1959:71/72).

Logo, até então, a intervenção governamental agravava o problema. Segundo o documento a solução estava, como visto acima, no aumento da produtividade da agricultura de subsistência, para que ela gerasse excedentes comercializáveis, aumentando a complexidade da organização social e econômica do semiárido de forma a se desenvolver uma sociedade mais “resistente” à seca, por poder dispor de estoque de alimentos e acesso a uma renda financeira. Só desta forma, faria sentido aumentar a área irrigada e diminuir a área do gado, pois, com o fim da agricultura de subsistência, surgiria um mercado consumidor que aumentaria de tamanho com o aumento da produtividade e da área agrícola plantada: quanto maior essa maior seria aquele. A produtividade aumentaria pela melhora do pasto e por uma melhor seleção do gado e das sementes. A interação gado/algodão, tão cara à região, seria racionalizada de forma a tornar a produção mais resistente à seca. Note-se que, a rigor, não se sugere mudanças na estrutura agrária o que, como será visto depois, faria o documento ser muito criticado. O governo, como coordenador do desenvolvimento regional, entraria com a assistência técnica e financeira.

O documento prossegue, afirmando que a população total, capaz de ser sustentada pelo semiárido em uma economia monetária, era bem menor que a existente naquele

momento, portanto, a solução seria instituir uma política de expansão da fronteira agrícola para a área úmida do Maranhão. Fazia-se assim necessário melhorar tanto a malha de transporte existente na região, como a de serviços básicos na nova fronteira. Essa migração não poderia acontecer antes da produtividade no semiárido começar a aumentar, por uma simples razão: os fazendeiros da região necessitavam de toda a mão de obra disponível no período de chuva. Além disso, não adiantaria incentivar a migração sem que os produtos produzidos na nova fronteira, não tivessem mercado garantido, sob o risco de se criar uma nova área de subsistência de baixa qualidade de vida. Esse mercado seria o semiárido, com um padrão de produtividade mais elevado. O desenvolvimento da indústria beneficiadora de matérias-primas locais, não era descartado, mas, seu impacto, já dizia o documento, seria relativamente limitado em relação à criação de empregos.

Em sua última parte o “documento GTDN” elabora um pequeno plano de ação bastante generalista. Prega a mudança das políticas contra a seca através da reordenação do semiárido, tendo em vista utilizar o volume de água já represado. O comando dessa reordenação ficaria com um grupo formado por representantes do DNOCS, GTDN, Banco do Nordeste, BNDE, entre outros. A intenção era formular novas diretrizes para a região com elevado subsídio técnico. O objetivo perseguido seria melhorar os indicadores sociais e tornar a economia da região mais resistente à seca, inclusive, estimar o tamanho da população a ser deslocada para uma nova fronteira agrícola. Este último, era um ponto vital do programa: não se concebia que o semiárido fosse capaz de suportar a população então existente. Sem um mecanismo de migração para fora da região não haveria, segundo o documento, sucesso nas ações planejadas.

2.3.1. Críticas ao “Documento GTDN”: a questão agrária

Independente da atuação que a SUDENE viria a ter, o “Documento GTDN”, no que se refere, aos estudos e soluções propostas, para a agricultura nordestina, mereceu críticas, da elite latifundiária local, por considerá-lo o início de um processo de reforma agrária, contrária frontalmente a seus interesses e aos dos setores favoráveis a uma ampla reestruturação do campo. Funcionário de primeira hora da SUDENE, e braço direito de Celso Furtado, Francisco de Oliveira afirmou no Congresso Nacional, quando da CPI do órgão, que,

[...] a SUDENE repousou suas esperanças de resolver a questão agrária no Nordeste via os projetos de colonização. Somente alguns anos depois, quando percebeu realmente que os projetos de colonização não seriam, por si sós, capazes de resolver a questão é que a SUDENE tratou de elaborar planos que, na verdade, pudessem fazer uma reforma agrária na própria Zona da Mata nordestina[...] (FURTADO, 2009:207/208).

Fica claro que essa estratégia inicial estava pautada nas conclusões que o GTDN expôs em seu famoso documento. Lá, a questão agrária foi tratada com base na produtividade, que deveria crescer independente da estrutura das propriedades. O próprio Celso Furtado, em palestra proferida no Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB, em 1959 afirma: “Se a operação (reestruturação agrária) se deve fazer pondo para fora o proprietário [...] é um problema político [...] e não compete ao economista”. Não se pode esquecer que para Furtado, um dos maiores expoentes do pensamento cepalino, o desenvolvimento industrial, e o aumento da produtividade geral da economia, eram fundamentais para escapar do subdesenvolvimento. Além disso, Furtado estava numa batalha para a aprovação da criação da SUDENE e não podia formular uma política contrária aos interesses do latifúndio, o que seria como um “tiro no pé”, e, certamente, este órgão nunca teria saído do papel. De qualquer forma, na parte do documento, onde são tratadas as possíveis soluções para os problemas do semiárido, só existem palavras para a questão da produtividade seria preciso resolver: [...] o problema dos pastos, das sementes e da água, em função de uma reorganização da unidade agropecuária, a um nível mais elevado de produtividade, para resistir melhor às secas, [...]” (GTDN, 1959, p. 84). Mais adiante o texto prossegue, “a reorganização da economia da zona semiárida, implica especializar a mesma, na cultura de xerófilas e na pecuária, e reduzir o setor de subsistência.” (GTDN, 1959, p. 84). Depreende-se do documento que a reorganização das unidades agropecuárias implicava em elevar a produtividade sem qualquer transformação no regime fundiário do semiárido. Uma verdadeira “modernização sem mudanças” .

2.4. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE

2.4.1 O I Plano Diretor

O I Plano Diretor da SUDENE, aprovado em 1961, conferia à autarquia 2% do orçamento da União e a administração de instrumentos necessários ao desenvolvimento regional, destacando-se, entre eles, a isenção fiscal (art. 34). Este artigo possibilitava isenções de até 50% do imposto devido por empresas nacionais, desde que aplicado no Nordeste, em projetos industriais previamente aprovados pela SUDENE, estendido, mais tarde, a empresas multinacionais que pretendessem investir no Nordeste.

A coluna vertebral que institucionalizava a atuação da autarquia foram os Planos Diretores. Aprovados pelo Congresso expressavam as diretrizes básicas a serem seguidas. No entanto, os planos diretores da SUDENE

[...] não constituem programas de desenvolvimento regional integrados e abrangentes, em que sejam definidas com precisão e clareza as relações analíticas e empíricas entre objetivos e instrumentos programáticos. Na verdade, embora metas dos projetos contemplados sejam expressas em termos físicos, há pouco empenho em demonstrar de que modo esses programas se relacionam com o atingimento de objetivos macroeconômicos específicos e quantitativos. (GOODMAN *et al* 1974, p. 166).

O não engessamento da autarquia em um emaranhado de leis e diretrizes permitiria a necessária flexibilidade de atuação do órgão, indispensável, na medida em que, alguns novos objetivos surgiam acarretados pelos próprios investimentos realizados.

Por outro lado, parte das diretrizes dos Planos Diretores coube, em verdade, a outros órgãos com os quais a SUDENE, às vezes, entrava em conflito. Nessas horas, tornava-se apenas uma intermediária dos repasses de verbas do Governo Federal.

O I Plano Diretor formulou as políticas a serem implementadas para o período 1961/1963. Foram contemplados os setores de transportes (rodovias) e eletricidade (geração, transmissão e distribuição de energia), entre outros. O investimento em infraestrutura dominava o plano, enquanto a agricultura tornou-se secundária. Em relação a essa atividade, um projeto polêmico, se referiu ao programa de irrigação de terras desapropriadas à margem de açudes públicos. Esse projeto, no entanto, dependia de uma lei específica a ser aprovada pelo Congresso Nacional, o que nunca aconteceu. No geral, o I Plano Diretor deixou de lado várias proposições do GTDN, como foi o caso da questão do semiárido e da colonização do Maranhão, e focou seus objetivos na infraestrutura e na

formação de pessoal qualificado, algo de que o Nordeste tinha enorme carência. Aliás, FURTADO ao tratar, no livro *A Fantasia Desfeita*, da SUDENE, propriamente dita e do I Plano Diretor e de todas as dificuldades em aprová-lo, salienta a crônica falta de técnicos e recursos limitados. A partir do I Plano Diretor, inúmeros trabalhos sobre a realidade do semiárido, ainda pouco conhecido, foram desenvolvidos tendo sido iniciadas pesquisas hidrológicas e sobre o potencial mineral da região. A questão industrial recebeu também grande atenção, estudos técnicos foram empreendidos visando à modernização do complexo têxtil nordestino, como já pregava o GTDN.

2.4.2. A Política Regional dos Governos Militares

Tão logo o golpe de 1964 tornou-se vitorioso, profundas mudanças seriam feitas em relação às políticas de desenvolvimento econômico propostas para o país, pelos governos anteriores. A reforma agrária, por exemplo, seria totalmente abortada, o governo militar que assumiu o poder político expressaria um novo momento da discussão nacional sobre distribuição das terras.

Os militares acampariam como sua, uma bandeira do governo anterior - a reforma agrária-, mas, ao mesmo tempo, apaziguariam os ânimos dos latifundiários, ao torná-la de difícil execução. O Estatuto da Terra, relativizava de tal forma as possibilidades de uma propriedade ser desapropriada que, na prática, isso se tornava praticamente impossível. Entroncheados no governo, os grandes proprietários conseguiriam fazer com que o Estado continuasse a favorecer seus interesses de classe:

Em termos efetivos, as políticas governamentais se orientaram para a capitalização do setor agropecuário e para a sua modernização. As oligarquias que controlavam tradicionalmente a ação dos organismos governamentais voltados para as atividades rurais, como o Ministério da Agricultura, o IAA ou o IBC, também se apossaram do IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária). Deixando de lado quaisquer providências mais diretas e efetivas para uma melhor redistribuição da propriedade da terra, as ações daquele órgão ficaram restritas ao zoneamento, cadastramento e tributação dos imóveis rurais. (CARVALHO, 1987, p. 121).

Vale salientar que a intensa pressão das elites rurais contra qualquer processo que

visasse uma melhor distribuição de terras ocorreu em todo o território nacional, e não só no “Nordeste oligárquico” e atrasado. Contendo em seu texto diferenciações entre as regiões, o Estatuto da Terra parecia confirmar que o problema agrário se concentrava na região menos desenvolvida, quando de fato a luta pela terra se desenrolava de norte ao sul do país. No período militar, o arrefecimento da pressão pela reforma agrária ocorreu por conta da repressão política que se instaurou no país, limitando profundamente os canais de expressão de descontentamento da população.

Desde o primeiro momento, o governo militar deixou claro que a reforma agrária não envolveria desapropriações, porém, apenas a colonização de novas fronteiras agrícolas. O novo governo não considerava necessárias mudanças estruturais para dinamizar o setor agropecuário nacional, crédito e assistência técnica seriam suficientes, inclusive, para a Região Nordeste.

A escolha de um novo paradigma no tratamento dos problemas do campo seria comemorado pela sociedade¹³, por ser considerado mais eficiente e tecnologicamente mais avançado.

A entrada dos militares no cenário político brasileiro marcaria também profundas mudanças no papel que a SUDENE desempenharia no Nordeste. Logo de início o governo militar contestou a eficiência da “antiga SUDENE”, sob administração de Celso Furtado, como exemplo, apontaram o fracasso da colonização do Maranhão e do Vale do Tiriri, em Pernambuco, onde, altos investimentos financeiros teriam sido realizados, sem resultados concretos. Além disso, o órgão estaria dominado pelo marxismo.

Nomeado logo nos primeiros meses do governo militar, uma comissão de inquérito para apurar “subversão” na SUDENE foi responsável pelo afastamento e pedidos de demissão de inúmeros técnicos competentes e experientes, causando graves prejuízos ao funcionamento da autarquia. De qualquer modo se iniciaria, com os militares, um progressivo esvaziamento, da SUDENE, estava sendo gestado um novo modelo de

¹³ Segundo o Jornal do Comércio (7/2/1969): “O que o atual governo vem fazendo, no campo da renovação e modificação de nossa estrutura agrária, vale como demonstração eloquente do que é a ação demagógica, valendo-se de *slogans* que tocam a sensibilidade popular e fazem as massas reagirem emocionalmente, mas sem que nada de efetivo seja realizado e a ação político-administrativa, compenetrada e séria, consciente e lúcida, preocupada, não em promover pessoas ou grupos e cobrir a ineficiência oficial. (p. 4).

desenvolvimento que subordinaria as políticas regionais à estratégia de acumulação do centro econômico do país, São Paulo, sobretudo.

Esses problemas na SUDENE, no entanto, não diminuiriam o entusiasmo da imprensa nem das lideranças econômicas pelo novo regime político. Em geral, a sociedade civil concordava que a SUDENE seria capaz de criar um “Novo Nordeste”, alardeado pela imprensa local e nacional.¹⁴

Não há dúvidas que investimentos estavam sendo feitos, não só no Nordeste, mas em todo o Brasil, porém o futuro demonstraria que a maioria da população não se beneficiaria com o grande crescimento econômico do chamado “Milagre Brasileiro”, muito menos com os incentivos fiscais da SUDENE.

2.4.3 Os Incentivos Fiscais 34/18 - FINOR

Quando da sua fundação, a SUDENE, em tese, deveria atuar de forma ampla no Nordeste, coordenando todos os órgãos federais, através de um orçamento pré-determinado pelo Governo Federal. Isso jamais se tornou realidade; diversas instituições como o Departamento Nacional de Estradas e Rodagens - DNER e as Centrais Elétricas Brasileiras S/A - ELETROBRÁS, apenas relatavam à SUDENE quais obras pretendiam executar na região. A autarquia nunca foi capaz de exercer um papel de coordenação da política de investimento e desenvolvimento. Sobraram os incentivos fiscais¹⁵, que terminaram por ser a pedra de toque da atuação da SUDENE, verdadeiramente, a razão de sua própria existência.

Os incentivos fiscais tornaram-se tão importantes que qualquer ameaça à sua existência, pelo menos até meados da década de 1970, fazia com que todos os Estados da região se unissem em sua defesa, mesmo aqueles que pouco se beneficiaram com tal mecanismo. As renúncias fiscais, sem correr o risco de extinção seriam redistribuídas¹⁶ para outras regiões do país diminuindo, cada vez mais, a eficácia da SUDENE em sua missão de levar o desenvolvimento ao Nordeste.

Até meados da década de 1970 a sociedade, em geral, aprovou e defendeu o sistema

¹⁴ O Jornal do Comércio (2/07/1987,S/P), o Diário de Pernambuco (9/12/1969, p. s/p) a Folha de São Paulo (07/01/1968, PC, p. 18), entre outros diários, alardeavam o dinamismo do “Novo Nordeste”.

¹⁵ Incentivos fiscais foram aprovados como artigo 34 no I Plano e artigo 18 nos II e III

¹⁶ Parte dos incentivos fiscais foram direcionados à Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia –SUDAM e o, PIN.

de incentivos fiscais, considerado como mecanismo eficaz para o desenvolvimento do setor industrial do Nordeste e o surgimento de uma classe empresarial com mentalidade capitalista. A partir daquele ano, críticas e, sobretudo, denúncias de fraudes começaram a se avolumar na imprensa escrita; os incentivos, sobretudo o 34/18, passaram de salvador do Nordeste a vilão, por ter sido aplicado em projetos inviáveis e permitir um imenso volume de desvio de dinheiro público¹⁷.

Fragilizada, a SUDENE criada para gerir a política de desenvolvimento do Nordeste, foi perdendo autonomia, verbas, e o respeito da sociedade. A política de desenvolvimento regional, se um dia existiu, foi perdendo substancia e sentido. Ao fim do governo militar, quase nada mais restaria. Começava o desmonte da autarquia.

¹⁷ Foram vários os projetos aprovados: de fachada a com a intenção de sonegar, ou inviáveis, como por exemplo, a fábrica de geladeiras Kelvinator, que faliu, capaz de produzir 70 mil unidades por ano, produção equivalente a toda demanda anual do mercado nordestino. (Folha de São Paulo, veja entre outros)

CAPITULO 3

A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA NO SEMIÁRIDO PERNAMBUCANO: ESTUDOS DE CASOS

3.1 A Modernização da Agricultura

Nos anos de 1960 e seguintes os militares empreenderam inúmeros projetos de “modernização” voltados para o desenvolvimento da agricultura nordestina que por seu fraco dinamismo demonstrava ser incapaz de contribuir para impulsionar o desenvolvimento econômico da região. É preciso destacar, no entanto, que, no período a questão fundamental era promover as atividades industriais no Nordeste objetivando a superação dos obstáculos oriundos da arcaica base agroexportadora da região. Vale salientar, que a partir da década de 1960, devido aos os incentivos fiscais 34/18 a industrialização começa a consolidar-se na área, passando a assumir um papel importante no crescimento da produção, rompendo com a tradicional falta de dinamismo local. Neste contexto, a agricultura, considerada como um obstáculo para o desenvolvimento do país, como um todo, e do Nordeste, em particular precisava ser modernizada. A modernização do setor agrícola era crucial para o projeto de desenvolvimento de industrialização, precisava ser funcional à economia brasileira. Para isto era necessário incorporar ao setor agrícola tecnologia e insumos modernos aumentando a produtividade, como forma de liberar mão-de-obra, aumentar a oferta de alimentos para os centros urbanos e matérias-primas para a indústria a preços mais baixos, além de criar um mercado mais amplo e gerar divisas para o país. A modernização da agricultura foi, então, direcionada para atender às demandas do capital industrial, em processo de grande aceleração da taxa de acumulação em âmbito nacional.

Após a tomada do poder pelos militares e, sobretudo, a partir de 1968, não se questionava o papel desempenhado pela estrutura fundiária, como principal responsável pela concentração de renda e crescimento do mercado consumidor rural, a reforma agrária foi deixada de lado, e substituída pela ocupação de novas terras.

Relatório produzido em 1973, pela Comissão Estadual de Planejamento Agrícola de Pernambuco (CEPA-PE), observa que as metas de desapropriação, para fins de reforma

agrária, e de obras de poços e açudagem, ficaram longe do programado, enquanto as metas para maior uso de insumos industriais, muitas vezes, ultrapassaram o programado por larga margem, demonstrando o caráter eminentemente de acumulação industrial da modernização agrícola. Em 1976, do total alocado pelo estado de Pernambuco na agricultura (CEPA-PE, 1976, p.20) apenas 1,5% foi destinado à reestruturação ou colonização fundiária.

A dinamização da economia agrícola dar-se-ia, assim, sem modificação da estrutura agrária, apesar dos pressupostos dos diversos projetos elaborados, para o setor agropecuário do Nordeste, determinarem que as pequenas e médias propriedades agrícolas deveriam ser as grandes beneficiadas. De fato, o governo não atuou tendo em vista mudanças estruturais relativas à posse da terra, pelo contrário, os subsídios e programas de desenvolvimento tendiam a considerar o latifúndio uma unidade produtiva mais eficiente que a pequena propriedade. Assim, os grandes favorecidos terminaram por ser a velha oligarquia rural, os atravessadores e, claro, a indústria, que tendia a se apropriar, indiretamente, dos subsídios concedidos pelo Estado aos agricultores.

A “modernização conservadora”, no setor agrícola do Nordeste brasileiro, não contemplou a distribuição de terra e renda, apesar da reforma agrária ter aparecido como uma das preocupações do governo militar, nos primeiros anos após o golpe¹⁸ Nada de concreto, foi feito, demonstrando que esse discurso não passava de jogo midiático, permanecendo a estrutura da terra extremamente concentrada. Dados transcritos no Quadro 1 mostram a evolução da distribuição de terra, em Pernambuco, do início de 1960 até 1985.

¹⁸ Diário de Pernambuco em 21/12/1965: “Castelo Branco quer eleições em 65 e reforma agrária sem emenda constitucional” e em 22/02/1964: Ministro da Agricultura reafirma que governo realizará mesmo reforma agrária”. Jornal do Commercio, em 22/02/1968, “Começa dinamização da reforma agrária,” governo assina os primeiros decretos para pôr em marcha o processo. E dois meses depois (26/04/1968): “Ato Institucional nº 9, que estabelece as condições para a reforma agrária no Brasil, foi editado ontem pelo presidente Costa e Silva”.

Quadro 1

Estabelecimento por grupos de área e área total -1960/1975/1985

PERNAMBUCO

Grupo (ha)	Número de Estabelecimentos					
	1960	%	1975	%	1985	%
Menos de 10	199.021		240.324		270.756	
	76,6%		75,9%		76,1%	
10 menos de 50	42.621		54.591		62.747	
	16,4%		17,2%		17,6%	
50 menos de 100	8.011		10.409		11.834	
	3,1%		3,3%		3,3%	
100 menos de 1000	9.494		10.753		11.794	
	3,7%		3,4%		3,3%	
Mais de 1000	551		483		411	
	0,2%		0,2 %		0,1%	
Total	259.723		316.562		356.041	
	100,0%		100,0%		100,0%	

Fonte: IBGE

Inicialmente observa-se um aumento do número de estabelecimentos agrícolas no Estado de Pernambuco no período de 1960 a 1985. Em 1960, existiam 259.723 estabelecimentos agrícolas chegando este número a 355.602 estabelecimentos em 1985, aumentando em 775.290 hectares a área total ocupada com atividades agropecuárias.

Mais relevante é a concentração de terra, registrada no Estado de Pernambuco entre os anos de 1960 e 1985, no período, grande parte das propriedades do estado se encontrava nas mãos de uma pequena parcela da população - os latifundiários. A concentração era ainda maior, pois a pessoa física ou jurídica podia ter mais que uma propriedade, e há indícios que isso fosse (e ainda seja), relativamente normal entre os grandes latifundiários.

Já os minifundiários possuíam pouca terra, algumas tão pequenas que, na maioria das vezes, não permitiam a própria subsistência familiar.

Como se constata do exposto, a modernização da agricultura não conseguiu transformar a estrutura agrária da região. Baseada no uso mais intenso de tecnologia e insumos industriais o desenvolvimento no setor agrícola se apresentou:

Altamente assimétrico e ‘concentrador’ nos seus efeitos sobre os diversos grupos. Em outros termos, a mudança tecnológica não é neutra para os grandes proprietários rurais e camponeses, e tendeu a acrescentar a disparidade entre estes dois grupos, dos quais somente os primeiros estão em condições de absorver inovações complexas, fruto do grau de desenvolvimento capitalista” (ALVES & FIORENTINO, 1980, p.2).

Essa assimetria entre o grande e o pequeno proprietário, não foi, todavia, fruto, apenas, da disparidade de renda, o fato de o Estado ter sido capturado pelas oligarquias, que, aliás, sempre ocuparam uma posição central na estrutura do poder, aumentou essa disparidade, ao concentrar os investimentos na grande propriedade. A forma da relação do Estado com os diversos agentes sociais e a estrutura agrária, então existentes, parece ter sido elemento decisivo para que a tecnologia fosse relativamente neutra na questão da concentração de renda ou até na amplificação desse processo. O ineficiente acesso a bens imateriais como educação também reforçou a concentração, sobretudo num ambiente de maior intensidade tecnológica.

De qualquer modo o movimento de modernização se, por um lado, não transformou a estrutura agrária da região, por outro lado, não a manteve completamente intocada. Durante a década de 1970, há uma queda no volume de parceiros e arrendatários e a diminuição de trabalhadores permanentes e temporários “revelando muito provavelmente mudança tecnológica substitutiva de mão de obra” (ALVES & FIORENTINO, 1980, p.15), a expansão da pecuária nos anos de 1970, contribuiu para essa queda de empregados ao diminuir a área de lavoura. Como será visto mais adiante, a pecuarização foi fortemente incentivada pelos diversos programas governamentais, sobretudo pela SUDENE, com o

mecanismo do 34/18-FINOR, não foi apenas um reflexo da “vocação pastoril” da região, advogado por tantos até hoje, tanto que, segundo a CEPA-PE, entre os anos de 1956 e 1966, antes, portanto, das múltiplas intervenções do governo militar no setor agropecuário agricultura regional, a agricultura aumentou sua participação no PIB agropecuário de Pernambuco, de 80,7% para 85%.

As mudanças observadas no Sertão nos anos sessenta e setenta do século XX foram cosméticas, daí persistir até os dias de hoje a baixa produtividade, a concentração de terras e renda e poder político. A produtividade só atingiu níveis elevados em algumas áreas irrigadas, sobretudo no vale do Rio São Francisco.

Fatos relativamente simples, como o projeto de produção e distribuição de sementes melhoradas, receberam muito pouco investimento até meados dos anos de 1970, perdurando até os dias atuais o uso limitadíssimo de sementes de boa qualidade, sobretudo no Sertão. É possível que uma ação mais decisiva em prol do aumento da produção e da distribuição de sementes de melhor qualidade, teria resultado em maiores benefícios para o semiárido, pelo aumento da produção, maturação mais uniforme da cultura, utilização mais eficiente de fertilizantes e pesticidas, menos pragas o que agregaria mais valor ao que fosse produzido. Essa opção era simples de ser resolvida e envolveria menos custos para o Estado que gastava enorme quantidade de recursos subsidiando projetos de pouca viabilidade.

O problema, provavelmente, era que a política do Estado estava voltada para atender o latifúndio, sobretudo o exportador e, não é à toa que a EMBRAPA investisse pesadamente na melhoria da soja, cana-de-açúcar, café, pouco sobrando para o feijão e arroz da pequena lavoura, como ainda acontece. Essa situação se repetiu com intensidade no Sertão Pernambucano, com consequências variadas sobre a população e a ecologia regional enquanto, como afirmado acima, soluções simples foram descartadas como sendo “conservadoras”, ou seja, fazia pouco ou nenhum uso de insumos industriais ou previam reestruturação agrária.

3.1.1 Modernização “de cima”.

Na sua tentativa de modernizar a agricultura nordestina, a SUDENE incentivou a criação das Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola (CEPA's), e promoveu o treinamento de técnicos para esses órgãos. Críticos afirmam que essa visão funcionalista

tirou o foco do fenômeno da produção em seu contexto social e político e reafirmou uma forma de intervenção centralizada e burocrática:

Através desse estilo de planejamento, priorizou-se o agente técnico do setor estatal como objeto de ação, marginalizando da ação o sujeito do desenvolvimento: As comunidades alvo da interferência governamental, as que deviam ser o substrato da produção de conhecimento, por questão de cidadania e para garantir a avaliação do desempenho da intervenção (SUDENE, 1988, p.36).

Nessa autocrítica, fica claro que a autarquia seguia os ditames da “modernização conservadora”, se isolando da sociedade e determinando “de cima para baixo” o modelo de intervenção, sem o necessário debate, capaz de maximizar os resultados do planejamento, tanto do ponto de vista econômico como social.

O Banco Mundial (1983), agente financiador de inúmeros projetos no semiárido, tece críticas aos programas rurais por estarem, na época, alcançando mais rapidamente metas de eletrificação, por exemplo, que, aquisição e redistribuição de terras e escrituração dos lotes. Considerando as metas de repartição de terras, modestas e não cumpridas defende a sua redistribuição como forma de aumentar o emprego. Por outro lado enfatiza que com a redistribuição de terras “[...] haveria ganhos de produção na medida em que seriam utilizadas terras atualmente ociosas” (BM, 1983, p. 38). Este dado é pertinente, pois as terras ociosas, sobretudo para fins de especulação, estavam, e estão, concentradas nos latifúndios sendo também o uso de mão-de-obra mais intensivo nas pequenas propriedades. Em relação a escrituração das terras vai mais longe - colocando a insegurança jurídica da posse da terra, como um dos maiores entraves ao desenvolvimento agrícola no Nordeste -, enfatiza a escrituração dos lotes como forma de acesso ao crédito e a outras facilidades legais. Chama atenção também para a importância de proteger o pequeno proprietário de desapropriações injustas, em prol dos grandes projetos agrícolas que, muitas vezes, ao invés de criarem postos de trabalho, destruíam. Nesse sentido o Banco Mundial chega mesmo a sugerir a eliminação de alguns projetos, como o Sertanejo, e reformular outros, como o Polonordeste.

3.2 Polonordeste: um caso de planejamento estatal para a modernização agrícola do

nordeste brasileiro

O Polonordeste programa de desenvolvimento agrário criado através do decreto n. 74.794 de 30 de outubro de 1974, pelo Governo Federal tinha por objetivo aumentar o nível de renda dos pequenos e médios agricultores, proprietários e não proprietários. Suas diretrizes elaboradas pelo Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento - GECA objetivavam alcançar a modernização do setor agrário nordestino, de forma a integrá-lo a economia de mercado, inclusive a internacional. Foi, em parte, o reconhecimento, pelo governo federal, de que a SUDENE, e os programas de desenvolvimento para a região, não tinham alcançado o objetivo de melhorar a qualidade de vida no campo nordestino. Além disso, considerando a diversidade da região, a divide em cinco áreas de atuação: vales úmidos (com altitude de 600 metros ou mais); serras úmidas; agricultura seca; tabuleiros costeiros e pré-amazônia. O Polonordeste estava subordinado diretamente ao Governo Federal, fora da estrutura da SUDENE, o que causou, de certa maneira conflitos com esta autarquia que, em teoria, era autoridade máxima em política de desenvolvimento para o Nordeste. O objetivo dessa medida controversa, era dotá-lo de um grau de agilidade não alcançado por outras intervenções governamentais. Para que o programa fosse posto em prática, foi criado o Grupo Regional de Coordenação e Acompanhamento – GRTN, que apesar de funcionar na SUDENE, jamais se vinculou fortemente a esta autarquia. Vale salientar que o Ministério da Agricultura e do Interior eram bem mais preponderante na aprovação das decisões propostas pelo grupo, que inclusive, precisavam passar pelo aval direto da presidência da República.

Muitos aspectos, políticos e administrativos, estão presentes como explicação da institucionalização e tentativas de integração do GRTN, por parte do governo central, à SUDENE. Não se pretende aprofundar a análise, mas apenas situar melhor a falência da SUDENE em absorver o programa. Sabendo-se que, técnica e politicamente, o Polonordeste viria a se constituir em uma das intervenções do governo na região.” (SAMPAIO *et al* 1987, p.406).

Aparentemente, a vocação industrial da SUDENE impediu que seus dirigentes tivessem uma visão global do novo projeto. Além disso, a possibilidade de maior

intervenção por parte do Governo Federal, dificultou as relações entre o GRTN e o órgão de desenvolvimento regional que, apesar de não ser tão antigo assim, já estava completamente institucionalizado e, portanto, relativamente fechado a novos horizontes, como ocorre de costume com a burocracia brasileira. Desta forma, o GRTN teve pouco acesso aos especialistas da SUDENE, o que limitou sua capacidade de ação, ao mesmo tempo em que este órgão diminuía as suas próprias possibilidades de ampliar sua capacidade de planejamento, visando o desenvolvimento regional, em outras palavras: todos saíram perdendo. Portanto, ao criar essa estrutura desvinculada da SUDENE, e com o GRTN administrativamente vinculado à autarquia, o programa viu sua eficácia ser diminuída. Originou-se, assim,

[...] um paradoxo administrativo [...] criando graves problemas no processo decisório em função de um lado, da retração da autoridade da SUDENE e de outro da falta de efetivo exercício de poder do Grupo Especial (GRTN), que não chegou a se corporificar como unidade de comando (MINTER, s/d) .

Esses problemas não diminuíram as ambições do Polonordeste, que visava melhorar a infraestrutura econômica agrícola regional pela realização de obras físicas (estradas, silos de armazenamento, etc) e pela ampliação da concessão de crédito aos pequenos e médios produtores. O programa, no entanto, tinha vícios de origem; sua atuação teria que ocorrer com aprovação das oligarquias rurais, o que limitou bastante o alcance das medidas tomadas, muitas vezes, chegando a beneficiar a grande propriedade, em detrimento do pequeno agricultor, subvertendo completamente o objetivo explícito do programa, não atacando o que parece ser o principal problema da agricultura nordestina: a estrutura agrária. A falta de conhecimento dos técnicos em relação às regiões onde ocorreria intervenções através dos Programas de Desenvolvimento Rural Integrado – PDRI, que na prática implementava o Polonordeste e o montante de recursos insuficientes, para o desenvolvimento dos diversos programas, também concorriam para a relativa inoperância do GRTN. Segundo SAMPAIO *et al* (1987, p. 281) “no Polonordeste, ações antecederam diagnósticos ou, pelo menos, o conhecimento dos problemas diagnosticados” e mais os “Recursos financeiros foram destinados aos Estados antes da elaboração dos planos e

análises das necessidades prioritárias das áreas.” Desta forma, as verbas eram mal alocadas acarretando resultados pífios que não melhoraram, ou pouco beneficiaram, a vida das populações, que deveriam ser atendidas pelo programa.

Embora seja considerado o mais bem-sucedido dos Programas Especiais (o que diz muito mal dos outros), para começar, a sua abrangência foi bem reduzida, em termos espaciais, e, principalmente, sociais. Avaliações do Banco Mundial estimulam que os principais benefícios desse programa tenham atingido a apenas 100.000 famílias até 1980, apesar de o número de famílias pobres do meio rural nordestino chegar a três milhões. (grifo nosso). (CARVALHO, 1987, p.209).

O sistema de acompanhamento do programa, três anos após a sua criação, era falho, uma vez que o GRTN só tinha acesso aos Programas de Desenvolvimento Rural Integrados - PDRI'S - ficando “fora da supervisão do GRTN, as demais intervenções desenvolvidas pelo Polonordeste - Projetos de Colonização, Irrigação, Apoio a Irrigação e Ação de Apoio às Áreas Integradas” (GECA, GRTN, 1978). Outro problema era o baixo comprometimento dos técnicos em relação ao correto preenchimento de formulário, elaborados para avaliação, o que dificultava a análise eficiente das ações empreendidas pelo Projeto, comprometendo seu desenvolvimento em longo prazo, pois as necessárias mudanças de orientação, ou não eram feitas, ou não eram realizadas da maneira correta. Outro problema diz respeito à utilização das verbas liberadas para o programa. Vale salientar que, ao contrário do usual, o Polonordeste recebeu, em seus primeiros anos, quase toda a verba destinada no orçamento, demonstrando sua importância dentro do processo de “modernização conservadora”, o que não influenciou, para um planejamento e execução eficientes, até pelo menos 1978. A quase totalidade (80%) das verbas liberadas para os três primeiros anos (1975, 1976, 1977), foi usada somente no último ano, momento em que o Programa alcançou o necessário nível de articulação. Ainda assim “de um modo geral, podemos informar que a maioria dos subprojetos apresentou um desempenho relativamente satisfatório” sendo exceção o setor de saneamento básico, que recebeu apenas 1% das verbas no PDRI Serra do Triunfo/Alto Pajeú (PE).

O Polonordeste estava estruturado em três níveis administrativos; o federal, comandado pelo GECA, o regional, comandado pelo GRTN, “vinculado” a SUDENE e o

estadual representados pelas CEPAs. Estes grupos se apresentavam subdivididos em conselho diretor, unidades técnicas e órgãos executores, que até o fim do projeto, tiveram dificuldades para interagirem eficazmente. Esses órgãos, no entanto, não participaram dos primeiros esforços tendo em vista definir as prioridades do Polonordeste. Urgia, na visão do governo, que as propostas e objetivos fossem formulados de forma rápida, tendo em vista adiantar ao máximo o lançamento do programa. As CEPAs, inclusive, foram incorporadas como forma de agilizar o processo, na verdade, os governos estaduais, em tese, os grandes beneficiados politicamente pelo Polonordeste, praticamente impuseram a participação dessas agências estaduais. Mesmo assim, muitos obstáculos tiveram que ser superados devido a problemas administrativos, sobretudo porque, a estrutura burocrática do projeto foi montada concomitante ao seu desenvolvimento, exacerbando ainda mais todas as deficiências que eram de se esperar a algo tão complexo e nunca antes desenvolvido em tal escala, ou qual quer outra escala. Para melhor atender às demandas, foi definido os Planos Operativos Anuais, responsáveis pelo planejamento de curto prazo. Logo, ficou evidente que a forte expansão do programa não comportaria planejamentos anuais, rapidamente, então, criou-se os Planos de Médio Prazo, que teria uma visão supostamente mais abrangente das solicitações do programa. No entanto, os Planos Operativos se tornaram, verdadeiramente, a base para a implantação dos PDRIs. A prevalência da visão de curto prazo, e a urgência da implantação do programa causaram prejuízos incalculáveis, como assinalou o MINTER (s/d, p. 31):

De tal forma se caracterizou a urgência de se ativar as áreas previamente definidas, mais como imperativo político, que criaram situações díspares no processo de planejamento como: a) Implementação de Planos Operativos sem Projetos elaborados; b) Implementação de Planos Operativos com Projetos elaborados, porém sem análise; c) Planos Operativos baseados em Projetos carentes ou em processo de reformulação, com mudanças profundas do eixo de interesse inicial; d) Formulação de Planos sem prévia sem prévia definição de disponibilidade financeira com conseqüente reformulações e contínuas reprogramações durante sua implementação.

Esses problemas não atingiram, evidentemente, apenas o Polonordeste; muitos outros programas foram vítimas de interesses políticos imediatos, o que demonstra que a

nova forma de atuação que se pretendia não era exatamente tão nova assim, algo fácil de antever, uma vez que, a estrutura sócio-econômica regional e nacional continuava intocada, sobretudo na questão agrária, impossibilitando intervenções transformadoras ou, pelo menos, alguma modificação essencial capaz de dar um novo impulso à economia agrícola regional, sobretudo, no semiárido. No entanto, o próprio GRTN, via inconsistências na política adotada, por não formular projetos ligados à realidade local, em função da falta de conhecimento dos problemas ou, simplesmente, porque os objetivos iniciais eram modificados em prol de outros interesses, desvirtuando a essência do Polonordeste, algo bem normal em todo seu período de atuação. Quando, no entanto, o governo assumia compromisso com alguma instituição, como aconteceu com o Banco Mundial, o sistema funcionava bem mais adequadamente, já que a liberação de verbas era condicionada a resultados objetivamente analisados. É claro que, mesmo nesses casos, problemas ocorriam, sobretudo porque, como já visto, o sistema de acompanhamento do programa não era exatamente confiável, independente de quem receberia a análise das ações empreendidas.

Críticas também foram feitas à “sistemática de liberação, acompanhamento e alocação de recursos”, (BNB, 1983, p. 1) extremamente complicada, o que resultava em atrasos constantes. Mudanças na estrutura administrativa (Decreto Presidencial n. 83.436, de 10.05.1979), visando melhorar a administração dos recursos, não surtiram o efeito desejado, em parte porque não contemplaram o principal problema: o complexo sistema de idas e vindas dos projetos e verbas. O acompanhamento falho, por sua vez, impossibilitando um real retrato de cada PDRI, terminava não só por provocar alocação inadequada de recursos, mas por atrasar a liberação das verbas que deveria se feita com base nos relatórios trimestrais de acompanhamento. Ademais, o objetivo de “assegurar a ação integrada e harmônica dos órgãos e entidades” (BNB, 1983:6) envolvidas no Polonordeste, nunca foi alcançado, acarretando atrasos no cronograma. É claro que, o a liberação dos recursos também estava ligado à disponibilidade financeira do governo federal e ao nível de comprometimento com o Programa, o que não significa diminuir a responsabilidade dos diversos órgãos e entidades em relação às falhas do planejamento. Segundo o BNB (1983, p.15)

Quando se examinam os vários documentos existentes, que analisam o desempenho apresentado pelo Polonordeste, nos últimos anos, observa-se que todos eles são unânimes em apontar o problema dos atrasos na liberação dos recursos como uma das mais importantes distorções, de caráter administrativo, apresentadas pelo Programa. Assim sendo, o atraso na liberação dos recursos é, talvez, o principal problema com que se defrontam os diversos órgãos incumbidos da execução do Polonordeste.

Alguns Estados, no entanto, eram corresponsáveis pelo atraso ao aumentar deliberadamente a burocracia envolvida no sistema, como aconteceu em Pernambuco, onde o Tesouro Estadual recebia os recursos e só posteriormente repassava para a secretaria responsável, que deveria ser a receptora primária das verbas do Polonordeste. Além de aumentar a burocracia, esse procedimento era ilegal, pois as verbas do Programa, segundo portaria do MINTER, não poderiam se misturar com os recursos dos orçamentos estaduais e municipais. É evidente que os atrasos comprometiam o andamento de obras de infraestrutura e de desenvolvimento humano (educação, saúde, extensão rural, etc), sobretudo, porque, quando liberadas, a inflação já havia depreciado consideravelmente os recursos, a ponto de faltar dinheiro até para o básico, como o pagamento dos técnicos alocados no programa. O não cumprimento das metas previstas impedia o repasse de novas verbas previstas no cronograma de desembolso, num processo verdadeiramente surrealista, onde o órgão responsável pela liberação de recursos criticava outras entidades por um problema decorrente de sua própria atuação.

A questão da liberação das verbas, não parece, ter sido o fator decisivo para o relativo fracasso do Polonordeste, esta era uma prática comum aos mais diversos programas desenvolvidos pelo governo militar, tendo como foco o Nordeste e, provavelmente, as outras regiões do país. Como, aliás, ocorre até os dias atuais. Em relação aos recursos, mais expressivo que o atraso das verbas, provavelmente, tenha sido o corte brusco do montante de recursos liberados, a partir de 1980, conforme pode ser visto no Quadro transcrito abaixo.

Quadro 2
Total de Recursos Liberados -.1975-1982
Polonordeste

Ano	Valor dos Recursos* (CR\$)
1975	24.733
1976	77.027
1977	56.293
1978	57.024
1979	27.927
1980	19.279
1981	21.298
1982	24.247
Total	307.831,2

Fonte: BNB

*Milhões a preços de 1982

:

O retraimento dos recursos prejudicou sobremaneira o andamento dos diversos compromissos assumidos pelo Programa, no momento em que vários PDRI's estavam em andamento. Vale salientar, no entanto, que esses cortes, a partir do início dos anos 1980, foram normais aos programas agrícolas desenvolvidos no Nordeste e, em parte, acarretado pela Crise da Dívida, que afetou boa parte da periferia do planeta. No Brasil, essa crise, pôs um fim ao modelo de desenvolvimento econômico imposto pelo regime com o golpe de 1964.

Mais importante que liberação e corte de verbas parece que o verdadeiro problema do fracasso do Polonordeste encontra-se na sua própria concepção original e no desvirtuamento que sofreu devido as pressões da elite política e econômica. Saliente-se que o Polonordeste, também foi, mais um, entre tantos programas, a demonstrar o esvaziamento sofrido pela SUDENE, na década de 1970. Com seu controle totalmente centralizado em âmbito federal, a esta autarquia restava a tarefa de crítica e avaliação, nem sempre, encampadas pelo governo.

3.2.1 Programas de desenvolvimento rural integrado - PDRI's: uma forma de ação.

Os objetivos do Polonordeste foram postos em prática pelo Programa de Desenvolvimento Rural Integrado – PDRI elaborado para cada área nordestina preestabelecida, como por exemplo, o Delta do Parnaíba. Através do PDRI'S vários órgãos dos governos federal e estadual se integraram na formulação de metas e ações a serem desenvolvidas, não raras vezes inadequadas, é verdade, mas, decididamente, uma inovação em relação ao que se fazia, na zona rural nordestina, até então. Infelizmente, os pequenos e médios agricultores não tiveram suas principais reivindicações, muitas delas fundamentais para a melhoria da qualidade de vida, atendidas.

Definidos politicamente, a nível nacional, os limites do POLONORDESTE, o planejamento estadual e a execução técnica introduzem distorções, quer por pressionamento político para maiores quinhões dos recursos, como é o caso de inclusão de novas áreas, como por limitações técnicas. Exemplos dessas limitações técnicas seriam a falta de consulta às comunidades, a ignorância ou desconhecimento da problemática das áreas, o uso inadequado de instrumentos de planejamento...”. (SAMPAIO *et al*, 1987, p.339).

Questões políticas e administrativas dificultavam e ou desvirtuavam as ações do Polonordeste. Entre as administrativas as críticas apontavam a distancia das unidades técnicas da área de atuação dos programas, o que implicava, muitas vezes, no desconhecimento, por parte dos planejadores, das condições da região favorecida por algum PRDI. Tal ignorância obrigava a profundas alterações nos projetos, visando melhor adequá-los a reais situações locais. Ademais, a não presença dos técnicos nas áreas dos projetos possibilitava uma maior influência dos políticos locais. E, por fim, o governo federal proibiu qualquer contestação à estrutura agrária, quando ela parecia ser o principal entrave para um maior desenvolvimento humano do Nordeste.

Um dos maiores problemas foi o conflito de atuação do Polonordeste com vários outros programas de desenvolvimento rural. Ao ser elaborado um PDRI para uma área, ele podia entrar em conflito com núcleos do projeto Sertanejo, já funcionando no local. A atuação integrada, entre os dois programas, era praticamente impossível, tinham por base

diretrizes diferentes, as vezes contraditórias, impeditivas de qualquer ação conjunta. Isso, para não falar nas intersecções com o DNOCS, o INCRA e tantos outros órgãos e projetos. Na verdade, a multiplicidade de programas direcionados, para o semiárido nordestino não significou a ampliação de recursos, mas a redistribuição dos mesmos pelos diversos projetos. Agricultores, que já obtinham empréstimos, simplesmente passaram a obter os mesmos recursos pelo Polonordeste, portanto, o governo não aumentou o montante de recursos disponíveis para a área, aumentou de fato a burocracia. Esses conflitos, no entanto, não foram exclusividade do Polonordeste, segundo SAMPAIO *et al* “As florestas que o IBDF protege são substituídas pelos cafezais do IBC e pelas canas do pró-álcool e do IAA”, além disso, “[...] o crédito, para os sem terra, oferecido a juros subsidiados no Programa de Agricultores de Baixa Renda é oferecido a juros ainda mais baixos aos médios proprietários do Sertanejo”. Se um projeto fechava certas linhas de crédito, outro abria sem maiores problemas, a quantia total, no entanto, praticamente não variava e os grandes ficavam com boa parte do dinheiro. Em 1979, apenas 31% dos agricultores incluídos no Projeto, tiveram acesso a crédito, evidenciando a morosidade dos órgãos envolvidos. Os processos de regularização fundiária, um dos pontos fundamentais do Polonordeste, eram extremamente lentos e de alcance reduzido, sendo que, em março de 1979, somente 2.123 dos 22.600 processos, tinham sido concluídos, levando-se em conta a quantidade de propriedades não regularizadas na área de abrangência do Programa, o número total de processos representava uma pequena fração, e os concluídos, quase nada. Outro problema era a sistemática de transferência de recursos extremamente complicada, tornando os atrasos, e a falta de uma melhor operacionalidade inevitáveis. Os PDRI's, portanto, sofriam tantas condicionantes e interferências, que sua eficácia deixou muito a desejar nos anos setenta e nada indica que o quadro mudou nos anos seguintes. De toda forma, o Polonordeste, se não atingiu seus objetivos explícitos, certamente teve mais sucesso em seus objetivos implícitos: avançar com a penetração do capitalismo no campo de forma a ampliar a acumulação de capital em âmbito nacional - “em áreas privilegiadas pelas condições edafoclimáticas tem estimulado a produção comercial de alimentos” (SAMPAIO *et al*, 1987, p. 553) -, e integrar uma maior área do Nordeste à economia nacional.

3.3 Planejamento Rural Para Quem?

Esse breve olhar no Polonordeste teve como objetivo tentar demonstrar as dificuldades inerentes às políticas de planejamento estatal no Brasil. Defende-se o ponto de vista que na maior parte das vezes em que o planejamento falhou, a contradição entre teoria e prática estava presente. Como desenvolver um projeto de apoio ao pequeno e médio produtores rurais quando o Estado se voltava cada vez mais para a grande propriedade capitalista, tendo em vista, sobretudo, as exportações? Como favorecer o pequeno agricultor, se a política de incentivos ao Nordeste tinha como objetivo integrá-lo a economia nacional, como fornecedor de bens primários e intermediários? Essa mesma problemática esteve presente na SUDENE desde o dia de sua fundação. Como seria possível criar um novo polo de acumulação no país se esse já existia e se concentrava no Sudeste? Ademais as verbas destinadas à região sofriam desvios acentuados, algumas vezes, inclusive, terminavam por serem investidas no eixo Rio-São Paulo, desvirtuando completamente seu propósito inicial. As divergências internas entre órgãos federais ou estaduais e entre estes os programas propostos eram tantas que, não raro, a burocracia, não sabia mais o que fazia. Parecia existir, simplesmente, para se reproduzir e reproduzir seus mecanismos *ad infinitum*, como forma de justificar sua própria existência, algo, por sinal, bem normal no Brasil, e não apenas um “privilégio” do Nordeste.

É sob esta perspectiva que os projetos se acumulavam, sempre prometendo a redenção da região mais pobre do país. O Plano de Integração Nacional – PIN - de 1970, tentava reeditar antigas idéias do GTDN, postas de lado pelo próprio governo. Reativa-se a antiga idéia de promover o encaminhamento de famílias de nordestinos para colonização da região amazônica. Logo em seguida, surgiram o PROTERRA (1971) e o PROVALE (1972) que, assim como o POLONORDESTE, pretendiam desenvolver a agricultura local, além do Projeto Sertanejo, criado em 1976. Segundo CARVALHO (1987, p. 211) o Projeto Sertanejo

Originário da SUDENE, [...] pretendia orientar-se para o tratamento do problema das secas através do fortalecimento das unidades de produção agropecuária da zona semi-

árida do Nordeste e da exploração das potencialidades de um desenvolvimento adaptado as condições ecológicas da Região, notadamente pela extensão das ações desenvolvidas nos perímetros irrigados do DNOCS às áreas que os circulavam.

E mais:

Contando com recursos do PIN e Proterra e a coordenação da SUDENE e supondo uma estreita articulação com o Programa de Irrigação e o Polonordeste, o Projeto Sertanejo executaria as suas ações com base em núcleos de prestação de serviços, desenvolvidos a partir de projetos de irrigação do DNOCS ou áreas de atuação dos PDRI's.

O programa tinha intenção de atuar, de alguma forma, em relação à reestruturação agrária do semiárido, mas, como sempre, isso não passou de intenções. Cortes de verbas comprometeram ainda mais os resultados das intervenções e o fato de que ele se articulava com muitos programas que também não estavam atingindo os objetivos traçados, apenas piorava o quadro. Também seria um programa para superar a seca, como afirmou, em tom oficioso, o *Jornal a Folha de São Paulo*: (12/05/1976, p. 13).

A área de sertão do Nordeste, a mais subdesenvolvida do país, terá requintes tecnológicos apenas experimentados por países altamente industrializados da Europa. A sofisticação do sertão, através da implementação do “Projeto Sertanejo”, permitirá que dentro de cinco a dez anos o problema da seca seja superado facilmente pelos lavradores.

Essa descrição otimista da “Folha” jamais se concretizou e, em pouco tempo, exatamente como ocorreu com o Polonordeste, os pequenos agricultores listados, inicialmente, como o principal público alvo, foram superados pelos grandes proprietários rurais, que mantinham o poder político na região e estreitos laços com o governo federal, sempre em busca do apoio das oligarquias regionais para manter a governabilidade.

Para Carvalho (1987, p. 212), um dos principais problemas enfrentados por todos os projetos elaborados para aprimoramento da agricultura nordestina, foi o “esvaziamento do planejamento regional e a reduzida importância concedida ao que tradicionalmente se identificou como problemas do Nordeste, por parte dos governos do período autoritário”, de fato, esses governos nunca tiveram a intenção concreta de modificar a realidade local, seja por razões ideológicas, ou por serem frontalmente contra a a reforma agrária, ou ainda,

por estarem coligados com as elites locais, a quem não interessavam as mudanças. Isso fica claro no estudo de Chalout (19, p. *apud* CARVALHO, p.), em que esse autor demonstra que o Proálcool recebeu mais verbas que todos os programas do governo federal para o Nordeste, sem considerar os recursos, destinados a substituir o petróleo pelo álcool, na região. Chalout, também, deixa claro que, quando os beneficiários eram as grandes corporações e os latifundiários, dinheiro não era problema, ao contrário de programas, como o Sertanejo, que viviam as voltas com cortes e atrasos de verbas.

É bom lembrar, no entanto, que, se, do ponto de vista das propostas, os projetos, em grande parte, deram errado, sob o ponto de vista da real intenção do Estado, e da oligarquia regional, esses empreendimentos cumpriram parte importante de seus objetivos desde que:

A modernização priorizava a criação de empresas rurais (em propriedades de maior porte), sob a justificativa de que, além de dinamizar a economia local e regional, isso contribuía para uma maior criação de empregos, para a melhor distribuição de renda e para a redução da pobreza no meio urbano e no meio rural. (CARVALHO, 1987:225).

Logo, esses projetos cumpriam o objetivo de estender o capitalismo por todo o território nacional sem, com isso, destruir as bases econômicas e sociais das elites locais preocupadas em manter seu sistema de dominação. Contraditoriamente, eram profundamente autoritários, quando voltados para os pequenos agricultores, quase reproduzindo o coronelismo, sempre presente na região com uma roupagem moderna e “dinâmica”. Os projetos de irrigação são um retrato perfeito do que aconteceu. Na implantação dos perímetros irrigados os técnicos do DNOCS comandaram com mão de ferro a vida dos colonos, inclusive expulsando aqueles que não se adaptavam à nova ordem estabelecida. Determinavam cada atividade econômica, imiscuíam-se até no lazer, chegando a proibir o consumo de bebidas alcoólicas. Como o Estado fornecia crédito, logística e apoio técnico a todos os contemplados com lotes dentro do perímetro irrigado e, externamente a alternativa era a seca, a conformação aos fatos impedia a volta à miséria que, regulamente, está presente no semiárido, enquanto a estação chuvosa não aparece. Nessas áreas de irrigação, o Estado procurava “mudar” a mentalidade do sertanejo,

“retrógrada” e “anticapitalista”, queria formar pessoas mentalmente dispostas a participar do processo nacional de acumulação. Plantar para subsistência nem pensar; priorizavam-se as culturas comerciais e, em geral, vendidas antecipadamente para alguma empresa local ou regional, a preços subsidiados pelo Estado e sem participação direta dos colonos na negociação, eles apenas, ratificavam os contratos para dar um ar de autonomia. A eles restava a obediência.

Ao contrário do dirigismo do sistema institucional de crédito rural, que se vale de instrumentos coercivos para impor a modernização, no caso dos ‘perímetros’ não se trata propriamente de coerção, mas sim de uma relação de subordinação jurídica. O colono que é escolhido para ocupar um lote encontra, desde a sua chegada, as regras do jogo já estabelecidas. A ele cabe tão somente seguir o modelo de comportamento social, econômico e tecnológico formulado pelo DNOCS, ou então contentar-se com a exclusão do projeto [...] os colonos adaptados aos mecanismos de DNOCS tornam-se, então, uma categoria social bem diferenciada da estrutura tradicional. (BURSZTYN, 1985, p. 82).

Ilhas de prosperidade, numa região assolada tradicionalmente pela seca, acirrava a competição, entre os locais, muitos desejavam fazer parte dos projetos. Tal expectativa atuava como freio às reivindicações por mais independência, improvável do ponto de vista econômico, devido os altos custos de construção e manutenção de um sistema de irrigação. A agricultura comercial passa, assim, a ser uma escolha inequívoca, direcionada para atender a demanda de grandes empresas que, em geral, possuem suas próprias plantações, e só compram a preços subsidiados pelo Estado. A saída do governo inevitavelmente levará ao colapso dos perímetros irrigados. Os colonos, incapazes de autonomia financeira, ficam presos a um sistema que tem, por princípio, torná-los pequenos capitalistas, mas que, ironicamente, foi inábil não conseguindo atingir tal meta. O problema fundamental foi tentar criar um pequeno centro de desenvolvimento, numa imensa área degradada por relações econômicas e sociais que impediram ou dificultaram a inserção de pequenos produtores numa economia de mercado. O grande proprietário de uma forma ou de outra expropriou não só a terra, mas também o que nela era produzido, de tal modo, que vende em grosso e ganha, por cada produto, muito mais do que o pequeno agricultor. Dessa forma, o Estado ao tentar modernizar a agricultura Nordestina, não conseguiu muito mais

do que reproduzir velhos vícios seculares.

3.4 A Pequena Propriedade e o Projeto Sertanejo

O Projeto Sertanejo estabelecido pelo Decreto 78.299 de 23 de agosto de 1976 parecia assumir uma posição contrária à “modernização conservadora” ao apoiar o pequeno agricultor e os agricultores sem terra, defender investimentos através do crédito, para a reestruturação agrária, tendo em vista aumentar a resistência da pequena propriedade camponesa à seca. No entanto, já no seu nascedouro, o projeto foi deturpado, atendendo produtores com menos de 100 ha e, sobretudo, produtores que possuíam entre 100 e 500 ha. Os produtores não proprietários e os trabalhadores sem terra foram, logo de início, completamente excluídos, não tinham como oferecer garantias ao crédito que fizessem jus.

No final de 1982, auge do projeto, estavam funcionando 107 núcleos, beneficiando 14.474 produtores rurais, dos quais 8.971 (62%) possuíam propriedades com menos de 100 ha e 5.503 (38,0%) entre 100 e 500 ha. A superfície abrangida pelo projeto alcançava 474.000 km², e a área total das propriedades diretamente beneficiadas atingia 1.803.000 ha. Esses produtores rurais representavam, entanto, uma ínfima parcela (1,6%) dos que deveriam ter sido beneficiados, 917.843, conforme cálculo da SUDENE, feito em 1982.

Os principais pontos do programa estavam relacionados com a escassez d’água no semiárido, a estrutura agrária da região, a melhoria das condições de produção e, por último o desenvolvimento de culturas voltadas para o mercado. Para isto propunha: a) formação de reservas de água, b) intensificação da produção irrigada, c) economia do uso de água, d) fomento à agricultura seca, e) intensificação da produção pecuária, f) conservação e melhoria do solo, g) reorganização da estrutura fundiária, h) prestação de assistência técnica, i) prestação de serviços, j) aperfeiçoamento do sistema de comercialização e cooperativismo.

Como observou o relatório do Banco Mundial, no papel muitos projetos tocavam nessas questões, mas na prática, as ações realizadas iam de encontro aos objetivos explicitados. Documento interno da SUDENE (1980, p.1) chamava atenção para o fato das áreas escolhidas nem sempre atenderem ao critério de menor resistência à seca e

confirmando a posição do Banco Mundial, afirmava que projeto nada fizera pela reestruturação agrária e a assistência técnica, praticamente, não havia chegado ao campo, dois anos após o seu início.

Na avaliação do Projeto Sertanejo, a SUDENE (1981, p.4) observou, que os técnicos do programa seguiam a cartilha convencional e, em geral, não conheciam as especificidades do Sertão contribuindo para a má utilização dos já escassos recursos da área. Entre as práticas danosas referia-se ao desmatamento indiscriminado, que provoca erosão no solo, a irrigação capaz de salinizar o solo, os silos mal projetados, o plantio de espécies impróprias ao local, a invasão de áreas propícias à lavoura pela pecuária, etc.

Em relação, especificamente, as ações realizadas, com o intuito de aumentar a resistência da produção local à seca, a SUDENE (1981, p.4) afirmou:

Com o objetivo de aumentar a resistência das unidades produtivas, as equipes técnicas dos núcleos têm se preocupado, sobretudo, com as formas de acumular água e com a perfuração de poços, esquecendo ou desconhecendo as recomendações mais seguras dos estudiosos da zona semi-árida no sentido de uma maior adaptação da economia às condições ecológicas pela exploração selecionada de plantas e animais.

O que é de se estranhar desde que uma expressiva parcela dos recursos a fundo perdido foi destinada a estudos básicos (20,1%) e pesquisa experimental (12,2%) no total dos recursos aplicados em atividades de apoio técnico. MINTER/SUDENE (19

De fundamental importância é conhecer o desempenho dos órgãos executores. A administração dos núcleos estava dividida entre os governos estaduais, o DNOCS e a CODEVASF, como demonstra o Quadro 3.

Quadro 3

Projetos de Investimento e Planos de Custeio Elaborados pelos Órgãos Executores do Projeto Sertanejo.

Órgão Executor	Número de Núcleos	Projetos de Investimento			Planos de Custeio		
		N	Média/Núcleo	%	N	Média/Núcleo	%
Governos Estaduais	78	11.051	141	50,0	10.932	140	51,6
DNOCS	27	10.327	382	46,8	9.401	348	44,3
CODEVASF	2	696	348	3,2	871	436	4,1
Total	107	22.074		100,0	21.204	198	100,0

Fonte: MINTER/SUDENE, 1982

* (Posição em 31/12/1982)

Em relação ao número de projetos os dados transcritos acima ressaltam que o DNOCS alcançou um melhor resultado que os governos estaduais. De fato, em apenas 27 núcleos, 25% do total, apresentou 47% dos projetos de investimento e 44% dos projetos de custeio, o que representa mais do dobro da produção média dos núcleos sob responsabilidade dos governos estaduais. A CODEVASF com apenas 2 núcleos conseguiu resultados idênticos ao do DNOCS, elaborando uma média de 348 de investimento e 436 de plano de custeio.

Estes resultados, todavia, merecem uma certa reserva, pois nem todos os núcleos foram instalados numa mesma época. Isso favorece ao núcleo do DNOCS, que foram os primeiros a serem instalados.

As razões apontadas para essa defasagem foram, sobretudo, a expectativa, por parte dos técnicos, da falta de recursos financeiros para por em prática os projetos formulados, além dos frequentes atrasos nas contratações dos projetos já apresentados, desmotivando as equipes dos núcleos.

O projeto sertanejo sofreu, também, como outros implementados na região de problemas de excessiva, “centralização administrativa, em nível de administração central e de diretorias regionais, por parte do DNOCS, sem delegação de poderes aos gerentes dos

núcleos para administrarem o programa e para gerirem os recursos financeiros” (SUDENE, 1979, p. 67).

Por sua vez o Ministério do Interior – MINTER (1983), chamou atenção para uma série quase interminável de deficiências de ordem técnico-administrativas que prejudicavam ainda mais o Projeto Sertanejo, destacando, entre elas: i) instabilidade funcional do pessoal contratado ii) diferentes normas administrativas no tocante a salários, diárias, etc iii) localização inadequada de algumas sedes de núcleos iv) tetos financeiros definidos de forma aleatória sem prévio estudo v) utilização de recursos do programa como fonte de financiamento de outras atividades vi) modificação de projetos no meio da execução vii) concentração de oferta de crédito de curto prazo viii) descontinuidade de repasse aos agentes financeiros.

Segundo o Banco Mundial, em 1981, apenas 5% a 10% das metas globais do projeto foram atingidas. Nem mesmo a criação de 30 mil empregos diretos (4 mil em Pernambuco), e 99 mil indiretos (10 mil em Pernambuco), segundo a SUDENE, contribuiu para influenciar a realidade do projeto, ainda mais levando-se em conta que esses empregos representavam apenas 2,7% da PEA da área beneficiada.

Em relação aos recursos, um montante considerável de verba foi destinada ao projeto a fundo perdido e ma sua quase totalidade liberada, mesmo que com atraso. No entanto, cabe salientar que em termos de destinação dos recursos a grande totalidade, cerca de 70%, foram “[...] mais centralizados na implantação da infra-estrutura técnico-administrativa que nos segmentos de apoio ao Programa, inclusive assistência técnica, [...]”.(MINTER/BNB/ETENE, 1983, p. 60)

Ao contrário do que ocorreu com os recursos a fundo perdido, o apoio do governo federal no tocante ao crédito rural do Projeto Sertanejo foi de pouca expressividade. Na verdade de todos os recursos 51,0% receberam autorização do Conselho Monetário nacional e apenas 40% tiveram autorização pelo Banco Central.

A partir de 1983, o Projeto Sertanejo deveria ser absorvido pelo Projeto Nordeste, o que não ocorreu. Nas palavras de Miranda (1990 p.194):

A avaliação da experiência do Projeto Sertanejo, no entanto, aponta para um conjunto de oportunidades perdidas. As perdas de maior vulto consistiram na insuficiência dos recursos financeiros para crédito que tornou ociosa a capacidade

instalada para prestação de serviços, e na virtual extinção do programa, já que o mesmo não foi, de fato, incorporado ao Projeto Nordeste.

Quase o mesmo se pode dizer do Polonordeste, Provale, Projeto de Irrigação, Asa Branca , entre vários outros..

Em síntese pode-se afirmar que o Projeto Sertanejo era bem representativo do progressivo esvaziamento da SUDENE, que apesar de coordenadora do programa, não tinha poderes para intervir nas fases de planejamento e execução, sendo, uma simples reprodutora, das ordens vindas de Brasília. Mais significativo, os entraves dificilmente poderiam ser corrigidos, pela própria natureza da modernização da economia brasileira, que sempre privilegiou o grande em detrimento do pequeno. Não é de se estranhar, portanto, que só em teoria o projeto sertanejo estivesse voltado para o pequeno agricultor, este não foi exatamente um grupo beneficiado pelas políticas de modernização implementadas pelo governo militar.

3.5 A SUDENE e a Concentração Econômica: o 34/18 – FINOR

O mecanismo 34/18, posteriormente transformado no FINOR, concorreu como quase todos os projetos agrícolas implantados no semiárido, para aumentar a concentração de renda. A maioria das propriedades beneficiadas pelos incentivos fiscais, destinados ao campo, tinha tamanho muito maior que a média regional dedicando-se, particularmente, a pecuária que se apropriava de 70% dos recursos. Esse dado é importante, uma vez que, a criação de gado gera bem menos emprego que a agricultura que, em tese, deveria absorver parte do excedente de mão de obra da região. A opção de investir os recursos do 34/18 nas grandes propriedades rurais contrariava os Planos Diretores da SUDENE, que sempre defenderam o papel da agricultura como a alternativa mais viável para a melhoria do nível de vida da população e para substituir a importação de alimentos oriundos de outras regiões do país, sobretudo do Sudeste. Tal medida era fundamental para baratear o preço dos alimentos possibilitando desta forma uma maior competitividade a indústria local. Os interesses das oligarquias, no entanto, falaram mais alto que a racionalidade econômica e a melhoria social do Nordeste.

Os dados do FINOR rural indicam que a “modernização” do setor agrícola foi

bastante limitada em termos territoriais. As áreas beneficiadas com os subsídios aprovados pela SUDENE, no entanto, tornaram-se bastante diferenciadas do ponto de vista da tecnologia e uso de insumos modernos. Nestas áreas, dados de 1980 mostram que o grau de mecanização (tratores/homens) era de 70 vezes maior do que naquelas que não receberam incentivos.. Como um todo, o Nordeste viu, nos anos setenta do século XX, um forte crescimento relativo da pecuária e da avicultura e uma queda substancial da produção de milho e feijão, em geral, cultivadas em pequenas propriedades, que sofrem os efeitos de uma política concentracionista.

[...] os instrumentos de política econômica, do período considerado, foram insuficientes, por uma parte, para dar acesso significativo a insumos modernos, tecnologia e crédito aos pequenos produtores de alimentos básicos e, por outra parte, mecanismos de concentração de renda deprimiram o mercado constituído pelas classes de baixa renda, apesar do seu crescimento vegetativo. É provável, pois, que haja ocorrido uma diminuição do consumo *per capita* de alimentos vegetais básicos, como fruto de um modelo de crescimento concentrador e excludente. (SUDENE & BNB, 1986, p. 119).

Mais uma vez nota-se o quanto essa política era contra o que preconizava o Primeiro Plano Diretor. A produção dos bens agrícolas básicos deveria aumentar como pressuposto ao barateamento dos custos industriais, no entanto, diminuía a cada ano e jamais se tornaria prioridade da SUDENE, muito pelo contrário. Apesar de não ser possível determinar exatamente a influência exercida pelos projetos do FINOR sobre as variações na composição do produto agropecuário regional (SUDENE & BNB, 1986), não há dúvidas de que esse mecanismo tenha se orientado basicamente para a pecuária bovina e a avicultura, tendo sua parcela de responsabilidade no incremento proporcional dessas atividades em relação à agricultura. Na verdade, a pecuária absorveu nada menos que 84% dos investimentos e 87% dos recursos do FINOR agropecuário que se dirigiram preferencialmente nesta ordem, para a Bahia, o Maranhão e Ceará, ficando Pernambuco na sexta posição. Os fatores fundamentais para o recebimento dessas verbas era a participação da pecuária na economia agrícola do Estado e a baixa produtividade do setor, quanto menor, mais incentivos fiscais.

Não surpreendem, portanto, as alterações na composição da mão-de-obra na

agropecuária nordestina no período em foco. Em 1970, 11,5% do emprego total dessa atividade econômica estava na pecuária, em 1980, o percentual já chegava a 24,3% , enquanto a agricultura viu sua participação cair de 81% para 68%. Essa alteração, no entanto, se fez acompanhar por uma tendência de crescimento dos trabalhadores temporários na agropecuária nordestina, em relação ao trabalho permanente. Entre 1970 e 1980 o emprego temporário cresceu 7,42% a.a., enquanto o permanente apenas 1,65% a.a.. O processo de pecuarização do semiárido, desse modo, concorreu para o aumento da concentração de renda na região:

O FINOR-agropecuário (semelhante à maioria dos incentivos, inclusive do crédito subsidiado, no Brasil) concretiza uma política bimodal (discriminatória) de crescimento agrícola, ao beneficiar a grande propriedade e alijar, na prática, as médias e pequenas; admite implicitamente a falsa teoria de economias de escala na produção agropecuária; não contempla as possibilidades de formas associativas de produção e, em suma, contribui para a concentração da renda pessoal, com prejuízos no que se refere a ampliação do mercado interno, indispensável a um crescimento capitalista mais harmônico e com mais conteúdo, ou seja, ao que se denomina desenvolvimento. (SUDENE & BNB, 1986:137).

Certamente o FINOR agropecuário não contribuiu muito para esse “crescimento capitalista harmônico”, uma vez que, o número de empregos criados foi pequeno. Até meados de 1985 geraram 11.655 postos de trabalhos na agricultura e 33.226 na pecuária, sendo que essas duas atividades responderam por apenas 9,7% dos empregos totais gerados pelos incentivos fiscais até essa data.

3.6 Três Casos Emblemáticos de Modernização Conservadora no Sertão Pernambucano.

3.6.1 Afogados da Ingazeira e Ingazeira: exemplo de “modernização conservadora”

Não há dúvida que a questão da água é fundamental para se compreender os problemas do sertão pernambucano. A falta d’água, mesmo em períodos normais, condicionou a vida de milhões de pessoas, a uma existência bem abaixo dos padrões mínimos aceitáveis para o homem. Dessa forma, não é de se admirar que inúmeros estudos tenham focado a irrigação como a solução para os problemas regionais. Seguindo essa linha

os governos federal e estadual desenvolveram vários projetos de irrigação que tinham como objetivo declarado aumentar a produtividade, atenuar a queda da produção na época de seca e melhorar as condições de vida da população sertaneja. Infelizmente, esses programas, pelo menos na década de 1970, seguiam o destino de quase todos os outros projetos governamentais para o semiárido, que pouco fizeram pela população local.

Nesta parte apresenta-se um projeto de irrigação elaborado segundo diretrizes da “modernização conservadora”. e implementado em dois municípios de Pernambuco – Afogados da Ingazeira e Afogados -, assolados periodicamente pelas secas.

Até a década de 1970, a economia dos dois municípios não diferia muito da clássica economia sertaneja, ou seja, pecuária, algodão e culturas de subsistência, todas apresentando baixo nível de produtividade e baseadas no binômio latifúndio/minifúndio.

A agricultura era desenvolvida de forma rudimentar para os padrões da época: o emprego de adubos, sementes selecionadas e defensivos agrícolas praticamente ignorados e as técnicas de plantio bastante predatórias, ocasionando erosão e baixa produtividade.

À agricultura arcaica e à pecuária extensiva somava-se um setor industrial artesanal, de baixa competitividade, que beneficiava, em escala reduzida, matéria prima oriunda, sobretudo, da pecuária.

A produção [...] de derivados, distribuídos entre leite, queijo e manteiga, praticamente destina-se ao abastecimento do mercado consumidor interno assim como ocorre com a carne produzida. A colocação desses produtos em mercados situados fora da microrregião apresenta-se como sendo um fluxo de volume reduzido. O leite produzido é consumido “in natura”, sendo quando muito, utilizado no fabrico de doces do tipo caseiro de largo consumo entre a população. O couro e apele de animais abatidos são utilizados de preferência para a produção de artigos de vestuário, especialmente calçados. O aproveitamento do couro e da pele, vale dizer, é feito de forma intrinsecamente artesanal, dispensando os processos comuns de beneficiamento industrial, característico das unidades fabris encontradas em centros mais desenvolvidos. (CONDEPE, 1974, p. 19).

A seca provocava muitos prejuízos na região, reduzindo a mais da metade as culturas de subsistência - feijão e milho, que ocupavam uma área significativa do Alto do Pajeú, região que engloba os municípios de Ingazeira e Afogados de Ingazeira.

Preocupados em mitigar os problemas decorrentes da seca, o Estado formulou um

projeto de irrigação, com o aproveitamento da água armazenada em açudes preexistentes, tendo como foco as pequenas propriedades. O objetivo era estender os benefícios sociais, decorrentes desse projeto, à população dos dois municípios e à microrregião, do qual faziam parte. É desse modo que a agricultura irrigada surgiu de forma sistemática no Vale do Pajeú, na década de 1970, voltada basicamente para o cultivo do tomate, visando atender a demanda da indústria Peixe.

A fábrica Peixe, antes produtora direta da sua principal matéria prima - o tomate – se afastará do cultivo dessa hortaliça, quando o Estado, através da EMATER-PE e do Polonordeste, passou a desenvolver a irrigação, na área, subsidiando pesadamente os pequenos agricultores.

A primeira consequência do projeto foi o drástico aumento da dependência dos pequenos proprietários de terra ao Estado. Em Afogados da Ingazeira, a participação do Estado no financiamento da agropecuária passou de 68% para 99% entre 1975 e 1980, com uma imposição crescente da utilização de insumos agrícolas - adubos químicos, defensivos e mecanização (arado de tração animal e mecânica). A segunda consequência foram os subsídios que, indiretamente, seriam absorvidos pela indústria Peixe, ao operar no local quase em regime de monopólio. Essas, como já visto, eram consequências normais à “modernização conservadora” da agricultura.

A entrada num mercado monopólio não se deu, como, aliás, era de se esperar, sem problemas aos pequenos agricultores, o que fica patente nos dados transcritos no Quadro abaixo.

Quadro 4

Tipos de Problemas Enfrentados pelos Pequenos Produtores de Tomate Irrigado-
Afogados da Ingazeira e Ingazeira -Pernambuco

Tipos de Problemas	Nº de produtores*	%
A fábrica não cumpre o contrato	31	100,0
A fábrica atrasa o pagamento	26	84,0
O preço é baixo	3	10,0
O transporte é deficiente	11	35,0

Perdas físicas	11	35,0
O contrato é “frio”	3	10,0
Total	31	100,0

Fonte: MEDEIROS, 1986.

*As respostas não são excludentes

As queixas contra a fábrica Peixe eram gerais. A maioria dos agricultores entrevistados, na área de irrigação, protestava contra a empresa; a totalidade ressaltou o “não cumprimento do contrato” e 84% o “atraso no pagamento”, o que num período altamente inflacionário, como o da época, por menor que fosse, acarretava graves prejuízos.

Entre outros problemas enfrentados pelo pequeno agricultor destacavam-se os relacionados ao crédito para produção e para investimento. No primeiro caso a dificuldade não dizia respeito a falta de crédito; este era uma imposição para os que plantavam na área irrigada, mas a sujeição dos agricultores ao Estado, que determinava como deveria ser o mesmo utilizado.

O acesso do produtor ao crédito oficial subsidiado é condicionado a prévia contratação, pela indústria, da produção a ser gerada por este e o volume destes recursos é vinculado à quantidade de produtos que a indústria deseja adquirir. Do volume de crédito adiantado a cada produtor, cerca de 43% é destinado à aquisição de fertilizantes e defensivos, e repassado pelo agente financeiro diretamente aos fornecedores. O produtor manipula tão somente a parte destinada ao pagamento de salários, que é recebida em parcelas cujas liberações, pelo agente financeiro, estão sujeitas à apresentação de laudo técnico expedido pela EMATER no qual é atestado, entre outras exigências, que o produtor está seguindo as prescrições técnicas. Já nessa etapa, são estabelecidos os limites da acumulação. O produtor, em geral, tem poucas condições de ampliar o tamanho do negócio e articular-se com o mercado livre. (MEDEIROS, 1986, p. 89).

No que se refere ao crédito como investimento a dificuldade residia na falta de título de posse de terra, em grande parte os pequenos agricultores não possuíam registro de suas propriedades.

Mesmo com todas essas dificuldades, mais de metade dos agricultores, incluídos no projeto de irrigação, nos municípios de Ingazeira e Afogados da Ingazeira, acreditavam estar no caminho certo. Alegavam que a produção garantia a sobrevivência e que era melhor do que plantar milho e feijão, apesar dos lucros escassos e dos subsídios estatais

que os subordinavam, cada vez mais, ao Estado.

Evidente que subsídios e trabalho em regime de monopólio impediam os produtores de desenvolver uma agricultura sustentável, em moldes capitalistas, diretriz básica da “modernização conservadora”, dos governos militares. Isso se dava, principalmente, porque estavam ilhados em uma região extremamente pobre, onde poucos formavam um mercado consumidor capaz de demandar produtos diferenciados, de preços mais altos, produzido em área de irrigação. Era a indústria de alimentos ou nada.

Como aconteceu em outras regiões do semiárido os grandes problemas da área não foram resolvidos pelo projeto de irrigação, uma vez que a estrutura fundiária permaneceu exatamente como era e os pequenos agricultores continuaram a ser tratados como dependentes, sem muito direito a opinião:

3.6.2 Projeto Asa Branca: o ocaso da modernização autoritária no governo militar

Quase totalmente inserido no escudo cristalino, formação rochosa que, em geral, possui baixo potencial hidrológico e elevada tendência à salinização das águas, característica que dificulta o uso de águas subterrâneas, pela elevada possibilidade de contaminação do solo, o semiárido Pernambucano se presta mais à irrigação baseada no armazenamento da água das chuvas em reservatórios e/ou no represamento dos rios. Talvez, levando em conta a inevitável salinização dos solos, o governo estadual formulou, através da Secretaria do Planejamento, o Projeto Asa Branca lançado oficialmente em março de 1980. O objetivo era a criação de uma infraestrutura hídrica resistente aos efeitos das estiagens no Agreste e no Sertão de Pernambuco, a promoção da eletrificação rural e a construção de estradas.

A meta hídrica do governo era extremamente ambiciosa, previa a perenização de inúmeros rios, com a utilização de águas acumuladas em reservatórios reguladores, distribuídas em sucessivas barragens, utilizando, inclusive, águas do Rio São Francisco. O Asa Branca envolvia, ainda, a perfuração de milhares de poços para uso humano e animal, impermeabilização de barreiros, construção de adutoras e a recuperação de barragens, entre outras ações. Em geral, as intenções do projeto visavam ajustar as metas de vários órgãos do governo a seus objetivos, como no caso da construção de estradas e eletrificação rural. Muitas das obras relacionadas pelo projeto foram concluídas, mas os documentos

analisados não discriminam, claramente, quais as desenvolvidas, especificamente, pelo próprio Asa Branca e quais faziam parte de outros projetos preexistentes. Como foi o caso do sistema das barragens do rio das Garças, que seriam, apenas, “recuperadas” e outras que já faziam parte dos planos da COMPESA, por exemplo, independentemente do Asa Branca.

Apesar da afirmação que “os objetivos da ação governamental no âmbito do projeto Asa Branca estão ligados a preocupações sociais” (CONDEPE, 1982:9), o planejamento e a execução das obras previstas ficaram a cargo da iniciativa privada e, cada propriedade demandaria um projeto executivo compatível com suas características, inclusive o governo permitindo ao setor privado determinar a melhor forma de usufruir seus benefícios. Assim, inúmeras barragens foram construídas em terras privadas, sem qualquer tipo de intervenção do governo em relação ao uso e repartição da água, caracterizando o velho hábito brasileiro de gastos públicos em benefício privado.

Difícilmente o Asa Branca cumpriria, neste contexto, sua agenda social. Os pequenos agricultores não dispunham de condições de financiamento para executar projetos em suas terras, aproveitando a perenização dos rios, dada as péssimas condições econômicas em que viviam. Até o próprio Banco Mundial chamava atenção para o fato de que seria impossível uma melhoria social, sem uma modificação, por mínima que fosse, na estrutura agrária.

Cercado de problemas, o projeto não demorou a mostrar falhas de execução, como fica claro no texto abaixo reproduzido de um documento do CONDEPE (1982, p. 26)

[...] foi observado que quase metade das barragens sucessivas foram danificadas ou destruídas completamente em 1981, depois de chuvas intensas. Essa fragilidade deveu-se, também, segundo informações verbais a rapidez da construção, pois teriam sido construídas antes da entrega dos projetos executivos. Por outro lado, para elaboração dos projetos foram utilizados dados de cheias vintenárias, quando o pico de cheia mínimo normalmente utilizado deveria ser o da cheia centenária. Outro fator que talvez tenha contribuído para a pouca segurança das obras foi a concepção única de um tipo de barragem para todos os vales, quando se sabe que cada vale tem características diferentes.

Levantamento realizado pelo CONDEPE, nos vales da região, indica, claramente, como as obras eram de baixa qualidade. No Vale do Pajeú, as chuvas que caíram na região,

em 1981, avariaram todas as barragens construídas, chegando mesmo algumas a desmoronar completamente. No Vale do Navio, registraram-se danos de pequeno e grande porte, em quase todas, Uma, em particular, merece transcrição do documento:

[...] foi constatado um caso de incoerência de locação na Barragem Caiçara, pois a mesma fora implantada em margens aluvionais e, quando se deu a cheia acima referida, houve sua destruição total. Quando de sua recuperação, foi totalmente reconstruída 100 metros a montante da localização primitiva, estando as ombreiras em área rochosa.” (CONDEPE, 1982:27).

Infelizmente, o documento do CONDEPE não aponta os culpados. No Vale da Terra Nova, as barragens resistiram bem, com poucos danos, no entanto, em agosto de 1982, o nível de água da barragem mãe baixou consideravelmente, levando produtores situados à jusante, a serrar a descarga de fundo para que a água fluísse para as barragens menores. Esse episódio demonstrou que o objetivo, de perenização dos rios, não havia sido atingido. Nos outros vales, os danos foram menores, em parte, porque as cheias, que os atingiram, em 1981, também foram menores.

Os estudos sobre a potencialidade dos solos irrigáveis, também, foram inadequados e superficiais, segundo a CONDEPE, por dois motivos: consideraram apenas uma faixa de 5km, de cada lado dos rios e generalizaram os resultados obtidos apenas em algumas bacias, para todas, ignorando as particularidades de cada uma, como já ocorrera em relação às barragens. O mais interessante diz respeito ao consumo hídrico programado, que deveria ficar entre 7.500 e 15.000 m³/ha quando a maioria dos vales não tinha capacidade de reter água suficiente para suprir tal demanda. A questão da qualidade da água, sobretudo em relação a salinização do solo, foi praticamente deixada de lado, o que tecnicamente, não tem explicação, desde que é por demais conhecido ser esse um dos grandes problemas do semiárido.

Por sua vez as obras de eletrificação realizadas não eram adequadas aos projetos de irrigação, as redes implantadas não eram contínuas em relação ao eixo dos rios e, portanto, aos solos irrigáveis. Quanto às estradas somente uma pequena parcela do programado foi construída, 19%, embora o CONDEPE tenha considerado, mesmo assim, que foram de

importância para a dinâmica do interior do Estado.

A grande questão do Projeto Asa Branca não estava no desenvolvimento de planos de irrigação no semiárido e, sim, o de estabelecê-los como a única solução para a região, quando o maior problema era, e ainda é, a concentração fundiária. Sem acesso ao crédito e pouco familiarizados com novas tecnologias os pequenos agricultores não podiam se beneficiar da irrigação, e, pior ainda, tendiam a torna-se proletários rurais, na medida em que perdiam suas terras pela valorização, das áreas irrigadas. Nesse sentido, o Asa Branca tendia a ser ainda mais perverso que outros projetos, ao encarregar os próprios agricultores de técnica e financiamento, preparar a propriedade de forma a inseri-la no sistema de irrigação, excluindo, desde já, os pequenos e médios agricultores, maioria esmagadora na área. Estes não teriam como desenvolver tal atividade pois, faltava capital para tanto e, nem sempre, possuíam a titularidade da propriedade, por ser rendeiro ou por outros problemas de ordem jurídica.

Para o governo estadual, no entanto, o projeto Asa Branca seria a solução para todos esses problemas vez que de forma espontânea, a água, naturalmente, criaria o “empreendedorismo de mercado” necessário, na perspectiva governamental, ao desenvolvimento. A estrutura agrária não se constituía em obstáculo, sendo uma decorrência quase natural das condições climáticas da região.

“No agreste, é notório a existência de minifúndios e se, no Sertão, vastas áreas possam vir a ser detectadas em propriedades exclusivas, deve-se tal fato à impraticabilidade econômica de sua exploração, desde quando a pecuária – incipiente pecuária – que lá se explora, segundo estudos científicos da EMBRAPA, no mínimo trinta hectares para a criação de um único bovino. Isto se houver chuva... Vê-se, portanto, que um pequeno trabalhador rural que necessita criar a insignificante quantidade de 60 bovinos, para manutenção de sua família, necessitará de, no mínimo, de 1800 hectares de terras sertanejas. Repito: se chover. Porque, se não chover, ele não cria nada.” (Confidencial Econômico, 1981:15).

Assim, como sucedeu até a década de 1950, a questão hidráulica parecia estar sendo encarada como a salvação do Nordeste.

Como o Asa Branca foi desenvolvido no começo da abertura política de fins dos anos setenta e início dos oitenta do século XX, as críticas aos programas governamentais tornaram-se mais comuns e estridentes.

No Pajeú, mais de 10 mil pessoas serão jogadas fora de suas terras, para engrossar o batalhão de reserva industrial, ou de marginais, nas cidades. Os sindicatos de trabalhadores rurais, bem conscientes desta realidade, estão mobilizando os trabalhadores rurais para resistir a esta vergonhosa ação. E quem não conhece o que os projetos da Codevasf, para irrigação, estão provocando, de concentração de renda e de propriedade? (CORREIA, 1981)

O argumento era pertinente, pois todos os projetos de irrigação empreendidos no Nordeste pelo Estado, terminaram por expulsar pessoas de suas terras e gerar menos emprego, que o efetivo anteriormente ocupado na mesma área, como empregados, proprietários ou rendeiros.

No entanto, o governo do Estado insistia que o Asa Branca beneficiaria apenas os pequenos proprietários e que os perigos apontados era apenas fantasia, inclusive o risco de salinização. Não era preciso, na verdade, entrar em condicionantes técnicos para saber que o projeto era eleitoreiro e estava fadado ao fracasso. Por décadas, o governo federal investiu somas consideráveis para “solucionar” o problema da seca e nada conseguiu. Não seria o governo do Estado de Pernambuco, com severas limitações financeiras e técnicas, capaz de por fim a esse drama, sobretudo ao reproduzir no projeto estadual as deficiências, tantas vezes vistas em projetos do governo federal.

Com o Projeto Asa Branca fecha-se o ciclo da intervenção estatal. O Estado durante o período da “modernização conservadora” beneficiou as classes economicamente dominantes, no caso do meio rural os grandes proprietários de terra. Com o passar do tempo, os projetos mirabolantes de salvação do semiárido, vão sendo esquecidos e, seus poucos frutos, sobretudo a penetração do capitalismo monopolista no campo, aumentará, ainda mais, as diferenças sociais observadas em toda região. As questões básicas referentes ao sertanejo, permanecerão, exatamente como estavam: o não acesso à terra, a falta de trabalho, a incapacidade de desenvolver uma agricultura mais produtiva e condizente com suas necessidades básicas, a problemática da seca, com suas imensas obras paradas ou sem uso, destruídas pelas intempéries, devido ao descaso na construção, ou simplesmente por que construídas em propriedades privadas onde só o dono tem acesso a seus benefícios.

.3.6.3 O Caso de Dois Núcleos do Sertanejo.

A análise dos documentos sobre a constituição de dois núcleos do Projeto Sertanejo em Pernambuco, situados em Salgueiro e Custódia, merece especial atenção, não só por permitir desvendar a realidade socioeconômica dessas áreas na época da implementação das ações, bem como constatar o que efetivamente foi realizado e sua coerência com as diretrizes do projeto.

Sabe-se que o objetivo geral do Projeto Sertanejo, como já foi dito na parte I deste capítulo, era tornar a agricultura do semiárido mais resistentes à seca, favorecendo, sobretudo, os produtores não proprietários e os trabalhadores sem terra e os produtores com menos de 100 ha

Os núcleos de Salgueiro e Custódia abrangiam uma área de 2.827 km² e envolviam municípios que, juntos, se estendiam por mais de 9.000 km² abrigando cerca de 150.000 pessoas em cada núcleo. Como estavam no Sertão, os núcleos sofriam dos problemas comuns à região: baixa precipitação pluviométrica, evapotranspiração superando as precipitações, temperatura média ao redor de 27°C, inclusive com a chamada Caatinga hiper xerófila, como cobertura vegetal. Até o relevo das duas áreas, distantes cerca de 177 km entre si, eram semelhantes, possuindo superfícies suavemente onduladas com algumas áreas fortemente onduladas. Em relação às águas de superfície, os dois núcleos apresentavam as mesmas deficiências típicas do Sertão, mais em relação às águas subterrâneas, o núcleo de Custódia parecia ter uma situação bem melhor, com mais disponibilidade desse recurso e de melhor qualidade. As duas regiões apresentavam solos pobres, dificultando o desenvolvimento agrícola e social. Constituíam-se, assim como típicas regiões aptas a receber o Projeto Sertanejo., A estrutura agrária era tipicamente brasileira, com forte concentração de terra e com os latifúndios ocupando as melhores áreas. Em qualquer uma das regiões, as principais culturas agrícolas eram o algodão, milho, feijão, mandioca e mamona. A pecuária era de vital importância e a produtividade geral muito baixa. Mais de 70% da população economicamente ativa trabalhavam no setor primário. O setor industrial praticamente inexistia, empregando não mais que 311 pessoas no núcleo de Custódia e 661 no núcleo de Salgueiro. Com tão baixo dinamismo econômico, não se poderia esperar a existência de um setor terciário muito desenvolvido, o que limitava ainda mais as opções de emprego, contribuindo para o péssimo quadro social, tão comum

ao Sertão.

Em relação aos transportes, vital para o escoamento da produção e importação de bens, os dois núcleos estavam, relativamente, bem servidos, pois eram cortados pela BR 232 e pela Rede Ferroviária Federal, além de outras BR's e PE's que os ligavam a Recife e a municípios do Sertão e Agreste e até, de forma relativamente eficiente para o padrão regional da época, a outros estados, incluindo capitais. Isso, no entanto, não significou um sério impulso ao desenvolvimento, como demonstra os documentos produzidos.

Quando se trata das condições sociais da população a situação era bastante precária como, aliás, no restante do sertão. Os indicadores educacionais de Custódia e Salgueiro revelavam uma elevada taxa de analfabetismo. A grande maioria da população de 15 anos e mais não havia sequer concluído as quatro primeiras séries do então chamado ensino 1 Poucos conseguiam ter acesso ao 2º grau. Some-se a essa situação a baixa qualidade do ensino ofertado, apresentado altos índices de evasão e reprovação e uma perversa situação do analfabetismo funcional. Em relação à saúde a realidade não era diferente: faltavam médicos, dentistas e leitos hospitalares, para atender uma população sujeita a doenças infecto-contagiosas e, em geral, com serias carências alimentares.

Com isso, as poucas oportunidades que surgiam não podiam ser bem aproveitadas pela população de baixa renda, espremida entre o latifúndio, o analfabetismo e as péssimas condições de saúde. O sistema de Extensão Rural não era capaz de superar essas deficiências e, talvez, nem almejasse, ligado que estava aos grandes proprietários de terras.

Tendo por base esse contexto o Projeto Sertanejo visava “a reestruturação das explorações familiares de tamanho adequado, previamente estabelecidos, capaz de serem explorados racionalmente, dando melhores condições ao pequeno e médio agricultor de resistir aos períodos de estiagem” (DNOCS, p.62, 1977)

As ações preliminares para a implantação dos núcleos foram semelhantes, diferindo, apenas, no total de agricultores que seriam beneficiados. No núcleo de Custódia foram cadastrados 9.318 possíveis beneficiários, enquanto no de Salgueiro, 6.926, em ambos os casos, representavam produtores não proprietários, produtores sem terra e produtores com menos de 100 ha, destacando-se, no total estes últimos. Não podia ser de outra forma, desde que os dois núcleos caracterizavam-se pelos mesmos problemas.

Para alcançar o desenvolvimento da nas pequenas propriedades o programa tentou

algumas alternativas, como a associação de agricultura irrigada/agricultura seca, utilização de plantas resistentes à estiagem e elaboração de um seguro agrícola. Estudos seriam realizados tendo em vista a melhor forma de implementar essas alternativas.

Isso, por si só, não seria fácil, pois os projetos desenvolvidos pelo Sertanejo envolviam vários órgãos federais e estaduais (DNOCS, EMBRATER, BB, BNB, INCRA, etc), totalizando 14 entidades diferentes que teriam que funcionar interligadas com bastante precisão. Evidente que os projetos desenvolvidos em Custódia e Salgueiro, como outros do Sertanejo, não atingiram os objetivos do programa, não lograram alcançar a reestruturação das pequenas propriedades nem mudar a realidade do pequeno agricultor sertanejo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo desvendar a ação do Estado brasileiro no semiárido nordestino em geral, e pernambucano em particular, durante a ditadura militar. Através da leitura de uma vasta bibliografia produzida sobre o assunto e documentos consultados, sobretudo, na SUDENE, jornais e revistas da época mergulhou-se no complexo sistema de incentivos fiscais e projetos empreendidos durante aquele período, com a intenção de dinamizar a economia agrícola do semiárido e integrá-la ao processo de desenvolvimento nacional.

Observou-se, no entanto, que esse desenvolvimento foi profundamente desigual, beneficiando pequena parcela da população e sendo, desse modo, incapaz de modificar com a intensidade desejada, a realidade local. Alocando verbas em projetos duvidosos, quase invariavelmente favorecendo os de sempre - latifundiários, atravessadores, e industriais -, o Estado tentava impor uma “revolução capitalista” em uma zona econômica extremamente subdesenvolvida, mesmo para os padrões brasileiros. A consequência foi o surgimento de enclaves com razoável dinamismo econômico, incapazes de influenciar o restante do semiárido, onde se encontrava a grande maioria da população da região.

As velhas formas de desenvolvimento local, no entanto, não foram abolidas, os novos e velhos métodos se superpuseram ampliando a presença do Estado. O DNOCS, por exemplo, de longa presença na região, continuou a construir açudes em propriedades particulares para usufruto exclusivo da pequena elite local. Por ocasião das estiagens, a indústria da seca, com a opção por frentes de trabalho, continuou a prosperar sem freios ou

amarras. No discurso, a SUDENE, desde sua fundação afirmava que teria como contornar tão grave problema, mas, já na sua primeira seca enfrentada, na segunda metade da década de 1960, encampou os arcaicos métodos de combate à estiagem realizados, até então, por outros órgãos do governo federal.

Constatou-se também, ao longo do trabalho, que os diversos projetos de desenvolvimento para o Nordeste rural, dificilmente cumpriram com seus objetivos. Na verdade havia, quase invariavelmente, uma divergência entre o foco teórico do projeto, e sua atuação na prática. O caso mais gritante foi relativo ao Projeto Sertanejo, inicialmente concebido para apoiar o pequeno agricultor, concentrou seus esforços na grande propriedade. O resultado social dessas políticas, além do aumento da desigualdade, ainda se podia ver, na grande seca de 1979-84, as mesmas práticas de “socorro” usadas havia quase um século.

É verdade, que a atuação da SUDENE e os vários projetos de modernização agrícola resultaram numa maior atividade do Estado, na região. Essa intervenção, se não melhorou as condições de vida no semiárido, alcançou, em parte, o que nos parece ter sido um de seus principais, se não o principal, objetivo: integrar o sertão ao processo econômico nacional. Até então a região era relativamente isolada devido à sua pouca produtividade, o que limitava o excedente possível de ser comercializado em outras regiões do país, com a possível exceção do algodão, cultura que, no entanto, sofreu profundamente com a concorrência de seu congênere proveniente de São Paulo, a partir da década de 1930.

Esse processo de inserção do semiárido na economia nacional - “reivindicado” pela inevitável modernidade que, enfim, deitava raízes no território nacional, na ótica dos militares -, nada mais era, no entanto, que a velha “modernização conservadora” em sua mais fiel tradução: o autoritarismo desvairado.

O projeto de “Brasil Potência”, abortado pela Crise da Dívida, não podia conviver com a miséria que reinava em uma vasta região de seu território. A solução encontrada, no entanto, não logrou melhorar as condições de vida da maioria da população sertaneja. Entende-se que ao não fazer a reforma na estrutura agrária típica da região, as diversas intervenções estatais realizadas não conseguiram criar as condições que se faziam urgentes para a superação, ou pelo menos, amenizar os problemas do sertão, não conseguindo, dessa forma alavancar o desenvolvimento econômico e social do semiárido,

Como a intervenção do Estado demonstrava, já no início da década de 1970, que a região pouco prosperava, apesar dos incentivos, criaram-se formas de “empurrar o problema com a barriga”, no dito popular, destacando-se a ocupação de novas fronteiras agrícolas, como a criação do Programa de Integração Nacional, que visava colonizar a Amazônia com o “excedente populacional” sertanejo. Em sintonia com a “aristocracia agrária” do sertão e com a indústria capitalista do Nordeste e, sobretudo, de São Paulo, o regime militar não poderia, e não queria, promover as reformas tão necessárias para que o sertão superasse o seu histórico atraso social.

Apesar das amplas ações realizadas, no período que se estende de 1964 a 1985, não terem garantido condições favoráveis de desenvolvimento para as comunidades sertanejas, não se pode deixar de registrar que os vários órgãos envolvidos nos programas e projetos voltados para a região, avançaram em relação a inúmeros estudos sobre a área, que propiciaram um conhecimento mais profundo sobre a mesorregião do sertão pernambucano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Geraldo Medeiros de. **Agriculturas no Nordeste**: apreciação e sugestão de políticas. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

ALBUQUERQUE JR, Durval Muniz de. **A Invenção do Nordeste e Outras Artes**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ANDRADE, Manuel Correia de. **Nordeste, Espaço e Tempo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1970

_____. **A Problemática da Seca**. Recife: Liber Gráfica e Editora, 1999

_____. **Latifúndio e Reforma Agrária no Brasil**. São Paulo: Duas Cidades, 1980.

_____. (Org.). **Capítulos de Geografia do Nordeste**. Recife, 182.

_____. **Sertão Sul**. Recife: SUDENE, 1984.

_____. **A Terra e Homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1985.

_____. **A Seca: Realidade e Mito**. Asa Pernambuco, 1985.

_____. **Lutas Camponesas no Nordeste**. São Paulo: Ática, 1986.

BAER, Werner. **A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

BARREIRA, César. **Trilhas e Atalhos do Poder**: conflitos sociais no sertão. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1992.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O Governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política 1956 – 1961. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BEZERRA, Agostinho Fernandes. **Condições de Uso e Conservação dos Recursos de Vegetação no Nordeste semi-árido: Projeto ARIDAS** - uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste. Brasília: SEPLAN, 1984

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Minas e Metalurgia. **Programa de Água Subterrânea para a Região Nordeste** Brasília., 2001. Disponível em: <<ftp://ftp.cprm.gov.br/pub/pdf/dehid/prgaguaregne.pdf>> Acesso em: 7/5/2010.

BRASIL **Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste**. Recife: SUDENE, 1960

_____. **Terceiro Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste: 1966/1968**. Recife: SUDENE, 1966.

_____. **Quarto Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste: 1969/1973**. Recife: SUDENE, 1968.

_____. **Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste: projeto sertanejo**. Recife: SUDENE, 1977.

.GTDN **Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste**. Recife, Sudene 1985.

BRASIL **O Sistema FINOR: resultados e sugestões de aperfeiçoamento**. Fortaleza, BNB, 1986.

BURSZTYN, Marcel. **O Poder dos Donos: planejamento e clientelismo no Nordeste**. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1984.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930 – 1995**. 2 ed. Campinas: IE/UNICAMP. 1998.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quartel do século XX**. São Paulo: UNESP, 2002.

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. **Da Esperança à Crise: a experiência das políticas regionais no nordeste**. Campinas, SP, 2001 Dissertação (Mestrado em Economia) Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. **O Nordeste e o Regime Autoritário: discurso e prática do planejamento regional**. São Paulo: HUCITEC, 1987.

CASTRO, Josué. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro; pão ou aço**. 14 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

COELHO, Jorge. **Nordeste Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural**. Recife, UFPE, 1978.

_____. **As Secas no Nordeste e as Indústrias das Secas**. Petrópolis: Vozes, 1985.

_____. **Por Que Reforma Agrária**. Recife: Massangana, 1985.

COHN, Amélia. **Crise Regional e Planejamento: o processo de criação da SUDENE**. São Paulo: Perspectiva. 1976.

DROZE, Wilmon Henry. **Refazendo a Geografia: a epopéia da recuperação econômica do Vale do Tennessee**. Rio de Janeiro / São Paulo: Distribuidora Record, 1966.

DUQUE, José Guimarães: **Solo e Água no Polígono das Secas**. 5 ed. Brasília: Senado Federal – Centro Gráfico, 1980 (Coleção Mossoroense, CXLII).

_____. **Coletânea de Artigos e Estudos de Guimarães Duque**. ,1987. Escola Superior de Agricultura de Mossoró/Fundação Guimarães. (Coleção Mossoroense, CCCLXXII).

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2000.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra: As Origens e as Vertentes Formadora do Pensamento Cepalino. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.54, n.3, p. 333-358, jul/set. 2000.

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Quanto Vale a Caatinga?**. Fortaleza, 2002.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 3 ed. Rio de Janeiro: Fundação de Cultura, 1965.

_____. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1974.

_____. **A Fantasia Desfeita**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1989.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. 29 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1999.

_____. **O Nordeste e a Saga da Sudene (1958 – 1964)**. Rio de Janeiro: Contraponto: 2009 Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

GALINDO, Osmil (org.). **Transposição do Rio São Francisco: a dimensão socioeconômica** coordenado por Dirceu Pessoa. Recife, Massangana, 1989.

GUIMARÃES, Mário Krueh. **Crédito Rural: enfoques da política agrária brasileira**. São Paulo, 1974.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e Agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980**. São Paulo: Hucitec, 1995.

GOODMAN, David E; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Incentivo à industrialização e desenvolvimento do Nordeste**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974, GTDN. Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste. Rio de Janeiro, 1959.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 6 ed. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1971.

IANNI, Octavio. **Sociologia da Sociologia Latino-Americana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971

_____. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro, 2003. .

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (BRASIL) **IPEADATA**. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/>. Acesso em; 16 de agosto de 2011

LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-1961):** processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002

LANDIS, David S. **A Riqueza e a Pobreza das Nações:** por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres. 7 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. São Paulo: Livraria e Editora Polis Ltda, 1984.

MARANHÃO, Sílvio (Org.). **A Questão Nordeste:** estudos sobre formação histórica, desenvolvimento e processos políticos e ideológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

MARTINS, Mônica Dias. **Açúcar no Sertão:** a ofensiva capitalista no nordeste do Brasil. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2008.

MEDEIROS, Maria do Socorro. **A Modernização da Agricultura no Sertão de Pernambuco:** ação de estado através da irrigação em áreas privadas; estudo de caso nos municípios de Afogados da Ingazeira e Ingazeira. Recife, 1986. Dissertação. (Mestrado em Administração Rural)- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal Rural de Pernambuco.

1

MELO, Mário Lacerda de. **Regionalização Agrária do Nordeste**. Recife. SUDENE, 1978.

MOREIRA, Raimundo. **O Nordeste Brasileiro:** uma política regional de industrialização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

OLIVEIRA, Francisco. **A Economia da Dependência Imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

_____. **Elegia para uma Re(li)gião**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. **Crítica a Razão Dualista**. 4 ed. Petrópolis: Vozes/CEBRAP, 1981.

PERNAMBUCO Fundação de Informações para o Desenvolvimento de Pernambuco – FIDEPE – **Movimentos Migratórios:** 1950 - 1980. Recife, 1981.

_____. **Distribuição Espacial da População do Estado de Pernambuco:** 1940 – 1980. Recife, 1982.

PIRES, Maria Idalina da Cruz. **Colonização e Conflito:** o povoamento do sertão nordestino e a “Guerra dos Bárbaros”. Recife, 1989. Dissertação. (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História, Centro de Filosofia e Ciências Humanas.

RANGEL, Ignácio. **A Inflação Brasileira:** 2 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1978.

SAYAD, João. **Crédito Rural no Brasil:** avaliação das críticas e das propostas de reforma. São Paulo: Pioneira. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1984.

SAMPAIO, Yony. **A Economia de Pernambuco**: um estudo das transformações recentes. Recife: 1975 Dissertação. (Mestrado Em Economia). Programa Integrado de Mestrado e Economia e Sociologia. Departamento de Economia, Universidade Federal De Pernambuco. CONDEPE/UFPe.

SAMPAIO, Yony; SAMPAIO Leonardo; MARANHÃO, Sílvio. **Desenvolvimento Rural no Nordeste**: a experiência do polonordeste. 2 ed. Recife, CME-PIMES. 1987.

SANTOS, Rogério Ferreira. Análise Crítica da Interpretação Neoclássica do Processo de Modernização da Agricultura Brasileira. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v.8, n.3, p. jul./set. 1988.

SIESÚ, Abraham Benzaquen; BACELAR, Tânia et al GTDN: **Da Proposta à Realidade**: ensaios sobre a questão regional: o Nordeste do Brasil. Recife. Editora Universitária UFPE, 1994. (Série Estudos universitários).

SILVA, Marlene Maria da. **Sertão Norte**: área do sistema gado/algodão. Recife: SUDENE, 1982.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. **Entre o Combate a Seca e a Convivência Com o Semi-árido**: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

SIMONSEN, Roberto Cochrane; GUNDIN, Eugênio: **A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira**: coletânea da polemica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. 2 ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978

SINGER, Paul. **A Crise do Milagre**: interpretação crítica da economia brasileira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

_____. Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste: 1963/1965. Recife: SUDENE, 1966.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria Brasileira**: origem e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense , 1986.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. 11 ed. Rio de Janeiro: Zahar , 1983.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

VILLA, Marco Antonio. **Vida e Morte no Sertão**. história das secas no Nordeste nos Séculos XIX e XX. São Paulo: Afiliada, 2000.

ARTIGOS

BACHA, Edmar Lisboa. **O Rei da Belíδια**: uma fábula para tecnocratas. <http://iepecdg.com.br/Arquivos/ArtigosBacha/Bel%EDndia.pdf>. Acesso em 24/9/2009.

PELLEGRINO, Anderson César G. T.. **As Idéias da Cepal Sobre a Questão Agrária Latino-Americana**. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/economia/article/viewFile/1983/1644> Acesso em: 13/11//2009

SUASSUNA, João. A Salinidade de Águas do Nordeste Semi-Árido. Disponível em: <<http://www.cepis.org.pe/eswww/fulltext/recuhydr/salinida/salinida.html>>. 5/4/2010.

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. **A Problemática do Semi-árido Nordestino a Luz de Celso Furtado:** permanência da pobreza estrutural. Artigo disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/>>. Acesso em 25/2/2010.

DOCUMENTOS

ALVES, Marcio. FIORENTINO, Raúl. **A Modernização Agropecuária no Sertão de Pernambuco.** Projeto DRIN-Brasil/OEA/SUDENE. Documento A-2. Recife, 1980.

BANCO MUNDIAL. Brasil: **Avaliação Preliminar dos Programas de Desenvolvimento Rural para o Nordeste.** Washington, D.C, 1983.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A.. ESCRITÓRIO TÉCNICO DE ESTUDOS ECONÔMICOS DO NORDESTE (ETENE). POLONORDESTE: Análise dos Fluxos Financeiros. Clonilo Moreira Sindeaux de Oliveira. Relatório final (DOCUMENTO PRELIMINAR PARA DISCUSSÃO). Fortaleza – CE, junho de 1983.

BOLETIM SOBRE POPULAÇÃO, EMPREGO E RENDA NO NORDESTE – RECIFE: SUDENE, FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO, 1985, V.4.

6.1.12 Relatórios oficiais

COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR. Departamento de Pesquisa Científica e Tecnológica. **Relatório** . Rio de Janeiro, 1972. Relatório. Mimeografado.

6.1 13 Relatórios técnico-científicos

SOUZA, Ubiraci Espinelli Lemes de; MELHADO, Silvio Burratino. **Subsídios para a avaliação do custo de mão-de-obra na construção civil.** São Paulo: EPUSP, 1991. 38p (Série Texto Técnico,TT/PCC/01).

6.1.14

COMISSÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO AGRÍCOLA DE PERNAMBUCO **Relatório de Avaliação e Análise da Conjuntura Agrícola Estadual.** Recife, 1973.

_____. **Plano Anual do Setor Público Agrícola.** Recife, 1976.

AGENCIA ESTADUAL DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO -CONDEPE. **Projeto Asa Branca: avaliação e sugestões.** Recife, 1982.

COMISSÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO AGRÍCOLA DE PERNAMBUCO **Agropecuária de Pernambuco:** características e sugestões para políticas de desenvolvimento do setor. Recife, 1971.

CENTRO TÉCNICO AEROESPACIAL. **Estudos do Paleoclima da Região Semi-Árida do Nordeste Brasileiro.** São José dos Campos, 1987.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS DIRETORIA REGIONAL.

Projeto Sertanejo: subprograma de implantação e operação do Núcleo Salgueiro - PE. Recife, 1977.

_____. **Projeto Sertanejo. subprograma de implantação e operação do Núcleo Custódia - PE.** Recife, 1977.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA **O Técnico, a Tecnologia, o Ambiente e o Produtor Rural no Trópico Semi-Árido Brasileiro:** reflexões além da questão tecnológica. Petrolina, PE, 1985.

_____. **Centro de Pesquisa do Trópico Semi-Árido:** considerações sobre crédito agrícola: o caso Ouricuri, PE. Petrolina, 1985.

_____. **Breve História do Algodão no Nordeste do Brasil.** Dezembro de 2003. Disponível em <www.cnpa.embrapa.br/publicacoes/2003/DOC117.PDF> Acesso em; 2/11/2010.

GECA/GRPN- Relatório Sintético. POLONORDESTE. Recife, agosto de 1978.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DE PERNAMBUCO. **Produto Interno Bruto a Custo de Fatores do Estado de Pernambuco 1970-1980.** Recife, 1984. (Agregados Econômicos Estaduais). PER-CONDEPE.

MINTER – DNOCS – Estudos Básicos. I – Estudo Hidrológico das Possibilidades de Aproveitamento do Açude Público “Custódia”-PE. II - Estudo Hidrológico do Açude “Entre Montes”-PE.

MINTER – SUDENE – GRPN. POLONORDESTE: Abordagem Crítica. S/D.

PERNAMBUCO Secretaria da Agricultura Comissão Estadual de Planejamento Agrícola de Pernambuco – CEPA. **Programa Especial de Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste** (Projeto Sertanejo – Núcleo de Ouricuri). Sub-Programa de Implantação e Operação – Ouricuri-PE, Recife, 1977.

_____.Secretaria da Agricultura.Comissão Estadual de Planejamento Agrícola de Pernambuco – CEPA. **Produto Interno Bruto do Setor Agropecuário do Estado de Pernambuco 1977.** Recife, 1978.

_____.Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco–CONDEPE. **Plano de Desenvolvimento do Sertão do Alto Pajeú-Pe.** Recife, 1974. 3v.

_____.Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco CONDEPE. **Plano de Desenvolvimento do Sertão do Moxotó- Pe.** Recife, 1974. 3v.

_____.Secretaria de Agricultura/Comissão Estadual de Planejamento Agrícola de Pernambuco – CEPA **Projeto de Produção e Distribuição de Sementes Melhoradas,** Recife, 1975. Convênio: Ministério da Agricultura – SUDENE – Estado de Pernambuco – ANCAR/PE

Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco – CONDEPE. **Plano de Desenvolvimento do Sertão do Araripe – Pe.** Recife, 1974. 3v.

_____. **Estudo de Viabilidade do Aproveitamento da Gipsita da Região do Araripe na Produção de Enxofre e/ou Ácido Sulfúrico e Subprodutos.** Recife, 1976.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. **Estudos da Agropecuária em Pernambuco** Visando o Crédito Rural Orientado, **1969.**

MINTER.SUDENE.POLONORDESTE.OEA. **Crédito Rural em Pernambuco:** uma análise preliminar. Recife, Outubro de 1982.

MINTER/BNB/ETENE. PROJETO SERTANEJO. **Avaliação e Sugestões:** relatório final. Fortaleza, 1983.

OEA/SUDENE. Projeto DRIM-BRASIL: Análise Preliminar da Política Agrária no Nordeste Brasileiro no Período 1950-1980, Enfatizando o Estado de Pernambuco. Documento n. A-5. Recife, agosto de 1981.

VIII CURSO DE PLANEJAMENTO AGRÍCOLA. **Política de Financiamento Agrícola Para o Nordeste.** Recife, 1976.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária **II Plano Regional de Reforma Agrária de Pernambuco.**

SEPLAN. **Unidade Técnica do Projeto Asa Branca.** Sínteses de Atividades. 1981.

SBPC. Ciência Hoje. n 259, vol 44, Maio de 2009.

_____,SEPLAN. **Unidade Técnica do Projeto Asa Branca.** Breves Informes Sobre o Projeto Asa Branca. 1982.

_____. **Unidade Técnica do Projeto Asa Branca.** Sínteses de Atividades. 1982.

SUDENE. **A Sudene e o Planejamento Agrícola:** referencial para recriação das bases conceituais e institucionais. Recife, 1988.

_____. **Projeto Sertanejo: relatório anual de acompanhamento.** Recife, 1979.

_____. **Projeto Sertanejo: sugestões visando sua melhoria.** Recife, 1980.

_____. **Projeto Sertanejo: alguns aspectos sobre o desempenho do Projeto Sertanejo.** Recife, 1981.

REVISTAS

A MELANCÓLICA maioria. Veja. São Paulo: Ed. Abril, ed. 485, p. 84-87, dez. 1977.

Cadernos de Estudos Sociais – Recife: Fundação Joaquim Nabuco – Instituto de Pesquisas Sociais, 1985. (Vol. 1). Semestral.

CONFIDENCIAL ECONÔMICO. Fevereiro de 1981.

CORREA, Marcos Sá. **Tentando Vencer a Maldição do Dinheiro Perdido:** não é só a seca que

assusta o nordeste – mas a imagem de região sem futuro, onde é inútil investir. **VEJA**, São Paulo: Abril, ed. 645, p 53-57, Mar, 1981.

CORREÇÃO de Rumos. *Veja*. São Paulo: Editora Abril, ed. 322, p. 32, nov. 1974

COSTA, Adriane Lobo. Extensão Rural e Meio Ambiente. Fundação Universidade Federal do Rio Grande. Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental. v.7 out/nov/dez 2001. Disponível: <<http://www.remea.furg.br/mea/remea/vol7/adriane2.pdf>> Acesso em: 26/5/2010.
DADA a saída, *Veja*. São Paulo: Editora Abril, ed. 481, p. 146-147, nov. de 1977.

DINHEIRO mal usado. *Veja*. São Paulo: Editora Abril, ed. 395, p. 78-79, mar. 1976.
Revista Econômica do Nordeste. V. 21 - n 2 – abril/junho de 1990. BN

Revista Econômica do Nordeste. V. 12 – julho/setembro de 1981. Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – ETENE. BNB, Fortaleza, Ceará.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. As circunstâncias da Criação da Extensão Rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.16, n.2, p.97-134, maio/ago. 1999.

O NORDESTE cresce, muda pouco. *Veja*. São Paulo: Editora Abril, ed. 14, p. 22-25, dez. 1968.

OS SERTÕES do Nordeste Morrem de Sede: A região Pede Socorro ao Entrar no Terceiro Ano da Pior Seca do Século. *Veja*. São Paulo: Editora Abril, ed. 654, p. 44-53, Mar, 1981.

SUDENE em guerra. *Veja*. São Paulo: Editora Abril, ed. 90, p. 38, Mar. 1970.

RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. Conceito de Seletividade de Políticas Públicas e Sua Aplicação no Contexto da Política de Extensão Rural no Brasil. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 14, n 1, 1997. Disponível em: <http://jararaca.ufsm.br/websites/deaer/download/VIVIEN/Texto06/historicoer.pdf> > Acesso em: 26/5/2010

IEIRA, Flávio Lúcio R. Estado e Questão Regional: por uma economia política da região. **Revista de História** n.14 jan.-jun. 2006. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/saeculum/saeculum14_dos09_vieira.pdf>. Acesso em 22/12/2009.

JORNAIS

AFONSO reafirma que o governo realizará mesmo reforma agrária. **Diário de Pernambuco**, Recife, 21.nov. 1965, p. 1.

A FÓRMULA mágica dos incentivos fiscais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 de mar. 1970, s/p.

APARECIDO, José; CORDEIRO, Valdemar. O Maranhão em nova rota. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07. jan. 1968, PC, p. 18.

BRASIL será celeiro da humanidade com nova política agrária, afirma Leme. **Diário de Pernambuco**, Recife, 10 de out. 1964, PC, s/p.

CB quer eleições em 65 e reforma agrária sem emenda constitucional. **Diário de Pernambuco**, Recife, 22 de jun. 1964, p. 1.

COMEÇA dinamização da reforma agrária. *Jornal do Commercio*, Recife, 22 de fev. 1968, p. 1.

COSTA edita o Ato 9 que fará a reforma agrária. *Jornal do Comercio*, Recife, 26 de Abril de 1968, p. 1.

DEZ anos de Sudene ou o milagre do novo Nordeste. *Jornal do Comércio*, Recife, 09 de dez. 1969, s/p.

DIRETOR comercial da “Willys” diz que o Recife vai ser a Detroit do Nordeste. *Diário de Pernambuco*, Recife, 13 de jan. 1966, PC, s/p.

FRAUDES na captação do 34/18. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 de out. 1972, s/p.

IDEOLOGIA será apurada na Sudene. *Diário de Pernambuco*, Recife, 7 de mai. 1964. p. 3.

IMPOSTO de renda, amigo do Nordeste. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 de mar. 1969, *Caderno Especial*, p. 34.

NORDESTE todo quer que presidente salve 34/18. *Jornal do Comércio*, Recife, 21 de dez. 1967, p.1.

OLIVEIRA, Gildson; RODRIGES, Rodger. Verbas Para Flagelados Financia Corrução. **Diário de Pernambuco**, Recife, 14 jul. 1982. C. Cidade, p. A-7.

PAULO Guerra: Sudene fracassou na gestão do Sr. Celso Furtado. *Diário de Pernambuco*, Recife, 19 de mai. 1964, p. 3

POLÍTICA distorcida desvirtua as ações do Polonordeste. *Diário de Pernambuco*, Recife, 07 de set. 1980. c. 1A, p. 27.

REFORMA agrária. *Jornal do Comércio*, Recife, 7 de fev. 1969, p. 4.

REFORMA agrária não prever desapropriação mas sim colonização. *Diário de Pernambuco*, Recife, 20 de ago. 1964. c.1, p. 4.

REFORMA agrária não significará desapropriações. *Diário de Pernambuco*, Recife, 9 de mar. 1966. c. 1, p. 1.

SÉRVIO, Jair. DNOCS vai redimir sertão com obras do Pajeú. **Jornal do Comércio**, Recife, 2. Jul. 1967, s/p.

SUDENE constata fraudes com incentivos fiscais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 de out. 1977, *Economia*, p. 24.

TECNOLOGIA sofisticada contra as secas do NE. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 de mai. 1976, primeiro caderno, p. 13.

III Plano Diretor é o objetivo básico; Criou-se a imagem de um novo Nordeste. *Diário de Pernambuco*, Recife, 2 de jul. 1965, PC, s/p.

