

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA INTERAMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EIAP

CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

EXPERIÊNCIAS AGRÍCOLAS NO NORDESTE:

A IRRIGAÇÃO

RESPONSÁVEL: HELENA LEWIN

RIO DE JANEIRO

- 1978 -

Í N D I C E

I - INTRODUÇÃO

II - PARTE I

X CAPÍTULO I - BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANEJAMENTO
NO BRASIL

X CAPÍTULO II - O SETOR AGROPECUÁRIO E SEU PAPEL EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SEGUNDO A ÓTICA DOS
PLANOS NACIONAIS P914

X CAPÍTULO III - NORDESTE E PLANEJAMENTO: A PROBLEMÁTICA
DA SECA E AS ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL 114

III - PARTE II

X CAPÍTULO I - A AGRICULTURA IRRIGADA COMO UMA EXPERIÊNCIA
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM ESTUDO EM-
PÍRICO DAS COMUNIDADES IRRIGADAS

CAPÍTULO II - A PESQUISA DE CAMPO: TÉCNICAS E MÉTODOS
UTILIZADOS PARA CIRCUNSCREVER O SEU CAMPO

CAPÍTULO III - ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS NA PESQUISA
DE CAMPO

IV - APÊNDICES

- QUESTIONÁRIO

- TABELAS

EXPERIÊNCIAS AGRÍCOLAS NO NORDESTE

A IRRIGAÇÃO

I - INTRODUÇÃO

A partir das experiências agrícolas no Nordeste, destacou-se a irrigação como contraponto privilegiado da presente análise, procurando integrar dinâmica e contrastivamente a teoria e a prática dos discursos políticos contidos nos planos e programas governamentais que objetivam a recuperação das terras secas.

O estudo da prática cotidiana nas áreas sujeitas ao impacto da irrigação, assume relevância teórica quando se procura interpretar o quadro cultural-valorativo e sócio-econômico dos atores produtivos diante de um novo "fazer agrícola".

O clássico binômio "clima/solo", que durante longo tempo permaneceu como a única explicação para o fenômeno das secas, sofrerá, neste estudo, uma revisão analítica. Pretende-se um alargamento na abordagem deste tema com o objetivo de demonstrar que os componentes de caráter geográfico condicionantes nas formas de ocupação humana do espaço físico não se encerram em si mesmo. Tratar-se-á de demonstrar que a organização do espaço físico revela em sua subjacência conotação de ordem sócio-antropológica e econômico-política. Dessa forma, a ênfase repousará sobre a categoria abrangente de espaço social, no qual aquele se encontra incluso. Isso não significa que as variáveis de nature

za geográfica (hidrológicas, pedológicas, agrológicas, geológicas, topográficas, pluviométricas, etc.) serão descartadas. Muito pelo contrário. Na construção dos perfis das áreas secas, elas serão analisadas em conjunto com as variáveis de natureza social a fim de prover a caracterização ampla do chamado Polígono das Secas e as suas diferenciações internas.

A contextualização do espaço social da presente pesquisa abrange as seguintes dimensões:

Geral : a região Nordeste

Específica: o Polígono das Secas

Singular: áreas significativas para o estudo de caso

A presente pesquisa visou alcançar dois objetivos básicos:

A) Apreender o significado político-econômico dos planos de desenvolvimento nacional e/ou regional em relação ao papel da irrigação como força motriz para desestagnação da zona semi-árida do Nordeste brasileiro. Através do balanço quantitativo e qualitativo das "propostas teóricas" contidas nos planos governamentais procedeu-se à análise da sua significação ideológica e as formas de articulação com a doutrina da "potência emergente" (ver Ia. Parte: Capítulo I, II e III)

B) de investigação empírica dos principais "perímetros" de irrigação em operação testando concretamente a equação: resultados obtidos/resultados programados. A explicação crítica de cada área selecionada na amostra foi agregada a abordagem comparativa entre elas no intuito de captar quais as variáveis independentes e intervenientes de maior impacto causal nas taxas de su

cesso ou de fracasso nos espaços sociográficos submetidos à política de irrigação (ver Parte II: Capítulos I, II e III).

Inegavelmente, o número de programas, planos e medidas de modernização, que os órgãos de planejamento governamental vem estabelecendo a fim de promover tecnicamente o fenômeno do "take off agrícola", é muito amplo. Contudo, os resultados dessa ação oficial se distribuem desigualmente sobre o espaço físico-social brasileiro porque também desigual é o tratamento dispensado às várias regiões e subregiões consideradas com a clientela-alvo.

Os investimentos e os subsídios concentram-se preferentemente em áreas e atividades do setor primário que apresentam, a priori, as melhores condições de responder favoravelmente aos estímulos emitidos, ou seja, produzir "retornos" que maximizem a função rentabilidade.

É a partir da recente responsabilidade atribuída à agropecuária no aceleração do desenvolvimento nacional que se deve inserir a irrigação como uma das modernas políticas de mudança agrícola ao objetivar a conversão de solos áridos de baixo rendimento por hectare em terras agriculturáveis de fertilidade "normalizada".

A origem dos debates sobre a irrigação como uma das estratégias anti-seca remonta aos trabalhos científicos de técnicos nacionais e estrangeiros na virada deste século. Porém, até a segunda metade da década dos 60 o desenvolvimento da agricultura irrigada nunca foi introduzida de forma sistemática, embora experimentalmente tivesse havido algumas tentativas pouco significativas.

A concentração dos esforços governamentais pautou-se , majoritariamente por uma orientação engenharística de construção de reservatórios para acumulação de água, cuja função era prover estoques compensadores para a correção dos ciclos das secas.

Os recentes cálculos econômicos são extremamente otimistas quanto aos resultados da agricultura irrigada em relação ao aumento da oferta de bens do setor primário e à expansão dos mecanismos de geração e distribuição da renda. Essa nova perspectiva de integrar ao circuito da racionalidade econômica a vasta área assolada periodicamente pelas secas condicionou o surgimento de programas prioritários no Nordeste árido e o desejo de vultosos recursos monetários, técnicos e humanos para acelerar as metas a serem alcançadas em prazos relativamente curtos, quando se compara a magnitude do projeto de recuperação global do "espaço comprometido pela seca" que representa mais de 60% da área total da região nordestina.

Esse presente estudo centrou sua atenção sobre o papel da irrigação como agente de transformação do papel do Nordeste árido brasileiro.

O "background" estrutural da presente análise será o período que vai da década dos 50 - considerada como marco de referência inicial da gestação da ideologia do desenvolvimento , continuando sua trajetória no decênio seguinte porém revestida de características tecnicistas peculiares - até os atuais anos 70 - quando se tematiza oficialmente o conceito de "potência emergente".

Este intervalo de tempo contém dentro de si importantes

"cortes" nas relações entre Estado e Sociedade Civil no que se refere aos modelos políticos que, genericamente, podem ser denominados de "aberto" e "fechado", além da grande oscilação pendular entre as alternativas do desenvolvimento capitalista de tipo "associado" ou de feição "nacionalista". Por outro lado, essa época representa o "turn-point" da revolução industrial brasileira ao significar a instalação e consolidação definitiva da produção de bens de capital. Fases substitutivas de importação são rapidamente exauridas e recuperadas por estágios tecnologicamente mais avançados. Essa evolução não se procedeu sem crises e tensões generalizadas visto o concurso maciço e ampliado, no cenário econômico nacional, de dois atores institucionais que anteriormente se moviam dentro de limites relativamente restritos: o capital estrangeiro e o Estado. Este último concentrou um duplo papel; o de agente planejador do desenvolvimento nacional e como personagem empresarial de grande porte preferentemente alocado nos setores dinâmicos da produção econômica.

As relações entre agricultura e Estado refletem o dinamismo político e econômico que caracterizou o início desse período de grandes discussões temáticas versando sobre as reformas, entre as quais o problema da terra conotou-se de intensa movimentação ideológica, quer ao nível do debate político nos centros urbanos quer ao nível da confrontação social nas áreas rurais. Além desse importante aspecto de configuração das formas sociais na constelação de interesse movendo-se no sentido de capturar/monopolizar espaço na esfera das decisões junto ao poder político, deve-se observar que as relações interregionais e cidade-campo, ganharam uma nova formulação doutrinária em função dos princí

pios de nacionalidade/totalidade. Embora como pensamento político a idéia de nacionalidade não seja movida na história brasileira, nesse momento, no entanto, assumiu conotação especial, pois os mecanismos e as formas articuladoras entre as "macroregiões" que compõem a entidade nacional deixaram de ser teoricamente analisadas como realidades sócio-econômicas específicas encerradas em si mesma para serem apreendidas metodologicamente como "momentos diferenciados" de um mesmo modo de produção: o capitalismo.

As clássicas explicações sobre os fatores causais das disparidades regionais e setoriais passaram por uma severa revisão analítica e às regiões menos desenvolvidas dentro do quadro macroestrutural lhes foram atribuídas o status de sócios menores da comunidade econômica nacional que se rege plenamente por relações capitalistas de produção. A instalação do BNB em 1952, a SUDENE em 1959, posteriormente a SUDAM, o BASA, a SUDECO, a SUVALE e a CODEVASF, entre outros, configuram a citada visão empresarial capitalista do espaço brasileiro associada à doutrina da segurança nacional que contém as raízes do atual desdobramento em "potência emergente".

PARTE I

Cap.I:
Breves Considerações sobre o Planejamento Brasileiro

Cap.II♦
Setor Agropecuário e seu papel no Desenvolvimento Brasileiro

Cap.III:
Nordeste e Planejamento: a problemática das secas e o Desenvolvimento Regional

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANEJAMENTO NO BRASIL

O modo pelo qual Estado e Economia se articulam, media das essas duas instâncias pelos agentes coletivos configurados em termos de classes sociais, exprime as relações interacionais do poder político e do poder econômico, quer em sua expressão mais ampla de processo quer em um momento conjuntural determinado. Uma das vias de apreensão dessa articulação encontra-se no conteúdo filosófico da política econômica governamental e nos seus mecanismos de praxialidade, isto é, nos instrumentos e meios de operacionalização prática dos objetivos teóricos da política. Esse exercício analítico ilumina as subjacências não explicitadas permitindo descobrir os desdobramentos internos referentes às relações de dominação/apropriação dos recursos gerados e como essas relações são produzidas socialmente além de desvendar a mecânica estabelecida para garantir eficiência ao modelo elaborado.

As formulações teóricas e doutrinárias assim como a consecução prática das políticas econômicas governamentais revelam a organização dos interesses das classes sociais e suas frações internas e de que forma essas classes se relacionam entre si, quer em situação de "conciliação estratégica" quer em momentos de agudização de "confrontação controlada".

Independente da vertente pretendida pelo capitalismo brasileiro (de tipo autônomo X de tipo dependente), a sua essência permanece inalterável na medida que se assenta sobre o processo de acumulação e reprodução do capital apropriado privati-

vamente. Nesta configuração, os atores significativos, são por um lado, a burguesia empresarial — nacional ou estrangeira — e, por outro, o próprio Estado cuja dinamicidade se reflete através de suas ações governamentais ao criar condições institucionais propícias ao desenvolvimento ampliado das forças produtivas. Convém sublinhar que na constituição dos poderes do Estado brasileiro é o Executivo que assume a hegemonia de ação no que se refere à vida econômica nacional contando para o exercício dessa função com uma estrutura organizacional e um corpo técnico-administrativo especializado que se configura como um sistema institucionalizado de suporte — a tecnoburocracia — que provê os mecanismos de garantia e de agilização racional do modo de produção capitalista em vigência.

Será pois no âmbito da tecnoestrutura estatal onde se realizará a interação das decisões econômicas e políticas culminando na metamorfose das estruturas econômicas em políticas e vice-versa e na qual concretamente se exercerá o impacto hegemônico do poder Executivo, como essência do Estado (1).

Caracterizando-se o planejamento como um processo de controle social — realização controlada da História — (2) a problemática da planificação tem seu significado ideológico no poder e no direito dos agentes sociais de atuarem como autores

(1) IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-70. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971.

(2) PEREIRA, Luiz. Ensaio de sociologia do desenvolvimento. São Paulo, Pioneira, 1970.

e atores de seu próprio devir. Esta conceituação genérica, na qual o sujeito dessa liberdade é um ser indeterminado e geral, tem servido de fundamento teórico para tipos de sistema político-econômicos diferentes, contrários e opostos. Isso porque, ao nível do enunciado abstrato-formal o planejamento, como a modalidade contemporânea de fazer a História, encontra sua contrapartida no pensamento de tipo tecnocrata-autoritário que se baseia no cálculo da eficácia e racionalização dos meios e fins objetivando alcançar a otimização dos recursos. Dentro deste enfoque singular, o planejamento passa a ser um produto exclusivo das sociedades modernas em oposição às sociedades tradicionais.

O planejamento, apenas operado como um processo instrumental para qualquer tipo de sociedade moderna, é uma categoria sociológica que padece de um vazio conceitual porque descarta da sua compreensão analítica o complexo relacionamento entre Estado e Economia, entre História e classes sociais. Em outras palavras, retira a essência política das relações sociais e esvasia de suas especificidades econômicas cada modo de produção, gerando, dessa forma, atitudes de "mentalidade científica" relativa à atividade do planejamento.

Ao criticar a visão tecnocrática do planejamento como uma ideologia da "neutralidade" Lefebvre aponta para a necessidade metodológica de considerá-la como fenômeno social, desdobrando-se em dois sentidos.. "De um lado, desenvolve-se no sentido utópico. Os técnicos, apenas com o auxílio da técnica industrial, vão construir a cidade ideal. Sem dificuldades outras que aquelas provindas da incompreensão dos políticos, eles

podem, eles devem criar um mundo melhor. ... A industrialização será conduzida a seu termo histórico e humano, fora de qualquer problema posto pelas relações humanas e sociais. Malgrado suas pretensões à pura objetividade, a teoria tecnocrática e gerencial tem um conteúdo político. Ela dissimula o significado político do poder dos técnicos, o significado de seu esforço para penetrar no aparelho de Estado, para geri-lo... A ilusão tecnocrática supõe que se considere o Estado como simples instrumento, como um conjunto de técnicas governamentais, em si mesmo in diferentes às relações sociais e superior a essas relações. O que dissimula a estrutura desse Estado e impede a análise de suas formas capitalistas ou socialistas". (3)

O planejamento, como uma filosofia de intervenção reguladora, iniciou-se nas economias capitalistas como uma atividade ordinária, e não mais aleatória a certos momentos críticos, a partir da tomada de consciência de que o livre jogo das forças de mercado com seus mecanismos automáticos de equilíbrio não era suficiente para fazer frente às instabilidades do sistema econômico que, por sua vez, repercutiam de forma intensamente negativa sobre as taxas de acumulação de capital.

Os autores clássicos formulavam como antinômicas as noções de "política" e "planejamento". Entendiam o planejamento como "administração racional" ou o processo de distribuição ótima dos recursos e dos meios tendo em vista os objetivos dados. No entanto, como a determinação desses objetivos sempre

(3) LEFEBVRE, Henri. Les conditions sociales de l'industrialisation. In: G. Gurvich (org). Industrialisation et technocracia. Paris, Colin, 1969. Cf. L. Pereira, op. cit.

foi da alçada da decisão política, que decorre da vontade de umas classes sobre outras, a política estaria ligada à esfera não-racionalizada da vida social, donde a "zona de incerteza" invade a área das decisões racionalmente adotadas, segundo padrões estabelecidos a priori. Nesse sentido, planejamento e política se oporiam por princípio (4). Assim, para que o planejamento pudesse resguardar a sua integridade e não sofrer a influência corruptível da política, deveria estar circunscrito e subordinado à área da Administração. Sob esta ótica, só se podia conceber o planejamento como sendo viável nas sociedades socialistas na medida em que o processo revolucionário e a nova ordem estabelecida suprimisse a Política pela Administração. Aque-la perderia a sua razão de ser pois não haveria relações de dominação X subordinação entre classes e o próprio Estado, como fenômeno político, se extinguiria por falta de uma essência própria. Dessa forma, não haveria impedimento para a implantação das "decisões racionais" tecnicamente elaboradas.

A experiência histórica tem demonstrado que nos países socialistas o planejamento se introduziu antes mesmo da utópica homogeneização social como também nas sociedades capitalistas o planejamento está sendo crescentemente adotado, coexistindo com as várias formas de estrutura de dominação política. Deriva daí uma questão fundamental na medida em que o planejamento tem sido basicamente vinculado ao desenvolvimento econômico induzido. Neste sentido, fica patente que a decisão de pla-

(4) CARDOSO, F.H. Aspectos políticos do planejamento. In: Betty Mindlim Lafer (org.). Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 1970.

nejar é fundamentalmente política objetivando uma equação "mini max" que percorre todos os níveis das atividades produtivas, quer estejam alocados no setor público ou privado, embora o estilo de planejamento possa variar em relação a essas duas esferas institucionais.

No setor público das economias capitalistas, principalmente nas regiões subdesenvolvidas, presencia-se uma nítida preferência pelo planejamento alocativo, na medida que é o próprio governo que realiza a programação prévia da atividade produtiva em função de objetivos bem definidos e mensuráveis, custeando os investimentos de implantação/manutenção, determinando a alocação dos fatores de produção — capital, mão-de-obra, recursos naturais — e, dessa forma, ampliando a sua capacidade de intervenção e controle diretos. Em relação ao setor privado da economia, o planejamento utilizado é do tipo indicativo, portador de características de controle indireto "podendo, no máximo, influenciar a adoção e execução de determinadas decisões, mediante o emprego de instrumental de política sócioeconômica que dispõe" (5). Esse controle indireto pode se processar através de inúmeros mecanismos, desde aqueles manipuláveis a nível de mercado, passando pela política creditícia e de preços mínimos até o confisco cambial ou o subsidiamento fiscal.

O planejamento, como uma das características marcantes do mundo contemporâneo, significa uma subversão total no que se refere ao poder do Estado. Ele já não é apenas um juiz

(5) SZMRECSÁNYI, Tamás. Contribuição à análise do planejamento da agroindústria canavieira do Brasil - (tese de doutoramento apresentada ao Dep. de Economia e Planejamento Econômico - Universidade Estadual de Campinas), 1976.

com funções de dirimir conflitos mas fundamentalmente um condutor do processo econômico, utilizando em graus diferenciados a sua legitimada intervenção coercitiva. Isso significa dizer que arquivou-se, em definitivo, a outrora vigência da ideologia liberal.

Dessa forma, o planejamento envolve, além da coordenação das atividades dos vários setores do sistema econômico, a determinação do modelo, a seleção dos instrumentos de política econômica considerados os mais eficazes para consecução da meta governamental, geralmente expressada na fórmula genérica "de desenvolvimento econômico-social".

O planejamento como um processo de intervenção controlada da realidade social, pressupõe vários significados operativos que se fundem em uma única categoria sociológica, embora a literatura registre o uso isolado de um ou outro dos seus significados (6). A dimensão técnica do planejamento é formulada como sendo este um instrumento racionalizador de administração dos "recursos societários" no sentido de seu equacionamento entre meios e fins. A dimensão econômica do planejamento é, por sua vez, entendida como um instrumento otimizador dos "recursos societários", considerados estes recursos como os componentes do sistema produtivo, através da maximização da relação custos/benefícios.

(6) DELFIM NETO, A. Planejamento para o desenvolvimento econômico. SP: USP/Pioneira, 1966.

"É importante que todos compreendam que o planejamento é uma simples técnica de administrar recursos e que, em si mesmo, é neutro: ele pode ser utilizado para fortalecer a economia de mercado ou para substituí-la; pode ser restrito às áreas tradicionais da atividade governamental ou pode ampliá-la; pode ser utilizado com objetivos sociais dignos ou para beneficiar uma classe em detrimento da outra. Os objetivos do planejamento não são definidos dentro de sua própria esfera de ação, mas dentro do poder político".

A dimensão política do planejamento pressupõe ser este um instrumento disciplinador dos "recursos societários" principalmente referidos à relação sociedade civil X sociedade política, através da formulação de representações simbólicas expressas através do "discurso ideológico". E, finalmente, a dimensão social do planejamento implica em sua natureza de "instrumento integrador dos "recursos societários", através do manejo eficiente dos antagonismos sociais — classes sociais, comunidades étnico-culturais e religiosas, grupos raciais, etc — face à distribuição desigual dos benefícios e da riqueza nacional.

No caso brasileiro, o planejamento caracterizou-se por sua fisionomia "sui generis", diferindo das experiências dos países capitalistas desenvolvidos. Resultou, muito mais, como reflexo das crises internacionais exógenas sobre o sistema brasileiro — nas quais o Brasil participou como integrante do mercado mundial de trocas e portador de um status definido na divisão internacional do Trabalho — do que como decorrência de estrangulamentos internos provocados por seu próprio sistema produtivo. Particularmente, os anos da Grande Depressão acarretaram o grande despertar para os problemas da insuficiência do sistema econômico-financeiro do país e da extrema dependência da sua economia agro-exportadora às flutuações do mercado internacional. Durante a década dos 30, apesar da criação de órgãos e comissões especializadas para disciplinar e orientar as atividades produtivas, não há ainda a constituição de planos globais de ação e as medidas adotadas eram principalmente de caráter tópicó-epidérmico para equacionar e resolver situações problemáticas.

cas à medida em que as mesmas se iam apresentando. (7)

O planejamento como instrumento de política econômica estatal começou a ser incorporada pelo poder público durante a 2.^a Guerra Mundial pois que foi a partir desta data que a planificação começa a fazer parte do pensamento e da atividade prática dos governantes brasileiros (8). Verifica-se nesta época o debate generalizado, ao nível dos setores governamental e privado, sobre a temática do planejamento posto em termos dicotômicos: vantagens X perigos.

Foram alvo de estudo e análise as questões relacionadas com a crescente interferência do Estado na esfera do econômico, o papel do poder público na criação de condições técnicas, financeiras e jurídicas para a expansão e diversificação do setor privado da economia, a necessidade do planejamento governamental e o problema do nacionalismo político-econômico associado à segurança do país (9). Embora os problemas acima propostos representem um avanço do nível de discussão em relação à década anterior, eles continuaram relativamente desordenados e se apresentavam em função do imedialismo provocado pelos dilemas de ordem prática.

O clima de crise que configura o período analisado (crise na economia primária-exportadora e crises do capitalismo internacional — Grande Depressão e 2.^a Guerra Mundial) repercu-

(7) LEWIN, Helena. A temática do "mundo rural" nos planos brasileiros de desenvolvimento econômico. In: Debate e crítica, nº 4, nov. 1974.

(8) IANNI, Octávio. Estado e planejamento no Brasil, op. cit.

(9) Ibidem.

te sobre o contexto cognitivo de certos segmentos sociais quanto às limitações de ordem estrutural da economia brasileira, ao mesmo tempo que desvenda possibilidades políticas e ampliação do seu espaço econômico para os novos grupos sociais emergentes no quadro das forças produtivas nacionais.

Verifica-se que, a partir de 1930 e à medida que se estrutura de forma mais consistente e orgânica a burguesia urbana industrial, ela passa a formular um ideário econômico-político que, embora ainda assistemático, refletia a estreiteza de ação autônoma da sociedade brasileira freqüentemente atingida pelas crises originadas nos centros hegemônicos de dominação externa. É, pois, neste contexto que emergiram as realizações de política econômica com significações de tipo nacionalista muito bem caracterizadas no governo Vargas em seus dois períodos, suscitando, em contrapartida, uma intensa preocupação quanto às perspectivas que a economia brasileira poderia oferecer para os capitais estrangeiros. Nacionalismo econômico e desenvolvimento aparecem como se superpondo conceitualmente pois ambos se radicavam no pressuposto de um capitalismo nacional.

Se, de um lado, a 2.^a Guerra Mundial propiciou rupturas que alargavam as perspectivas de consolidação do capitalismo industrial no Brasil, as respostas oferecidas pelo sistema global à burguesia nacional foram de amplitude limitada. Isto, porque, o próprio projeto do capitalismo nacional mostrou-se pouco consistente politicamente para fazer face a um contexto histórico já comprometido com o capitalismo mundial.

Ianni aponta contradições fundamentais no seio da sociedade brasileira ao afirmar que: "havia empreendimentos reais,

além de concepções, que revelavam elevado índice de integração entre interesses de empresários, comerciantes, importadores, políticos brasileiros e interesses de governos e homens de negócio dos países dominantes. Acresce, ainda, que a convicção de que era possível reorientar o sistema econômico brasileiro não chegou a estruturar-se suficientemente como movimento político. A própria ditadura foi um obstáculo à manifestação das correntes políticas contrárias e favoráveis à reorganização do sistema econômico do país. E, finalmente, assim como a Guerra Mundial foi um acontecimento crucial, abrindo novas perspectivas ao sistema político e econômico brasileiro, ela foi, também, o acontecimento por meio do qual criaram-se algumas limitações básicas à reorientação do sistema econômico, na linha do capital nacional. Ao ingressar na Guerra, associando-se e subordinando-se às diretrizes e ações dos Estados Unidos, o governo brasileiro foi obrigado a aceitar, ao mesmo tempo, as condições e as conseqüências dessa colaboração subordinada. Por isso, as forças econômicas e políticas geradas e mantidas pelas relações de tipo imperialista logo se movimentaram. Em conseqüência, organizou-se e desenvolveu-se um movimento contrário à idéia de industrialização e emancipar economicamente o país". (10)

Tentativas de coordenar e planejar a economia brasileira iniciam-se timidamente nos anos 30, ganhando corpo na década de 40 sob múltiplas formas — de propostas (Relatório Simonsen), de diagnósticos (Missões Cooke e Abbik) ou medidas setoriais ou racionalização orçamentária (Plano Salte) (11), per

(10) Ibidem.

(11) LAFER, Celso. O planejamento no Brasil - observações sobre o Plano de metas (1956-61). In: Betty M. Lafer(org) Planejamento no Brasil, op. cit.

durando efetivamente até 1956 quando da formulação do Plano de Metas que pode ser finalmente caracterizado como um divisor de águas na evolução histórica do planejamento no Brasil. O prévio esforço racionalizador do Plano Salte é considerado por Robert T. Dalland (12) como um tratamento setorizado de alguns í- tens considerados básicos dentro da economia para estimular o crescimento econômico do que propriamente um instrumento de pla- nejamento global.

É a partir, pois, do Plano de Metas do governo de J. Kubitschek que se inaugura no Brasil, a obrigatoriedade políti- ca de formular o planejamento econômico como plataforma de ação de cada período de governo, variando o conteúdo e os objetivos dos planos segundo o sistema político-administrativo vigente e a natureza do desenvolvimento econômico já alcançado pelo país, além da ordenação de forças na estrutura de classes sociais.

O Plano de Metas e, com muito mais ênfase, o Plano Trienal se inserem num contexto de ampliação da participação po- lítica através do modelo eleitoral em exercício. Essa mobiliza- ção política, contudo, não se fez através das instituições par- tidárias devido ao monopólio exercido por seus quadros dirigen- tes, que limitavam a militância política de ampliados segmentos da população dentro destas organizações formais. O resultado desta situação foi o aparecimento de relações diretas de tipo "massa-eleite" expressas através do populismo.¹³ A fluidez des- sas relações é extremamente funcional para a elite na medida em

(12) DALLAND, Robert T. Estratégia e estilo do planejamento brasileiro. Rio de Janeiro, Lídador, 1969.

(13) WEFFORT, Francisco C. Classes populares e política - con- tribuições ao estudo do populismo. Tese de Doutoramen- to, Universidade de São Paulo, 1968.

que impede a emergência de mecanismos institucionalizados de controle e de prestação de contas de suas ações. A tomada de decisão política ocorre fora e além dos possíveis controles formais, apesar de sua força de barganha residir no apoio popular. Sem dúvida, esta configuração extremamente conflitual e contraditória é só aparente pois o sistema permite várias coexistências simultâneas: o sistema político clientilístico ao lado da mobilização política; a burocracia tradicional pari passu com a tecnocracia; planificação da vida econômica paralela a concessões aos interesses particularistas, etc. Mesmo após o colapso do populismo com a Revolução de 1964, a relação difusa entre Estado e Sociedade Civil permanece, embora tenha se rupturado o pacto político anterior quanto a "política de massas", imprimindo um novo estilo de decisão e planejamento. (14)

O planejamento, no caso brasileiro, caracterizou-se pela elaboração e implantação dos planos de desenvolvimento nacional a partir de um grupo restrito de técnicos diretamente vinculados ao Poder Executivo. Esses planos não exibem sustentação calcada em consenso político consistente que possa legitimar a ação governamental, quer devido à fluidez das relações "massa-elite", quer devido à cessação da participação política sob o regime autoritário subsequente.

(14) LEWIN, Helena. A temática do "mundo rural" nos Planos Brasileiros de Desenvolvimento Econômico, op. cit.

O SETOR AGROPECUÁRIO E SEU PAPEL NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO,
SEGUNDO A ÓTICA DOS PLANOS NACIONAIS

A análise de conteúdo, a organização temática e o tratamento confinado de cada esfera institucional e de cada setor e ramo de atividade produtiva demonstram o caráter atomizado que os Planos Brasileiros de Desenvolvimento Econômico revelam, reproduzindo a idéia de um ajuntamento de partes como se a realidade global concreta pudesse ser reduzida a um somatório de seus segmentos constituintes.

O setor agropecuário, ou a agricultura em seu sentido abrangente, aparece contemplado nesses Planos como englobando o conjunto de atividades econômicas vinculadas à exploração do solo para a obtenção de alimentos e matérias-primas, vegetal ou animal. A estrutura agrária, como fenômeno sociológico, e as relações sociais e técnicas de produção, responsáveis quer pela "posta em movimento" das atividades econômicas quer pelo padrão organizativo da vida societal no meio rural, estão ausentes das considerações — gerais e específicas — referentes aos objetivos a serem perseguidos pelos Planos Nacionais.

Inferre-se daí que os "setores sociais" são percebidos pelos planejadores como aspectos secundários e reflexos do processo de desenvolvimento econômico.

Considerando que o escopo atribuído à agricultura se limita a uma determinada produção de bens econômicos — alimentos e matérias-primas — em condições concretas específicas — modalidade do uso do solo em seus aspectos físico e espacial —

a sua importância para o desenvolvimento nacional tem sido avaliada segundo uma dupla perspectiva: um enfoque estático e outro dinâmico. "A primeira costuma apoiar-se: (a) no exame dos indicadores macroeconômicos fornecidos pelas contas nacionais e pelas estatísticas de emprego, comércio exterior etc.; (b) na análise das matrizes de insumo-produto (input-output analysis) — não apenas a nível da economia como um todo, mas também no que diz respeito aos fluxos espaciais e intersetoriais dos produtos agropecuários (AYAZY, 1968). Por sua vez, a perspectiva dinâmica procura realçar o modo pelo qual se dá a transferência dos produtos e dos fatores de produção excedentes do setor agropecuário para os demais setores da economia". (15)

O papel da agricultura no processo de acumulação capitalista e sua contribuição para o desenvolvimento nacional fica obscurecido na medida que não se dá a devida atenção à análise da apropriação de seus excedentes — econômicos e demográficos — e aos mecanismos manipulados na transferência inter-setorial, inter-regional e inter-nacional. "São esses excedentes que, direta ou indiretamente, tornam possível o atendimento da crescente demanda de mão-de-obra, matéria-prima e capital por parte dos setores urbanos e industriais da economia. Não menos importante é a função do setor agropecuário no combate à inflação, através do abastecimento de gêneros alimentícios em quantidades suficientes para atender ao aumento da população urbana, à elevação de seus níveis de renda, e à melhoria dos padrões gerais de nutrição. Quanto ao comércio exterior, o setor agropecuário contribui para manter e elevar a capacidade de importar

(15) SZMRECSÁNYI, Tamás. Contribuição à análise do planejamento da agroindústria canavieira no Brasil, op. cit.

da economia nacional — seja através de sua participação nas exportações, seja por meio da substituição de importações de alimentos e matérias-primas. Além disso, o referido setor é também capaz de induzir o crescimento e a diversificação dos demais setores através da sua demanda de insumos produtivos e de bens e serviços em geral. Trata-se, na verdade, de um mercado cativo, cujas reais potencialidades nem sempre têm sido devidamente apreciadas e exploradas." (16)

Mesmo quando o setor agropecuário não é sentenciado ao completo isolamento em referência à sua participação na transformação do cenário econômico macronacional, o seu destaque decorre como consequência da sua contribuição para fora de si mesmo → apropriação exógena (+) e não dos benefícios distribuídos para si mesmo → apropriação endógena (-). Verifica-se a emergência de duas situações complementares: de um lado, a atribuição de um papel extremamente residual às variáveis sociais no planejamento (17) quanto ao desenvolvimento rural e, por outro, a permanência da dicotomia cidade X campo cuja significância ideológica permite sua decodificação em moderno X tradicional. Nessa polaridade, o primeiro termo se justifica pelo exercício de sua função de setor dominante/determinante dos parâmetros econômicos que regem o processo de acumulação capitalista. Por sua vez, definem a forma de apropriação do excedente gerado no contexto subordinado, o segundo termo da relação:

(16) Ibidem.

(17) KOWARICK, Lucio. Estratégias do planejamento social no Brasil - Caderno Cebrap, nº 2. São Paulo, s/d.

campo/tradicional. Reproduz-se entre cidade X campo um específico modelo de extração de "mais-valia" cujo substrato é o mesmo que se estabelece entre as classes produtoras e não-produtoras de valor social.

O termo tradicional traz embutido um "juízo de valor" que o configura necessariamente como "arcaico-antigo-estagnado-atrasado" em oposição à categoria de "modernidade-atual-adiantado-progressista".

A estagnação pois, do mundo rural "é sentida e pensada como uma entidade à parte do conjunto da sociedade capitalista não apresentando a mesma dinâmica de movimento do resto da sociedade. Além disso, ao destacar o condicionamento ambiental — a natureza — a mediação entre os homens e as coisas perdem o seu caráter político-econômico e a realização histórica da comunidade rural fica sujeita aos fenômenos incontrolláveis da natureza, elemento explicativo de sua específica organização social" (18).

Verifica-se a mesma disposição preconceituosa em textos sobre modernização tecnológica e atitudinal do agricultor (19) quando tratam de explicar a sua "resistência" à mudança (20). Isso porque, os problemas rurais são examinados sob a ótica urbana, ... "o vício está em que se transpõe o padrão de racionalidade erigido na cidade para o campo, e os aparentes

(18) LEWIN, Helena. Op. cit.

(19) ECHEVARRIA, J.M. Situação rural na América Latina. In: A agricultura subdesenvolvida. Rio de Janeiro, Vozes, 1969.

(20) ROGERS, Everett. Modernization among peasants: the impact of communication. NY: Holt, Renhart & Winston, 1969.

desvios de comportamento em relação ao padrão são explicados em termos de outras tantas concepções (logicamente citadinas) sobre o homem rural, que nunca são examinadas com o devido cuidado. Problema de outra ordem constitui a crença mais ou menos generalizada na disponibilidade de técnicas modernas e na adequação indiferenciada às diversas situações ". (21)

Por outro lado, existe a pressuposição da existência de dependência unilateral — do rural em relação ao urbano — à quele participando na modernidade urbana através do consumo, quer de seus produtos industrializados quer de seus valores e estilos de vida. "A relação e a dependência recíprocas estão aí negadas. Mesmo quando se pensa numa dependência contrária, do urbano em relação ao rural, tem-se em mente o estrangulamento da oferta de produtos agrícolas ao mercado urbano, ante uma demanda desproporcionalmente maior, atuando de modo inflacionário. O diagnóstico no caso, mecanicamente estabelecido, é o de que se está diante de um regime de baixa produtividade que se modificaria pela injeção de crédito oficial e pela "modernização" dos empreendimentos agrários. Mais uma vez, pois, define-se o problema agrário a partir de uma segmentação, a ser superada, entre o rural e o urbano. Em consequência, só com a submissão da sociedade agrária às mercadorias, aos estilos e às concepções urbanos é que os problemas urbanos decorrentes da

(21) DUARTE, J.C. & QUEDA, O. Agricultura e acumulação. In: Debate e crítica, São Paulo, (2):91, jan.-jun. 1974.

sua ligação a um sistema (rural) anômalo seriam resolvidos".(22)

Dessa forma, o rompimento da estrutura do "atraso do mundo rural" se fará através da introdução forçada dos padrões de conduta racional cujo modelo é representado pela cidade. A "demora cultural" de que padece a comunidade rural na aceitação das inovações é devido à constelação de características negativas de que é portadora cujas leis internas de funcionamento num movimento de causação cumulativa. Em outras palavras, faz-se necessário, como objetivo da ação política do desenvolvimento e econômico, desamarrar os nós de estrangulamento que o campo representa, a fim de facilitar o avanço da homogeneização do sistema de relações de produção vigente, da homogeneização do espaço econômico representado pela liberdade de circulação do capital, dos bens e dos homens.

Uma "idéia-mestra" presente no Planos Brasileiros de vários governos, em relação ao setor agrário, é de que o cálculo econômico do estabelecimento agrícola sempre se baseou em considerações alheias à lógica do mercado devido a sua organização rigidamente arcaica que impossibilita acompanhar o progresso urbano-industrial e, assim o sendo, existe um descompasso entre esses dois contextos em sua capacidade de criar respostas "adequadas" ao desenvolvimento.

O planejamento, como técnica de intervenção nas relações entre Economia e Estado, procura atuar sobre a agricultura — definido como setor retrógrado do país — criando estímulos

(22) MARTINS, José de Souza. Modernização agrária e industrialização no Brasil. In: América Latina, Rio de Janeiro, 12(2): 21, abr.-jun.1969.

favoráveis ao aumento da produtividade agrícola objetivando com-
primir as diferenças regionais ao mesmo tempo que busca uma fôr-
mula de equilíbrio inter-setorial. Essas propostas são geradas
pelas necessidades de um fluxo abundante de matérias-primas pa-
ra atender à expansão das atividades industriais assim como de
alimentos abundantes para prover abastecimento regular dos cen-
tros urbanos.

"A alimentação, como componente maior do custo de re-
produção de força de trabalho urbana, torna-se, especialmente em
condições em que o mercado de trabalho se desorganiza (ou se
"liberaliza" como diz Paul Singer) ponto central na determina-
ção dos salários e, conseqüentemente, influencia a taxa de lu-
cros das empresas e a acumulação. Assim sendo, a fixação dos
preços dos alimentos tende a contemplar antes as necessidades
da acumulação no pólo dinâmico da economia do que a remuneração
dos fatores no setor agrícola. Quando se estabelece a contra -
dição entre os interesses de um e outro setor, o conflito é re-
solvido em termos de relegar a produção de alimentos àquelas
faixas que são naturalmente impossibilitadas de assumir o com-
portamento empresarial (são os pequenos produtores marginais, o
posseiro, o parceiro, o pequeno proprietário, o pequeno arrenda-
tário), gente que produz para sobrevivência e para mercado, ou
o que vem a ser apenas um outro aspecto do mesmo fenômeno, in-
tensificando a exploração dos produtores dependentes do lati-
fúndio, via extração direta de um excedente crescente de ali-
mentos. Dessa maneira, a estrutura de posse da terra conjugada
à estrutura de intermediação, provém as condições para que o
comportamento dos preços deixe de ser sinal imediato para a re-

dução de produção mantendo no nível conveniente as possibilidades de acumulação na cidade. Ao mesmo tempo, essa filtragem mantém as faixas produtoras de alimentos aquém das possibilidades de acesso às técnicas modernas. Esse processo se complementa com os deslocamentos de mão-de-obra nas fimbrias do latifúndio e na fronteira de penetração". (23)

Tem-se procurado sublinhar dois aspectos: primeiro, o tratamento atomizado que é dispensado ao setor agropecuário nos planos de desenvolvimento enquanto situação caudária e reflexa à sociedade urbana, não contemplando as análises as interações dialéticas entre cidade e campo, dentro de uma mesma formação social. Segundo, que o processo de acumulação capitalista não ocorre apenas no contexto urbano e unicamente por conta da contribuição da extração dos excedentes gerados na área rural, apesar de ser esta uma característica marcante da dinâmica relacional entre essas duas instâncias. Essa acumulação também ocorre no campo, em áreas e culturas onde as relações de produção e as formas de remuneração da força de trabalho são nitidamente capitalistas.

Em seguida, uma breve análise dos planos elaborados pelos vários governos brasileiros será levada a efeito, centrando-se especificamente no papel do setor agrário na globalidade da estrutura nacional. Posteriormente, em capítulo próprio, um estudo especial será realizado sobre as políticas, programas e projetos relacionados com o nordeste rural e o seu processo de desenvolvimento regional.

(23) DUARTE, J.C. & QUEDA, O. Op. cit.

PLANO SALTE

Conforme já foi anteriormente mencionado, é somente a partir de 1956 (Plano de Metas) que se pode falar em planejamento propriamente dito. No entanto, cabe mencionar algumas propostas contidas no Plano Salte (governo Dutra). Este privilegiava quatro setores (Saúde Pública, Agricultura, Transporte e Energia Elétrica) para se tornarem objetos de planejamento e intervenção, considerados como estratégicos para estimular o crescimento econômico. Dessa forma, a justificativa de escolha destes setores em detrimento de outros está presente nos princípios normativos do próprio Plano que sustenta a necessidade de ampliação dos Transportes e Energia Elétrica como elementos básicos de infra-estrutura essencial para a industrialização do país. Quanto à Saúde Pública, o governo baseou-se nas estatísticas existentes que provaram a erosão do suprimento de mão-de-obra produzida pelas elevadas taxas de mortalidade e morbidade vigentes em grande parte do país. (24)

A agricultura, dentro do Plano, apresenta uma dupla caracterização, por um lado, como supridora dos gêneros alimentícios e, por outro, como produtora de mão-de-obra, parte da qual deverá abastecer o mercado de trabalho industrial. Em sua primeira conotação, a agricultura para alcançar essa meta necessita ser contemplada por uma política de expansão em suas taxas brutas de produção, além da introdução de técnicas racionalizadoras para alcançar eficiência produtiva pois cabe evitar que

(24) DALLAND, Robert. Estratégia e estilo de planejamento Brasileiro. Op. cit.

as reservas cambiais se esgotem pela importação de alimentos, prejudicando os investimentos industriais. (25) Por outro lado, o setor agrícola caracterizado como produtor de força de trabalho atingirá esses objetivos na medida que as políticas de Saúde Pública atuarem diretamente sobre sua população rural, no sentido de propiciar a melhoria geral de seu estado de saúde ao mesmo tempo que lhe extenda a longevidade.

A agricultura é avaliada dentro do Plano Salte como um setor de pouca importância relativa na sociedade nacional, porém, ao mesmo tempo sua atividade econômica é percebida como importante na medida em que está orientada para o atendimento da demanda do setor urbano do país decorrente de sua expansão e diversificação durante o período da Segunda Guerra Mundial. O objetivo, portanto, do Plano Salte seria lançar estímulos poderosos sobre a atividade agrícola no sentido de gerar respostas adequadas em termos de extrair melhor taxas de performance produtiva, sem sequer entrar na discussão da própria organização sócio-econômica e político-cultural do campo. A eficiência da produção agrícola, o abastecimento regular de alimentos aos centros urbanos através da contemplação do setor Transporte no Plano, associado ao abastecimento suficiente da mão-de-obra que combinando-se à ação da Saúde Pública transformaria a zona rural em um inesgotável celeiro humano. Nesta configuração, a Agricultura brasileira é a própria imagem do conceito do "homem rural à margem do progresso".

(25) Ibidem.

A "visão do mundo" implícito no Plano Salte é de estilo liberal-conservador, orientando sua percepção da realidade social como fraccionada em segmentos justapostos, coexistentes porém desvinculados entre si, na qual confere-se à cidade a função hegemônica de conduzir o processo de integração e adaptação dos setores atrasados à modernidade ali polarizada.

Os resultados deste Plano foram bem modestos. As análises de seus objetivos e das suas realizações revelam a deficiência desse Plano como instrumento de reformulação das relações entre Estado e Economia, reservando para si o desempenho de tarefas supletivas no que concerne ao comportamento do setor privado. (26)

PLANO DE METAS

O Plano de Metas do governo J. Kubitschek, considerado tecnicamente mais avançado pois incorporava noções e instrumental qualitativo do planejamento contínuo, centra-se no princípio da Racionalidade quanto à aplicação dos recursos do país em relação aos setores da economia brasileira, considerados como cruciais para o desenvolvimento industrial acelerado.

Dois conceitos chaves foram introduzidos explicitamente no diagnóstico da situação brasileira daquele momento e influenciaram a preparação do Plano propriamente dito. São eles, os conceitos de "ponto de estrangulamento" e "ponto de germinação" que já tinham sido elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (27). Através do primeiro, destaca-se a existên-

(26) IANNI, O. Estado e planejamento no Brasil. Op. cit.

(27) LAFER, Celso. O planejamento no Brasil - Observações sobre o Plano de Metas. Op. cit.

cia de certas áreas de demanda insatisfeitas que estrangulavam o crescimento da economia como um todo, justificando o planejamento dos setores ligados aos mercados interno e externo. O segundo, no entanto, partia do pressuposto de que a oferta adequada, abundante e barata dos fatores de produção alocados em alguns espaços brasileiros determinaria a ampliação crescente dos efeitos positivos de seu crescimento econômico sobre áreas e regiões gradativamente distantes, ou seja, a relação entre os polos de desenvolvimento e sua malha periférica de influência.

A partir destas noções básicas fundamentais às quais foram associados outros refinamentos conceituais, como demanda derivada e dependência interativa inter e intra-setoriais (*), foram elaboradas medidas para o planejamento de cinco setores básicos (Energia, Transporte, Alimentação, Indústrias de Base e Educação), considerados como estratégicos para o desenvolvimento nacional, apresentando desdobramentos internos que foram discriminados em 30 metas específicas.

Examinando-se a alocação dos investimentos previstos no Plano para cada um dos setores, verifica-se que a sua distribuição dá bem a idéia da estratificação de prioridades entre os cinco setores selecionados, pois do total dos recursos financeiros planejados o setor Energia foi contemplado com 43,4%; Transporte com 29,6%; Indústria de Base com 20,4%; Educação com 3,4% e Alimentação com 3,2%.

(*) Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento, Programa de Metas.

"... o Plano conferia prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura. Daria continuidade ao processo de substituição de importações que se vinha desenrolando nos dois decênios anteriores".

(28)

O Setor "Alimentação" foi desdobrado em 6 metas: Trigo, Armazéns e Silos; Armazéns Frigoríficos; Matadores Industriais; Mecanização da Agricultura e Fertilizantes.

A escolha destas dimensões para receber a ação do Planejamento como instrumento racionalizador e disciplinador da economia caracteriza o interesse governamental em fortalecer a infra estrutura agrícola a fim de dinamizar a produção e distribuição dos produtos primários, quer para o consumo interno quer para a exportação, ou seja, dentro da visão de superar os pontos de estrangulamentos que entravam a expansão do desenvolvimento nacional. A metamorfose da rubrica "Setor Agropecuário, ou Agricultura em sua conotação de abrangência macroestrutural, em Alimentação e, dentro deste item, as seis metas contempladas, associada ao fato de que lhe coube o menor montante dos recursos do Plano de Metas, permite perceber a existência de um pacto ou dupla aliança. Simultaneamente com a oligarquia agrária — em termos de não introduzir mudanças radicais nas relações de produção vigentes — e com a burguesia rural — privilegiando os chamados empresários rurais com a política de modernização tecnológica baseado em mecanização e insumos a preços subsi

(28) LESSA, C. Quince años de política económica en Brasil. In Boletín económico de América Latina. Vol. IX, nº2, 1964.

diados, além do sistema de armazenamento para os grandes estoques, destinados aos mercados nacional e internacional. Portanto, essas metas estão muito mais orientadas para a agricultura de tipo comercial, tendo-se deixado de lado o pequeno produtor em geral, cujas vantagens indiretas se fizeram através da ampliação dos transportes e comunicações que permitiu escoamentos mais regulares de seus excedentes para os mercados urbanos.

Analisando as metas propostas verifica-se que, a ênfase na construção e equipagem de armazéns, silos, frigoríficos e matadouros — corresponde a uma tentativa de disciplinar os momentos de piques e entre-safras das colheitas e da pecuária quando se verificam violentas oscilações nos preços, especulações e momentos de crise do abastecimento. Portanto, a preocupação por estas metas associada à política de transporte está fundamentalmente orientada no sentido de normalizar o suprimento de alimentação para os centros urbanos impedindo, através da estocagem tecnicamente adequada, o prejuízo decorrente da não-utilização imediata dos produtos primários perecíveis.

"As outras metas — Mecanização da Agricultura e Fertilizantes — também se orientam no sentido de aumento da produtividade agrícola, melhoria da qualidade do produto e conservação do solo, gerando demandas sobre a indústria automobilística para a construção de tratores, assim como sobre a indústria química para a produção de defensivos, nutrientes, fertilizantes, pesticidas, etc.

"Essas duas últimas metas, de caráter puramente técnico, embora com reflexos positivos sobre a economia geral enquanto volume de produto interno gerado, assim como os três outros

anteriores de natureza puramente operacional, embora também com reflexos positivos sobre a economia enquanto promove relativo equilíbrio entre procura^{da demanda}ção longo do ano agrícola, estão cent^{ra}das em uma preocupação quantitativista abandonando completamente de suas cogitações o setor rural enquanto alvo de reorganiza^{ção} das relações vigentes no campo, ou seja, a explicação do ponto de estrangulamento desloca-se para considerações de insuficiência produtiva e armazenativa." (29)

Um balanço das políticas agrícolas da década dos 50 revela que os mecanismos elegidos preferencialmente para estimular a produção agrícola repousavam principalmente sobre duas modalidades de investimentos em relação à esfera do mercado (circulação e transporte, armazenamento e conservação dos produtos agrícolas) e subsídios diretos para modernização tecnológica através da utilização de inputs agrícolas modernos, principalmente fertilizantes e mecanização. Pouca ou nenhuma atenção foi dispensada aos problemas da estrutura fundiária, distribuição desigual da renda, nível de emprego etc.

Gordon Smith (30) arrola uma série de fatores que condicionaram fortemente a decisão governamental em relação à política adotada. São citados: a preferência pelos programas de curto prazo onde os retornos visíveis são mais imediatos; a negligência relativa com que se encaravam os problemas da agricultura com exceção dos períodos de crise no abastecimento alimen-

(29) LEWIN, H. A temática do "mundo rural" nos Planos Brasil - leiros de desenvolvimento econômico. Op. cit.

(30) SMITH, G.W. Brazilian agriculture policy, 1950-67. In: H. Ellis & L. Gordon (org.) The economy of Brazil. Berkeley: Univ. of California Press, 1969.

tar dos centros urbanos, a baixa qualificação da burocracia federal concernente ao planejamento agrícola e a compressão das questões políticas e sociais do campo ao descartar a temática da reforma agrária e da educação rural.

A conjugação destes fatores pode constituir-se na resposta por essa preferência governamental: centrar investimentos em infraestrutura física — que beneficia o setor urbano na esfera das trocas econômicas sem intervir diretamente sobre o processo produtivo — prover maciços incentivos em infraestrutura tecnológica — que atua positivamente tanto sobre o aumento bruto da produção quanto em relação à demanda. Essa equação que o autor (31) denomina de "market facilities" + "modern inputs" são medidas portadoras de características de maior flexibilidade e, portanto, rapidamente manipuláveis, visto que o principal objetivo da política governamental se orientava para alcançar uma máxima industrialização com um mínimo de insatisfação das massas urbanas. A ineficiência dos padrões de comercialização da produção agrícola, consequência da debilidade do sistema viário, da fraca capacidade de estocagem, da intermediação oligopsônica dos comerciantes (atravessadores), entre outras razões, foi, durante longo tempo considerada como um impedimento-chave na expansão do setor agropecuário.

Os estímulos provocados pela alta dos preços dos produtos agrícolas devido o crescimento da demanda interna por alimentos e matérias-primas, no início dos 50, não foram suficientes para ampliar a produção de alimentos, não, porque os agricul

(31) Ibidem.

tores se comportassem de forma insensível frente a essa conjuntura favorável, mas, sim porque os estímulos à produção foram absorvidos pela crescente lucratividade na esfera da distribuição e comercialização (32).

Formou-se um consenso de que a única ação governamental requerida para solver estas crises periódicas — cada vez mais freqüentes no abastecimento para o mercado urbano — deveria ser uma imediata política de investimentos nos setores já mencionados. Pode-se afirmar que o Plano de Metas, no que concerne ao setor agropecuário é parcialmente uma decorrência da forma pela qual o atraso rural era "tecnicamente" encarado.

Embora durante o governo Kubitschek as relações entre Estado e Economia tenham sofrido profundas alterações em relação ao governo anterior, o seu Plano de Metas manteve em sua integridade a mesma percepção que o Plano Salte ao sustentar, em relação ao Mundo Rural, uma visão atomizada e estanque quanto sua estrutura sócioeconômica além de portar características de atraso endêmico, mas cuja "recuperação" far-se-ia, inevitavelmente, numa relação direta com o desenvolvimento industrial, a quem caberia a responsabilidade última do progresso e bem-estar da população nacional. Além dos fatos assinalados anteriormente a tentativa de explicar a ausência de atenção aos problemas crônicos da estrutura agrária brasileira, é possível complementar este quadro analítico quando se verifica que o setor agropecuário em sua evolução anterior, não se havia constituído em um entrave à industrialização. Isto porque através da incorporação de

(32) JOINT Brazil - United States Economic Development Commission - The development of Brazil. Washington, IIA/FOA, 1954.

novas terras, a oferta de alimentos e insumos industriais de origem primária havia se expandido a taxa superior à do crescimento demográfico. Assim sendo, o Plano apenas marginalmente referia-se ao setor ... com participação apenas simbólica no conjunto de objetivos. (33)

Configura-se claramente no Plano de Metas um "determinismo urbano-industrial" como premissa fundamental para a ação política do planejamento econômico, na medida que o governo formula explicitamente um conjunto de objetivos que se constitui numa consciente e deliberada tomada de decisão em favor da industrialização aceleradamente induzida.

PLANO TRIENAL

"O Plano Trienal difere substancialmente dos anteriores programas governamentais pelo fato de se constituir em um integrado documento macroeconômico incluindo a análise do comportamento da economia como um todo, os mecanismos e critérios para o seu funcionamento além de demonstrar a necessidade de reformas básicas em setores-chaves para o desenvolvimento nacional, destacando por sua vez o papel dos entraves extra-econômicos". (34)

Segundo Dalland, neste Plano há o reconhecimento de que o tratamento da economia é inseparável do tratamento das instituições sociais e políticas. As reformas propostas (bancária, administrativa, fiscal e agrária) representam uma ampliação na magnitude do planejamento comparado com os demais planos,

(33) LESSA, C. Quince años de política económica. Op. cit.

(34) LEWIN, Helena. A temática do "mundo rural" nos planos brasileiros de desenvolvimento econômico. Op. cit.

embora apenas indique a sua necessidade, não incluindo os estudos e recomendações para cada uma dessas áreas. "Ninguém pode duvidar que a reforma agrária e a reforma administrativa vão de encontro a instituições sócio-políticas encasteladas". (35)

O Plano Trienal reflete o clima de grande instabilidade social de seu momento histórico: de desconfiança política pela tentativa frustrada de impedir a posse constitucional que conferia a João Goulart a função de Presidente da República devido à inesperada vacância do cargo e a tentativa de resolver o impasse através da instituição do parlamentarismo; de desconfiança econômica pois a situação se mostrava em franca deterioração após a euforia do período juscelinista, em que as taxas do Produto Interno Bruto alcançaram o maior pico da economia brasileira até aquela época (36); de desconfiança financeira devido a espiral inflacionária em acelerada trajetória resultando, de um lado, na queda das taxas de lucro, e no outro, na retração da entrada de capital externo (37) e na expansão da saída de moedas fortes; de desconfiança ideológica, devido a radicalização

(35) DALLAND, Robert T. Estratégia e estilo do planejamento brasileiro. Op. cit.

(36) MACEDO, Roberto B.M. Plano Trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-65). In: Betty M. Lafer (org.) . Planejamento no Brasil. Op. cit. "... o país vinha da fase de euforia do período 1957-61 em que a intensificação do processo de substituição de importações propiciou um crescimento do PIB à elevada taxa média de 6,9% ao ano. ... o ano de 1962 havia apresentado um crescimento relativamente menor de 51% e no setor externo, como consequência de sucessivos deficits no balanço de pagamentos, acumulava-se a dívida externa brasileira". p.52

(37) SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro, Ed. Saga, 1973.

acentuada quanto à orientação que deveria ser imprimida aos assuntos econômicos e políticos, nas relações internas e externas, esvaziando as posições de centro de tipo liberal que perderam significado e expressão (38); de desconfiança na autoridade governamental para resolver as relações de oposição entre patrões e empregados através dos mecanismos legitimados da Justiça do Trabalho e para conter o movimento sindical em suas frequentes greves reivindicatórias para alcançar reajustes salariais realistas à situação inflacionária, assim como aquelas de cunho político; e de desconfiança na eficiência administrativa do Estado em consequência das crises repetidas no suprimento de gêneros alimentícios para os centros urbanos e da ineficácia das medidas em relação à deterioração do poder aquisitivo das massas populares.

No contexto geral, o país atravessava um período de intensa mobilização política. O regime parlamentarista, apressadamente estabelecido com a finalidade de contornar a crise de corrente da renúncia de Jânio Quadros, pretendia, em sua objetivação mais ampla, ser um mecanismo de cerceamento e controle do novo governante por um Congresso abertamente hostil. O movimento de mobilização popular, tanto para as eleições parlamentares seguintes como para a campanha do plebiscito sobre o parlamentarismo, além do debate sobre as reformas de base, contribuíram para conturbar ainda mais o ambiente político do país. (39)

(38) IANNI, Octávio. Estado e planejamento no Brasil. Op.cit.

(39) MACEDO, Roberto B.M. Plano Trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-65). In: Planejamento no Brasil. Op. cit.

Quanto às relações externas, principalmente aos Estados Unidos, a situação era de "congelada expectativa" por parte desse país, apesar das declarações formais do governo brasileiro de não pretender impor restrições à entrada do capital estrangeiro, embora ressaltando a necessidade de critérios disciplinadores para que os investimentos externos se ajustassem aos objetivos do desenvolvimento nacional.

A diplomacia brasileira nesse período assumiu um caráter não-ortodoxo, afastando-se do chamado "compasso de Washington" para o qual o Brasil se inclinara desde o princípio do século. Esta mudança refletia o declínio da complementariedade da economia brasileira resultante do processo de substituição de importação e da ampliação e diversificação da industrialização. O desenvolvimento do país criou necessidades que impunham a reformulação da parceria clássica nas regras do jogo até então impostas numa relação unilateral. (40)

AS possibilidades de sobrevivência do atual governo "dependiam muito mais de sua capacidade de mobilizar novas bases de apoio interno do que de ampliar o seu campo de atuação externa em busca de um maior grau de liberdade com respeito aos Estados Unidos. Em suma, dada a correlação de forças inicialmente estabelecida, quanto mais independente fosse a política externa tanto mais crescia a oposição líquida ao governo uma vez que o aumento da pressão oposicionista interna-externa não poderia ser compensado, no curto prazo, pelos ganhos a serem au

(40) MONIZ BANDEIRA. Presença dos Estados Unidos no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973.

feridos no campo internacional". (41)

A grande discussão sobre o capital estrangeiro foi de flagrada pelas indústrias nacionais atemorizadas pela política econômica juscelinista que ameaçadas de absorção ou falência levantavam a tese da viabilidade da expansão do sistema capitalista no Brasil. Essa preocupação não fica restrita ao círculo dos empresários nacionais, ela se irradia, amplia e estende pelos setores intelectuais e populares urbanos configurando-se numa temática de luta anti-imperialista.

A reforma do estatuto do capital estrangeiro, objetivada na citada "lei da remessa de lucros", deriva da situação geral do capital brasileiro frente aos bloqueios à sua expansão. Ao mesmo tempo, coloca questões de ordem política, enquanto opções ao modelo de desenvolvimento brasileiro gerados pela insuficiência dos recursos financeiros necessários à realização deste capitalismo. A depauperização e descapitalização crescente de economia brasileira verificada após a segunda guerra até o início da década dos 60, ao se analisar o balanço financeiro dos capitais estrangeiros que operavam no país, levava à impossibilidade governamental de facilitar empréstimos e financiamentos para assegurar o desenvolvimento e modernização das indústrias nacionais.

Prado Jr. afirma que enquanto o capitalismo brasileiro vê-se a braços com extraordinárias dificuldades financeiras para garantir sua expansão, as empresas estrangeiras aqui radi-

(41) MARTINS, Carlos Estevan. Brasil-Estados Unidos dos 60 aos 70. Cadernos CEBRAP nº 9. São Paulo, 1972.

cadadas funcionam como perfeita bomba de sucção dos escassos recursos disponíveis. (42)

"O aspecto primordial da questão, para a burguesia nacional brasileira é o de que se resolva a questão do financiamento futuro da expansão industrial nos quadros do capitalismo. E, tanto quanto possível, ela irá resolvê-lo em prejuízo das empresas estrangeiras, principalmente porque esta forma de solução a favorece na competição pelo mercado interno brasileiro. Se, todavia, os interesses alienígenas são capazes de mobilizar forças suficientes para impedir esta via de solução, não há porque surpreender-se com o fato de que a burguesia nacional brasileira admita a outra alternativa, isto é, a absorção de mais capital estrangeiro, desde que esta seja a única via capitalista possível de financiar o desenvolvimento industrial subsequente. Tudo depende, portanto, da luta que se trava presentemente entre os grupos e as classes sociais implicadas no desenvolvimento capitalista brasileiro". (43)

A análise mais aprofundada desta crise jaz na grande contradição entre as duas estratégias políticas propostas para o desenvolvimento brasileiro, ou seja, entre aquelas forças sociais que sustentavam o projeto do capitalismo de tipo nacional (autônomo) contra os que defendiam o desenvolvimento do capitalismo associado, isto é, favoráveis à reelaboração das relações e estruturas de dependência.

(42) PRADO JR., Caio. Balanço das operações financeiras do Imperialismo no Brasil. Revista brasiliense, (4), mar. abr. 1962.

(43) GUILHERME, Wanderley. Reforma contra reforma. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1963. p. 23-4.

Outro grande problema que sacudia e dividia a opinião pública relacionava-se à estrutura agrária vigente. Enquanto o desenvolvimento industrial se instalava e suas etapas iniciais iam ganhando corpo, a posse e o uso da terra não chegaram a constituir-se em nenhum problema. Porém, quando as exigências deste mesmo desenvolvimento industrial demanda respostas rápidas e sincronizadas do setor rural, começa-se a perceber uma situação problemática pela não-correspondência nos ritmos de oferta e procura entre os produtos industriais e agrícolas.

Em seus objetivos básicos, o Plano Trienal propunha recuperar o ritmo de desenvolvimento observado no período 1957-61, ou seja 7% a.a. que corresponderia a 3,9% de crescimento per-capita. Concomitantemente, sua atuação se centraria na progressiva redução do processo inflacionário e na correção da estrutura de distribuição da renda altamente concentrada. Desenvolver distintas áreas do país, reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, além da eliminação dos entraves institucionais para os quais foram propostas reformas de base. O reescalonamento da dívida externa foi objetivado assim com a intensificação da ação do governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica e da saúde pública. (44) A orientação do Plano Trienal referente à Agricultura repousa sobre a necessidade desta se adqur urgentemente ao setor moderno da economia, em particular, o industrial. A afirmação de Furtado de que a incapacidade da agricultura em responder à procura crescente de alimentos nas zonas urbanas constitui uma verdadeira

(44) PRESIDÊNCIA da República, Plano Trienal de desenvolvimento econômico e social (Síntese) - dez.1962, p.7-8.

mordação ao desenvolvimento industrial (45), reflete bem a preocupação dos planejadores brasileiros quanto ao papel do setor rural como obstaculizador ao processo de desenvolvimento auto-sustentador.

"À medida em que o setor urbano-industrial passou a centralizar a dinâmica da economia brasileira, teve de ir removendo os obstáculos ao seu pleno domínio. O Plano Trienal surge, portanto, como uma racionalização desse conflito, polarizando em torno do segmento dominante do processo — o da emergência e expansão do modo capitalista de produção". (46)

O Plano Trienal acentua que o descompasso entre desenvolvimento industrial e agrícola, além de ser um fenômeno natural, é condição fundamental para o desenvolvimento da própria Agricultura. Durante as etapas iniciais da expansão do sistema capitalista torna-se necessário que o ritmo das atividades urbanas, consideradas como o centro dinâmico da economia rural se leve a taxas tais para que estimule o crescimento da agricultura. Quanto à relação de preços de intercâmbio entre esses dois setores, os produtos agrícolas geralmente auferem maiores vantagens sendo considerado pré-condição para o desenvolvimento no campo, "... o crescimento intenso da demanda de produtos primários, conseqüente à rápida industrialização e a relativa rigidez no setor primário — resulta numa elevação de preços agrícolas mais forte que a dos preços industriais ..." (47).

(45) FURTADO, Celso. Análise do modelo brasileiro. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972.

(46) MARTINS, José de Souza. O Plano Trienal e a marcha da Revolução burguesa. Revista Brasiliense (4), set.-out. 1963.

(47) PRESIDÊNCIA da República. Plano Trienal. Op. cit. p. 126-31.

Percebe-se a imutabilidade na argumentação a favor do setor industrial como pólo dinâmico e irradiador da modernidade tecnológica ao qual o campo deve adaptar seu ritmo de funcionamento para alcançar o equilíbrio e bom funcionamento do sistema de produção capitalista, sob pena de perturbar a sua expansão e lucratividade. O Plano é bem explícito no reforço dessa posição ao afirmar que "a importância extraordinária do ritmo de industrialização para o desenvolvimento da Agricultura não se limita à ampliação que provoca no mercado de produtos agropecuários, sendo mais decisivo o impulso que dá ao aperfeiçoamento e à criação de técnicas mais eficientes de produção agrícola, pois a expansão industrial multiplica as oportunidades de progresso tecnológico, em benefício de todos os setores de atividade econômica". (48)

A temática da eficiência na Agricultura também é enfatizada no Plano em seus aspectos físico e humano, constatando que seus níveis são ainda muito modestos e desproporcionais comparados com a economia como um todo e, especialmente, em relação ao setor industrial. Os fenômenos que conduzem ao atraso da agricultura brasileira refletidos em sua baixa produtividade, ineficiência tecnológica e baixo nível de renda da população rural, apesar da transferência de recursos apropriados pelo setor agrícola nas relações de taxas no mercado nacional, são gerados pela deformação do sistema de propriedade da terra que impede o uso e alocação racional dos recursos e fatores de produção. Assim, quando o Plano constata essa "anomalia" (49) na estrutu-

(48) Ibidem, p. 131.

(49) Ibidem, p. 140-41.

ra agrária percebe-se uma nítida preocupação de que essa própria anomalia setorialmente localizada não se transforme em um sistema econômico anômalo de dimensões nacionais.

O estudo realizado pelo Plano na apresentação do setor agrícola e sua relação com o desenvolvimento nacional, no capítulo 4.4 (50), confirma, através de dados consitários, a forte concentração da propriedade e da renda que já vinha sendo focalizada pelos vários movimentos agrários em seus protestos políticos no sentido de reformas urgentes na estrutura de posse da terra. Neste sentido, aponta os efeitos da concentração de terras sobre o emprego rural quanto às pequenas propriedades que se encontram superpovoadas não produzindo condições de sobrevivência para seus membros; quanto às grandes propriedades portadoras de terras ociosas, quanto à aguda estacionalidade a que está sujeita a mão-de-obra assalariada no campo, além do problema dos camponeses sem terra nas figuras dos arrendatários e parceiros.

"A distribuição fortemente regressiva da renda agrícola, ensejada pelas formas de exploração da propriedade a que dá margem a estrutura agrária defeituosa, não permite que os ganhos de produtividade, bem como a transferência de renda do setor urbano para o setor agrícola, através do mecanismo de preços, atinja as massas rurais, pois que são absorvidas, na sua maior parte, pelo pagamento do aluguel de terras. Estes incrementos de renda, vão se convertendo em fator de elevação dos padrões técnicos da Agricultura ou em instrumento de melhoria do

(50) Ibidem.

bem-estar do trabalhador agrícola, tornam mais onerosa a industrialização." (51)

O capitalismo brasileiro coloca certas exigências ao setor agrário no sentido de sua reorganização econômica e fundiária sem que, no entanto, signifique necessariamente a liquidação do latifúndio conforme fica evidente no capítulo referente à reforma agrária. As exigências, pois, impostas pelo sistema industrial brasileiro ficam bem evidenciadas no Plano quando se refere à necessidade urgente de alterar os níveis de produtividade agrícola incompatíveis com o desenvolvimento capitalista em seu estágio de acumulação ampliada (52). Exige-se, dessa forma, que o campo responda adequadamente com oferta abundante de alimentos para as populações urbanas; com matérias-primas para abastecer, sem interrupções, o processo produtivo industrial; com um suprimento regular e crescente de produtos primários para exportação a fim de garantir divisas para a mecânica das importações de insumos e máquinas necessárias à modernização e ampliação do parque manufatureiro além da transformação de um grande mercado interno potencial em efetivamente real, que a dimensão demográfica brasileira oferece.

Na parte do Plano referente às "Diretrizes para as Reformas de Base requeridas pelo Desenvolvimento Econômico" no qual estão contidos os objetivos mínimos a serem levados em conta na adoção da Reforma Agrária, o item d) - "todas as terras,

(51) PRESIDÊNCIA da República . Plano Trienal, op. cit. p.147.

(52) LEWIN, Helena. A temática do "mundo rural" nos planos brasileiros de desenvolvimento econômico, op. cit.

consideradas necessárias à produção de alimentos, que não estejam sendo utilizadas ou o estejam para outros fins, com rendimentos inferiores a médias estabelecidas regionalmente, deverão ser desapropriadas para pagamento a longo prazo" (53). "O tamanho excessivo das propriedades deixa ociosa metade das terras formalmente incorporadas à economia do mercado ... subutilizadas e impedidas de ocupação mais efetiva, não possibilitam combinação dos fatores de produção relativamente abundantes... (54) — tenta demonstrar que os quesitos fundamentais para o abastecimento das populações urbanas não estão sendo atendidos e, portanto, sujeitos à direta intervenção governamental.

"A análise do Plano Trienal, assim como os demais Planos anteriores, permite verificar como o desenvolvimento econômico é redefinido em termos operacionais, ou seja, em função da elevação e eficiência da produtividade física do conjunto dos fatores de produção e, em especial, da força de trabalho, instrumentalizando o "progresso técnico", como variável explicativa. Apesar das relações entre Estado e Economia apresentarem traços diferenciais entre esses três governos analisados, os seus Planos de desenvolvimento convergem e concordam no que se refere ao chamado "Mundo Rural" como setor de atraso endêmico, responsável pelo estrangulamento da economia e obstaculizador da modernização tecnológica generalizada para todo o país." (55)

"A partir da Revolução de 1964, os Planos elaborados

(53) PRESIDÊNCIA da República. Plano Trienal, op. cit. p.195.

(54) Ibidem, p. 195-6

(55) LEWIN, Helena. Op. cit.

não diferiram substancialmente entre si quanto ao projeto de capitalismo a ser consolidado no sistema econômico nacional, variando apenas a ênfase nos meios e instrumentos adotados para a sua implementação, centrando-se a orientação governamental no combate à inflação e, concomitantemente, na elevação das taxas de desenvolvimento econômico." (56)

PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO - PAEG

A ação de intervenção do Estado na Economia tem-se beneficiado de uma estrutura política que concede ampla hegemonia do Executivo sobre o Legislativo, através dos dispositivos dos Atos Institucionais (57), possibilitando o estabelecimento de políticas econômicas com um mínimo de obstáculos internos e com o máximo de eficiência racional quanto à alocação e realocação dos recursos para atingir o desenvolvimento.

"Após 1964, com a crescente centralização das decisões em torno do Poder Executivo e com a ruptura do jogo político que se processava a partir das oposições partidárias, sindicais e dos grupos de pressão os mais vários, o planejamento passa a ser um dos instrumentos de maior eficácia para um Governo que encontra no controle da "ordem social" — e não mais nos processos eleitorais — a sua base de sustentação". (58)

O governo Castello Branco, por intermédio de Seu "Programa de Ação Econômica do Governo" (PAEG), estabeleceu as linhas gerais da política econômica a ser implantada durante o

(56) Ibidem.

(57) SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castello, op. cit.

(58) KOWARICK, L. Estratégias do planejamento social no Brasil, op. cit.

seu mandato visando acelerar o ritmo de crescimento econômico; conter o processo inflacionário; atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais; rebaixar as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais; assegurar, pela política de investimentos, crescentes oportunidades de emprego produtivo e corrigir os deficits do balanço de pagamentos. (59)

O diagnóstico da situação brasileira elaborado pelo governo Castelo acusou como causa maior da estagnação econômica a aceleração do processo inflacionário e da instabilidade política ocorridos no governo anterior e que repercutiram negativamente nas taxas de desenvolvimento econômico pela retração do nível global de investimentos que, por sua vez, implica em queda proporcional na taxa de crescimento da renda.

A estratégia escolhida pelo PAEG para combater o processo inflacionário foi de tipo gradual mas crescentemente progressivo necessitando, por sua vez, compatibilizar a política creditícia (aos setores público e privado) e a política salarial, de modo a não criar um descompasso entre medidas destinadas a cortar os excessos de demanda e as medidas destinadas a conter os aumentos de custos, a fim de evitar flutuações de liquidez do sistema que pudessem acarretar compressões no nível das atividades econômicas e nas taxas de emprego (60).

O problema do emprego no Brasil demonstra sua cronici

(59) MINISTÉRIO do Planejamento e Coordenação Econômica, Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-66 (Síntese), Documentos EPEA, nº 1, Rio de Janeiro, 1964.

(60) MARTONE, Celso L. Análise do plano de ação econômica do governo - PAEG (1964-66). In: Planejamento no Brasil, op. cit.

dade estrutural, dadas as diferenças entre as taxas de ampliação do mercado de trabalho e as taxas de oferta anual da mão-de-obra. Observa-se que, exatamente nos setores mais dinâmicos da economia nacional, o ritmo de expansão do emprego apresenta-se lento e reduzido, ampliando o índice, já elevado, de desemprego ou de subutilização da força de trabalho. Isso tem decorrido de uma multiplicidade de favores governamentais que beneficiam o fator capital em detrimento da mão-de-obra.

O PAEG aponta a solução dessa deficiência estrutural quando a economia apresentar sinais de recuperação no seu processo de crescimento e através de medidas e estímulos governamentais a certos setores e ramos produtivos que assentam suas atividades sobre o tipo "labour-intensive", como a construção civil e grande parte do setor agrícola.

Por outro lado, na análise da inflação brasileira, o PAEG considera que ... "Dentro de um processo contínuo de substituição de importações, em que a cada ano vários produtos são substituídos, a elevação dos custos internos deve provocar uma taxa substancial de elevação de preço. Esse tipo de inflação deve ter vigorado nos anos de intensidade maior do processo de substituição e pode ser entendido como um fenômeno quase inevitável num modelo de crescimento deste tipo. Ao lado desse, o plano reconhece outro fator estrutural de elevação dos custos: a existência de inelasticidades setoriais de oferta dentro da economia. Na medida em que existem inelasticidades na oferta de produtos estratégicos, um aumento de produção somente poderá realizar-se a custos crescentes; se os setores inelásticos forem bastante importantes dentro da economia, provocarão uma ele

vação geral de custos e preços que reverte forçosamente em inflação" (61).

Uma vez caracterizada a inflação como a responsável pela grave recessão econômica que abalava o país e, paralelamente, fixada a atribuição do governo federal para o seu controle, foram elaborados instrumentos de intervenção sobre os setores considerados estratégicos, entre os quais se situou a Agricultura devido a sua crônica inelasticidade do lado da oferta.

O atraso tipicamente estrutural da Agricultura, a que se refere o PAEG ao analisar a contribuição deste setor no processo inflacionário, reside no fato de que a oferta agrícola apresenta-se incapaz de responder "adequadamente" aos estímulos do mercado, devido a sua baixa produtividade econômica. Assim, as disparidades existentes entre a crescente expansão da demanda urbana e o insuficiente aumento da oferta se ampliam, redundando em elevação dos preços dos produtos agropecuários. Dessa forma, a Agricultura e a necessidade de sua modernização produtiva se inserem nos planos de desenvolvimento na medida em que participam da política geral de combate à inflação que é a preocupação central do governo. Isso, principalmente, porque se acreditava que removido este obstáculo o crescimento econômico seria uma consequência natural, pois teriam sido criadas as condições favoráveis à retomada às anteriores taxas de investimentos, de expansão do emprego e da renda.

A política agrícola do governo Castelo Branco, em seus termos gerais, não diferiu essencialmente do Plano de Metas no

(61) Ibidem.

que se refere às medidas para expandir a modernização do setor agropecuário e superar os estrangulamentos de abastecimento aos centros urbanos.

Investimentos na esfera da circulação das mercadorias (facilidade de acesso aos mercados) e na estocagem dos produtos (silos, frigoríficos, etc.) continuou na atenção deste governo, embora o montante destinado a esses programas tenha se reduzido consideravelmente, como consequência da própria política de combate à inflação.

Paralelamente, os estímulos para a utilização de insumos modernos, principalmente fertilizantes, implementos e mecanização que, durante a década dos 50 se centraram nas formas de isenção tarifária ou de taxas cambiais subsidiadas para importação, foram sendo substituídas por crédito subsidiado e orientado, a taxas negativas, para compra destes equipamentos de fabricação nacional, e dessa forma, estimulando a produção industrial interna, com exceção de alguns fertilizantes cuja demanda só podia ser suprida através da sua importação. Segundo Smith (62), os fertilizantes sempre obtiveram tratamento preferencial em taxas de câmbio até 1961, ou seja, um sistema altamente protecionista em referência às tarifas "ad valorem", chegando mesmo a ter completa isenção aqueles produtos químicos que eram essenciais para a produção derivada de fertilizantes, de fabricação interna. Em 1966 foi introduzida a fórmula de crédito agrícola especial — juros abaixo dos preços de mercado — operado pelo sistema bancário oficial, tanto para atender a importa

(62) SMITH, Gordon. Brazilian agricultural policy, 1950-67. In: The Economy of Brazil, op. cit.

ção de insumos como para financiar a compra de produtos nacionais. Entre os anos 1964-66, o governo criou novos mecanismos de crédito, entre os quais o CNCR (Coordenação Nacional de Crédito Rural) que dinamizou o setor rural em termos de empréstimos a longo prazo para a implantação de novas empresas rurais ou para a modernização das existentes.

Quanto à Reforma Agrária, preconizada pelo Plano Trienal, ela não foi descartada imediatamente dos objetivos do PAEG. Institucionalizou-se uma nova agência governamental (63) em substituição à anterior para tratar dos problemas referentes ao uso e posse da terra no país. Gradualmente, foi convertendo-se em um instituto, tecnologicamente bem equipado, para produzir dados cadastrais, de forma sistemática, sobre os imóveis rurais, produção agrícola, taxas de ociosidade da terra, etc. Por outro lado, seu escopo se expande, transferindo a anterior ênfase sobre reforma agrária para a colonização dirigida aos espaços demograficamente vazios. Segundo a localização geográfica os movimentos de população ocorriam em direção às franjas internas ou externas da fronteira agrícola, respondendo a um imperativo de dupla natureza: resolver os problemas de pressão social e demográfica sobre a terra nas áreas congestionadas e subdesenvolvidas do país e por outro lado, cumprir os princípios normativos da doutrina da Segurança e Integração Nacional. Esse tipo de política será amplamente desenvolvido nos governos revolucionários subsequentes.

(63) IBRA - (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária), criado pela Lei 4.504 de 31-11-1964, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura.

O PAEG assim como o Trienal visavam o saneamento econômico das finanças nacionais através do combate à inflação e a recuperação das anteriores taxas de crescimento do produto real. Contudo, no PAEG o saneamento econômico só poderia ser realizado se outras medidas saneadoras fossem implementadas pari passu, quais sejam, o saneamento nas esferas política, partidária, administrativa, sindical, militar, educacional e ideológica. Em outras palavras, a estabilidade política do sistema passou a ser pré-condição para o desenvolvimento econômico, consubstanciada na doutrina da Segurança Nacional e na ampliação do "espaço de mando e decisão" do Poder Executivo.

O diagnóstico do processo inflacionário e os "remédios" a serem ministrados variaram substancialmente entre os dois planos, pois a maneira como os planejadores de cada governo apreenderam a realidade macrossocial refletiram o clima político e o tipo de autoridade governamental em vigência.

O grau de sucesso/insucesso destes dois Planos quanto ao combate inflacionário tem merecido, por parte dos cientistas sociais, respostas bastante diferenciadas entre si.

Para Daland (64), "a verdadeira chave da aceitação de qualquer plano no Brasil é a comunidade empresarial". Nesse caso, o Plano Trienal foi incapaz de sensibilizar fortemente no sentido de garantir o seu apoio irrestrito, apesar de determinação do segmento dela ter, temporariamente, lhe favorecido com um voto de confiança e, ao lhe retirar o seu suporte, decretou a trajetória de sua falência, como Plano, e de sua queda, como Governo.

(64) DALAND, Robert. Estratégia e estilo do planejamento brasileiro, op. cit.

Kowarick (65), por outro lado, afirma que não foi a situação econômico financeira do país — razoavelmente idêntica quando da formulação de cada um dos Planos — mas foram os diferentes contextos políticos nos quais os Planos elaborados, os condicionantes responsáveis pelo tratamento diferencial dispensado à problemática inflacionária. "Na situação do Brasil de 1964, mantidas as bases institucionais do sistema, levar um plano à prática implicava na adoção de medidas contencionistas que só seriam viáveis com um Governo suficientemente forte para controlar o processo de participação e reivindicações das massas populares urbanas e rurais. ... não só foram aliadas do cenário político todas as forças adversas, como também ... o Governo aumentou... a sua capacidade de controle social; ao Legislativo é atribuído um papel de mero referendador...; ao movimento operário e camponês é retirada... autonomia reivindicatória e são desarticuladas todas as formas de pressão que pudesse surgir destas áreas" (66).

Iluminando o problema do ponto de vista da estrutura de classes sociais e sua articulação política, Ianni (67) sustenta a tese de que a possibilidade de executar um rígido programa de contenção salarial, fulcro dominante da política anti-inflacionária do governo Castelo Branco — só se tornou praticável devido a ausência de organização de grupos políticos e de

(65) KOWARICK, Lúcio. Estratégias do planejamento social no Brasil, op. cit.

(66) Ibidem.

(67) IANNI, Octávio. O colapso do populismo no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

pactos ou alianças entre forças sociais que, dentro da anterior dinâmica populista, representavam os interesses dos assalariados, tendo sido substituído esse estilo populista do governo por um autoritarismo centralizado que passou a comandar a totalidade do cenário político brasileiro.

Apesar do fracasso total do Plano Trienal para conter a inflação, o PAEG, por seu turno, embora tendo alcançado alguns resultados, estes ficaram muito aquém do que havia sido originalmente programado, convertendo-se a inflação e sua problemática no objetivo central do planejamento econômico dos governos revolucionários seguintes.

Em seus aspectos primordiais pode-se afirmar que a política econômica contida no PAEG modificou os mecanismos de funcionamento dos mercados de capital e de força de trabalho, isto é, reformulou as relações de produção segundo as exigências da reprodução capitalista, da expansão do setor privado, nacional e estrangeiro e da reinserção da economia brasileira no mercado internacional de trocas, através da adoção do modelo capitalista de desenvolvimento dependente (68).

O Governo Castelo Branco, considerando o planejamento como um instrumento racionalizador das relações entre Estado Autoritário/Economia/Sociedade Civil, considerando a Revolução, como um meio e um fim quanto à tarefa da reconstrução de uma nova ordem social, considerando que seus princípios doutrinários não deveriam sofrer repetidas "soluções de continuidade" devido à limitação temporal de cada legislatura, lançou a idéia de uma

(68) IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil, op. cit.

planificação econômica de maior duração, criando um Grupo de Trabalho para formular o que foi denominado de Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-76). Suas diretrizes básicas deveriam atuar, simultaneamente, junto às duas esferas de intervenção governamental: através da ação direta quanto à programação da produção do consumo e dos investimentos da União e das entidades sob o seu controle e a definição de critérios de ação indireta do Governo Federal através dos mecanismos institucionais de regulação econômica, devendo ser o Plano especificado em seus pormenores para o quinquênio 1967-71 e limitando-se a fixação de alguns indicadores gerais para o quinquênio seguinte (1972-76) (69).

"... o Governo Castello Branco imaginava influenciar os membros do governo seguinte; ou, ao menos, criar algumas perspectivas para a política econômica governamental do novo Presidente da República. Além disso, os estudos, relatórios e recomendações do Plano Decenal deveriam corresponder a uma espécie de prenúncio (por parte dos governantes de então) da decisão de insistir nos papéis excepcionais que se pretendia reservar ao Poder Executivo. Tratava-se de equipar o governo (isto é, o Executivo) para exercer com o máximo de eficácia as suas funções na esfera das relações econômicas. Por isso é que esse mesmo governo (fundamentalmente privatista) tratou de desenvolver ainda mais a tecnoestrutura que deveria regular e dinamizar o funcionamento das forças produtivas e das relações de produ-

(69) MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA - Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1967.

ção no País". (70) Contudo, o Plano Decenal não passou de um conjunto de estudos, relatórios e recomendações que não se concretizou como Plano, propriamente dito, a medida que foi abandonado e rejeitado pelo Governo Costa e Silva que desejava exibir independência em relação a seu predecessor pois que outra era a sua base de sustentação política-militar, na sua essência não rompeu com a interpretação e as diretrizes econômicas do PAEG, dando-lhe até continuidade em vários itens programáticos.

PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO - PED

A mesma temática de controle do processo inflacionário e de aceleração do crescimento econômico encontra-se, tanto no "Plano Estratégico de Desenvolvimento" (PED) do Governo Costa e Silva como no de "Metas e Bases para a Ação de Governo" (MEBAG) do período Médici, embora a anterior relação de causalidade mecânica entre inflação e desenvolvimento fosse sujeita a contundentes críticas quando da avaliação dos resultados da política econômica de Castello Branco.

O "Plano Estratégico de Desenvolvimento" - PED (1968-70) procurou determinar os fatores que, na severa política anti-inflacionária do governo anterior, concorreram para o debilitamento do setor privado devido ao agravamento da insolvência crescente das empresas assim como a queda no nível da demanda, verificada em vários setores. Esse diagnóstico foi traduzido em medidas que visavam estimular e fortalecer a empresa privada procurando restituir-lhe o antigo dinamismo ao lado de um programa para a estabilização gradativa do comportamento dos preços. Simultaneamente, havia a proposição da responsabilidade do

(70) IANNI, Octávio. Op. cit.

governo na consolidação da infra-estrutura, na criação de incentivos para a ampliação dos mercados interno e externo e na expansão das taxas de absorção de emprego. Referente ao setor público, as linhas de ação deveriam conduzir à cuidadosa programação dos investimentos governamentais, ao aumento de eficiência do setor público, à redução da pressão exercida sobre o setor privado, por parte daqueles. (71)

A conceituação da inflação brasileira, suas causas e as medidas adotadas pelo PAEG para o seu combate, sofreu revisão crítica e novos instrumentos de política econômica foram apresentados como alternativas mais adequadas para o seu controle e erradicação. A caracterização do processo inflacionário pelo futuro Ministro da Fazenda (72) à época do governo Costa e Silva dá a exata medida do novo tratamento a ser dispensado a este problema, em decorrência das mudanças analíticas no seu enfoque tradicional: "a presente inflação brasileira dificilmente poderá ser compreendida nos esquemas teóricos da pura inflação de demanda ou pura inflação de custos. A experiência indica que essas duas formas de tensões têm surgido com a prevalência ora de uma, ora de outra. Na verdade, a pressão autônoma de custos esteve sempre presente no processo inflacionário, oculta, no entanto, pela magnitude dos efeitos derivados da demanda. Tais tensões continuaram a se agravar pela própria natureza de

(71) MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. Diretrizes de Governo: Programa estratégico de desenvolvimento. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1967.

(72) Antonio Delfim Netto.

combate à inflação" (73). Ao deslocar a causalidade inflacionária da órbita exclusiva da esfera da demanda para a preferencialidade da esfera dos custos, acompanhada pela demanda porém em caráter secundário, mudavam completamente as características e os tipos de medidas selecionadas para o seu combate, chegando, mesmo que em termos controlados, a postular políticas mais flexíveis em relação ao crédito e a remuneração salarial dos trabalhadores.

O PED registra ainda que cabe ao governo Costa e Silva a grande tarefa de consolidar a obra revolucionária iniciada no período anterior e de acelerar o crescimento econômico, convertendo-o em um verdadeiro "projeto nacional de desenvolvimento" que fosse capaz de polarizar segmentos diversificados da população brasileira. Para tal, além das medidas anteriormente mencionadas, cumpre estimular o esforço interno de poupança e investimentos, qualificar os recursos humanos, reais e potenciais, ampliar o mercado interno e identificar novas fontes de dinamismo econômico. (74)

"Ao longo do período 1947-62, o fator dinâmico do desenvolvimento do País foi o processo de substituição de importações, que permitiu a consolidação do setor industrial a um grau razoável de complexidade. A substituição de importações foi o único fator dinâmico do crescimento e, dentro da fase histórica

(73) DELFIM NETTO, A. Discurso no Clube da ADECIF, em O Estado de S. Paulo, 9/6/67. Cf. Bresser Pereira, L.C. Desenvolvimento e crise no Brasil, São Paulo, Brasiliense, 1970. 2.ed.

(74) Diretrizes do Governo: Programa estratégico de desenvolvimento, op. cit.

em que ocorreu, cumpriu seu papel. Hoje, o Programa reconhece a necessidade de diversificação dos fatores dinâmicos de crescimento como único caminho que poderia levar o País ao desenvolvimento auto-sustentado a longo prazo. A concentração em apenas um fator dinâmico, como, por exemplo, o investimento público autônomo, ou mesmo o investimento privado, encontraria barreiras no imperfeito ou incompleto desenvolvimento de outros setores da economia, particularmente dos setores infra-estruturais, sendo, portanto, de vida curta.

Por estas razões, a política de investimentos em "áreas estratégicas" definida no PED pretende, através do investimento em áreas bastante diversificadas, substituir os fatores dinâmicos que vinham promovendo o desenvolvimento industrial até 1961. Ou seja, dado o esgotamento do processo de substituição de importações, o plano optou por uma "diversificação das fontes de dinamismo" que consistirá basicamente num bloco de investimentos concentrado principalmente em infra-estrutura (80%). De certa forma, portanto, o PED adotou a teoria do desenvolvimento equilibrado, onde os incentivos dos investimentos em massa promoveriam a necessária ampliação de mercado que os tornaria rentáveis." (75)

Quanto às causas principais do "estreitamento relativo do mercado", apontado no PED como um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento do país, são listados os seguintes:

- a baixa taxa de absorção de mão-de-obra pela indústria brasi-

(75) ALVES, Denysard O & SAYAD, João. O Plano estratégico de desenvolvimento: 1968-76. In: Planejamento no Brasil, op. cit.

leira, devido à utilização de técnicas estrangeiras que se utilizam intensivamente do fator capital;

- o lento crescimento da produtividade agrícola que impediu que a zona rural se constituísse num mercado para os produtos industriais;
- a alta concentração de renda, finalmente, impede a existência de um mercado mais amplo. (76)

"A estratégia a ser adotada objetiva inicialmente uma alteração da relação capital-trabalho. Tal alteração seria conseguida basicamente através de um incentivo à utilização da mão-de-obra, através de uma modificação de preços relativos dos fatores e através de um incentivo à adoção de técnicas que sejam poupadoras de capital." (77)

Para deslançar e garantir o desenvolvimento auto-sustentado, o PED alerta para necessidade de criação de um mercado de massas, notadamente de bens industriais. As novas fontes de dinamismo econômico deverão incidir nas seguintes esferas, cuja ação integrada possibilitará alcançar um crescimento médio de 6% a.a.:

- I - Consolidação das Indústrias Básicas e reorganização das Indústrias Tradicionais;
- II - Aumento da Produtividade Agrícola e Modernização do Sistema de Abastecimento;

(76) Diretrizes do Governo: Programa estratégico de desenvolvimento. Op. cit.

(77) ALVES, Denysard O. & SAYAD, João. Op. cit.

III - Fortalecimento da Infraestrutura de Energia, Transporte e Comunicação;

IV - Fortalecimento da Infraestrutura Social, com ênfase em Educação e Habitação.

Contudo, apesar da enumeração acima, o PED consagra ao setor secundário da economia o papel privilegiado de motor propulsor do crescimento da renda interna e cabendo ao setor agropecuário a tarefa de apoio e sustentáculo desse processo de desenvolvimento industrial, conforme consta no próprio Plano.

"A atenção dispensada à Indústria, nos aspectos de consolidação dos setores industriais básicos e de modernização dos tradicionais decorre da verificação de que, não obstante o impulso a ser dado à Agricultura e ao fortalecimento da Infraestrutura, a retomada de uma trajetória de desenvolvimento acelerado só será viável com a intensificação do crescimento das indústrias de transformação até alcançar 7% a 8% ao ano, consideravelmente acima do PIB. Esse ritmo de desenvolvimento industrial é indispensável, seja em função da contribuição global da indústria no PIB, seja da maior elasticidade-renda da demanda de certas categorias industriais, seja pelo fato de ser a indústria, com a sua capacidade renovadora, que propicia à agricultura e ao setor terciário os meios efetivos para sua renovação tecnológica". (78)

A atenção a ser dispensada ao setor agropecuário visando a elevação de produtividade na agricultura e no abasteci-

(78) Plano Estratégico de Desenvolvimento - 1968-70, op. cit. cap. IV, 1º vol.

mento tem um duplo sentido: aumentar a renda dos setores agrícola e de comercialização promoverá um impacto não apenas sobre a oferta de seus produtos (do ponto de vista da contribuição ao PIB e de redução dos preços reais) como também, e, principalmente, sobre a demanda por produtos industriais, claramente explicitada no PED. "No setor Agrícola, além do impacto autônomo da ampliação da infraestrutura de comercialização, desenvolver-se-ão programas específicos de disseminação do uso de "insumos modernos" e de aumento de produtividade de certos ramos, principalmente na produção animal. A natureza e a dimensão quantitativa dos incentivos são de molde a permitir realmente um substancial aumento da produtividade agrícola, nas fases de produção e comercialização. Desde que tais ganhos de produtividade sejam, pelo menos parcialmente retidos pela população ocupada na agricultura — e isso vem tendendo a ocorrer nas principais culturas — (ou seja, desde que os ganhos de produtividade não sejam inteiramente transferidos através de uma deterioração da relação de trocas entre Agricultura em relação aos demais setores), a evolução da renda disponível no Setor Agrícola, será bem mais favorável à demanda por produtos industriais que no após-guerra, quando a expansão do produto agrícola foi menos intensa e se fez mais pela expansão de novas áreas. O desenvolvimento da Agricultura, interessaria à Estratégia do Plano do ponto de vista da contribuição direta ao PIB e de ampliação do mercado para a Indústria". (79)

Três linhas de ação foram estabelecidas para o cumprimento

(79) Ibidem. O grifo é de responsabilidade do autor.

mento das metas objetivadas para o setor Agrícola:

- a) conjunto de programas e projetos governamentais destinado a intensificar o aumento da produtividade (na agricultura tradicional);
- b) programas e projetos relativos à expansão da área agrícola (mediante os instrumentos de reforma agrária e colonização);
- c) sistema de apoio ao desenvolvimento agrícola (sistema de incentivos, infraestrutura física (transporte) e de comercialização).

Para tal, são acionados os clássicos mecanismos de incentivos ao uso de fertilizantes, corretivos, defensivos (80); estímulos financeiros para adoção da mecanização agrícola (81) de variado grau de complexidade tecnológica e para atender às diversificadas fases e modalidades da atividade agropecuária; diversificação e elevação do crédito agrícola a taxas de juros abaixo dos estabelecidos no mercado bancário regular (82); sistema de preços mínimos, seguro agrícola, infraestrutura de comercialização (estoques de segurança, armazenagem, mecanismos de

(80) Os relatórios da Associação Nacional para a Difusão de Adubos (ANDA) apresentaram taxa de crescimento do uso de fertilizantes, nutrientes etc., durante uma série histórica significativa na qual se verifica a intensificação em 1967-78.

(81) Para uma análise sobre a elevação significativa da oferta anual de tratores, nos períodos correspondentes aos Planos dos governos Costa e Silva e G. Médici ver, Perosa Jr., Roberto Mário - A política no campo, doc. apresentado na IIIª Reunião Anual de Mão-de-Obra Volante na Agricultura Brasileira, Botucatu, 1977.

(82) Relatório do Banco Mundial, 1970; Relatórios do Banco do Brasil (CREAI) e BNB, Departamento Rural - O crédito rural no BNB, Fortaleza: BNB, 1970.

comercialização e de distribuição); assistência técnica através da extensão rural, programas especiais em áreas críticas, (irrigação, por exemplo) e estímulo à aplicação dos recursos do 34/18 (SUDENE) para projetos agropecuários, principalmente na pecuária. (83)

A expansão da área agrícola, significa expandir até o limite a fronteira agrícola com vista a contribuir para o aumento da produção bruta e da produtividade. A política de colonização, estimulando a empresa privada, se faz na medida que o governo provê suficientes incentivos especiais e prioritários (SUDAM e SUDENE) para instalação de projetos agropecuários em áreas até então não exploradas devido a sua marginalidade espacial econômica mas cujas terras passariam a ser incorporadas ao processo produtivo em consequência da expansão do sistema de transporte, ampliação da rede de eletrificação rural e do crescimento de instrumentos creditícios, fiscais e técnicos.

Quanto à reforma agrária, mencionada no PED como instrumento para a expansão da área agrícola, apresenta-se bastante ambígua em suas funções, conforme se verifica pelo próprio texto do Plano: "... Reforma Agrária ... corrigir os defeitos da estrutura fundiária, não é a simples distribuição territorial ... buscar o mais adequado aproveitamento das terras, o fortalecimento do meio rural e a transformação tecnológica, embora se pretenda facilitar a posse da terra pelos agricultores.

(83) Consultar tabelas contidas em Patrick, George. Desenvolvimento agrícola no nordeste. Rio de Janeiro, IPEA, 1972, nas quais se verifica o aumento da destinação dos recursos para atividades pecuárias em detrimento das de lavoura propriamente dita.

... apresentando condições de bom rendimento do trabalho, as grandes propriedades serão mantidas. Reagrupamento do minifúndio será feito para evitar a extrema pulverização das terras que gera a insuficiência de renda... O estatuto da desapropriação será usado em condições de imperiosa necessidade, para resguardar o interesse coletivo."... (84)

Concluindo, pode-se afirmar que o Plano Estratégico de Desenvolvimento reservou ao governo Costa e Silva a tarefa de reconstrução nacional através da consolidação da Revolução iniciada no período anterior e, a partir daí, revistas criticamente as conceituações utilizadas, as omissões, falhas e distorções contidas no PAEG, dar a partida para o novo arranque nas taxas de crescimento econômico do país a fim de reequilibrar, simultaneamente, todas as esferas componentes do sistema global. Por outro lado, o PED refere-se ao governo Castello Branco como tendo sido obrigado a utilizar-se de medidas agressivas não só de conteúdo econômico mas também de corretivos políticos a fim de recuperar o país da grave crise de deterioração que contaminou a estrutura social brasileira. Passado, pois, este período, e tendo a Revolução se auto-legitimado através da criação dos Atos Institucionais (AI) (85), caberia ao atual governo compatibilizar os diferentes interesses dos vários segmentos da população brasileira, procurando cumprir os objetivos nacionais que se traduziu na seguinte fórmula: Desenvolvimento (condicio

(84) Plano Estratégico de Desenvolvimento 1968-70, op. cit. cap. I, vol. II. Os grifos no texto são de responsabilidade do autor.

(85) LAFER, Celso. O sistema político brasileiro. São Paulo, Perspectiva, 1975.

nando as políticas interna e externa) + Progresso Social (valorização do homem brasileiro) = humanizar a Revolução → Redemocratizar as instituições sociais.

Por mais paradoxal que possa parecer, é exatamente neste Governo que se edita o AI-5, que atribui mais poderes descricionários ao Executivo, esterilizando a vida política e associativa da nação. É possível pois, destacar dois períodos em seu governo; os dois anos que antecedem o AI-5 e o período posterior a esse Ato (86).

Apesar de mudanças de enfoque técnico no tocante à solução dos problemas prementes da economia nacional, "a política econômica governamental dos anos 1967-69 deu continuidade à política econômica do governo anterior. E nem poderia ser diferente, já que ambos os governos foram bastante influenciados pelas mesmas forças políticas e econômicas que haviam provocado a deposição do Governo João Goulart. Não há dúvida de que nos anos 1964-68 houve várias tentativas de reaglutinação das forças políticas e econômicas que haviam sido desalojadas do governo em abril de 1964; mas não tiveram sucesso. "... a despeito da relativa homogeneidade das mesmas forças políticas e econômicas hegemônicas nos anos 1964-69, o Governo Costa e Silva teve interesse..., na idéia de "humanizar a revolução"; isto é, amenizar os sacrifícios econômicos a que haviam sido submetidos a grande maioria dos assalariados, durante o governo anterior. ...não teve condições para por em prática as suas intenções..., como as forças políticas e econômicas que haviam predominado du

(86) BRESSER PEREIRA, L.C. Desenvolvimento e crise no Brasil, op. cit.

rante o Governo Castello Branco continuaram hegemônicas nos anos seguintes, não coube ao Governo Costa e Silva senão prosseguir na execução das principais diretrizes econômicas formuladas e postas em prática pelo governo anterior" (87) e, no plano político, estreitando, ainda mais o processo de participação popular.

METAS E BASES PARA A AÇÃO DO GOVERNO - IPND

O plano de "Metas e Bases para a Ação do Governo", que sucede ao PED, afirma como orientação de sua política econômica a continuidade desses objetivos fundamentais, substituindo alguns instrumentos anteriormente propostos, aperfeiçoando outros ou criando novas práticas de intervenção consideradas mais eficientes da ótica da racionalidade do planejamento como também visando atender às considerações de ordem prática decorrentes das transformações que se operavam na conjuntura internacional daquele período.

À guisa de explicação do significado das "Metas e Bases para a Ação do Governo" "afirma-se, na apresentação da sua publicação, que o mesmo corresponde a um documento de sentido prático e mais orientado para a execução, definindo os objetivos nacionais e as metas estratégicas setoriais e os projetos de alta prioridade nos principais setores. O trabalho de programação governamental será completado com dois outros documentos: o Orçamento Plurianual de Investimentos, para o período de 1971/1973, e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, para vigência no período de 1972/1974. Consoante os Atos Complementares nºs 43 e 76 de 1969, a sistemática a ser adotada por

(87) IANNI, Octávio. Op. cit.

cada governo será a de executar o último ano do Plano Nacional de Desenvolvimento aprovado anteriormente, com as correções julgadas necessárias, e preparar o seu próprio plano, de duração quadrianual e que se estenderá até o primeiro ano do mandato presidencial seguinte. (88)

A nova sistemática do planejamento governamental, conforme estabelecido nos instrumentos acima mencionados, permite interpretá-la como uma revisão da proposta de Castello Branco quanto à necessidade de elaboração de um Plano Decenal, no sentido de impedir a quebra de continuidade da política, do planejamento e de ação governamental decorrente da limitação temporal dos mandatos presidenciais, além de garantir o reforço permanente da ideologia da Revolução de 64.

Este estudo, utilizará o documento "Metas e Bases" para prosseguir a análise que vem sendo efetuada sobre o setor Agropecuário. Essa decisão se justifica na medida que as grandes linhas de política e planejamento do Governo Medici contidas em "Metas e Bases" não se distanciam do conteúdo do IPNB.

O IIIº Governo da Revolução propõe-se, em suas diretrizes gerais, "eliminar o desnível entre o patrimônio físico e a dimensão econômica do país; impulsionando o Brasil para a plenitude do desenvolvimento acelerado e auto-sustentável, ... relativa estabilização de preços em clima de segurança e de estabilidade social e política. ... esforço para construir uma sociedade politicamente aberta que concilie a necessidade de ace-

(88) Presidência da República - Metas e Bases para a Ação do Governo, Brasília, set/1970.

... leração do desenvolvimento com a manutenção das liberdades ... maior grau possível de participação da iniciativa privada e de descentralização de atividade econômica... o desenvolvimento deve orientar-se pelo aumento de riqueza do país e de sua equitativa distribuição... pelo progresso material... pela qualidade de vida do brasileiro... atendimento das suas necessidades básicas quanto à alimentação, saúde, educação, habitação... abrir ao maior número a oportunidade de realizar-se, de valorizar-se, de efetivar suas aspirações." (89)

Apesar da generalidade do texto acima, o discurso nele implícito permite extrair as preocupações centrais do governo quanto as áreas problemáticas que estão a requerer solução a fim de não se converterem em obstáculos intransponíveis para o sucesso do desenvolvimento brasileiro. Assim, quando menciona a eliminação do desnível entre patrimônio físico e dimensão econômica aponta para as crescentes disparidades interregionais e intersetoriais que o próprio modelo capitalista acentuou devido a natureza de seu desenvolvimento desigual, mas que, agora, esse mesmo modelo introduz o mecanismo da intervenção governamental para comprimir rapidamente esses diferenciais visando a homogenização do espaço econômico nacional, convertendo-o em um só mercado para a livre circulação do capital e do trabalho. O fortalecimento das economias nas áreas e regiões subdesenvolvidas do país é um imperativo que se compatibiliza com os princípios doutrinários da Lei de Segurança Nacional. (90)

(89) Ibidem, pp. 6 e 7.

(90) MEIRA MATTOS, C. Brasil - Geopolítica e destino. RJ: Livraria José Olympio Editora, 1975.

Considerando que as regiões atrasadas são, por um lado, compostas por Estados de predominância rural de tipo tradicional, de escassa infraestrutura de comunicação entre elas e dentro delas e, por outro, possuidores de espaços vazios a serem povoados e, portanto, com possibilidades de deslocar as fronteiras agrícola e econômica, a prioridade para a ação governamental se centrará no setor agrário, visando elevar a sua produção bruta, produtividade, renda e taxas de emprego.

Juntamente com o setor industrial — pólo dinâmico da sociedade brasileira — a contribuição da modernização da agropecuária será fundamental para a "plenitude do desenvolvimento acelerado e auto-sustentável" que, nesta proposta, conterà implicitamente o equilíbrio do balanço de pagamento, comércio exterior forte e diversificado, crescimento contínuo do PIB e combate à inflação — minimizada no texto pois considerada sob controle — ao que se referir à "relativa estabilização de preços" (observe-se o significado/significante do termo "relativa"), porém associada ao "clima de segurança e de estabilidade social e política", neste caso, pressuposto para o desenvolvimento das forças produtivas.

Observa-se, no discurso em questão, a presença do binômio "desenvolvimento X segurança", na medida que está implícito o exercício dos instrumentos de coerção institucionalmente organizada — reforçados pela edição do AI-5 do governo anterior — para garantir o equilíbrio e harmonia do sistema social (clima de segurança e de estabilidade social e política) e a promessa de reconstruir uma sociedade democrática condicionada às fases de desenvolvimento maduro ("sociedade politicamente a-

berta que concilie a necessidade de aceleração do desenvolvimento com a manutenção das liberdades"). Um novo ingrediente é introduzido na proposta governamental que pode ser genericamente rotulado de justiça social (equitativa distribuição da riqueza, elevação de qualidade de vida, prover necessidades básicas de saúde, alimentação, educação, habitação) substituindo a anterior meta do Governo Costa e Silva de humanizar a revolução e apontando os estrangulamentos ao nível das taxas de emprego, remuneração e mobilidade social quando se refere à "oportunidade de realizar-se, valorizar-se, de efetivar suas aspirações." Finalmente, o texto permite uma leitura explícita quando sublinha que o fulcro central da expansão do modelo capitalista reside em amparar a empresa privada que é a variável privilegiada desse processo de acumulação ampliada ("maior grau possível de participação da iniciativa privada").

Para acelerar as taxas de crescimento econômico, propõe-se também a adoção de uma política de estímulos à entrada do capital estrangeiro para participar como sócio no projeto de desenvolvimento brasileiro, considerando a importância e os benefícios resultantes desses investimentos quando orientados para produzir, quer para exportação quer para a substituição de importações dentro de padrões tecnológicos modernos, ou quando orientados para o fortalecimento das empresas privadas nacionais ao se associarem a elas. (91) O programa de "Metas e Ba-

(91) DELFIM NETTO, Antonio. Discurso proferido no Conselho para a América Latina, New York, cf. IANNI, O - Estado e Planejamento Econômico no Brasil, op. cit., p. 251.

ses para a Ação do Governo" afirma explicitamente que sua orientação é a "consolidação, no Brasil, de um sistema econômico de equilíbrio entre Governo e setor privado, com a presença da empresa pública, da empresa privada nacional e da empresa privada estrangeira em proporção que assegure, de forma continuada, a viabilidade econômica e política do sistema" (92). Em outras palavras, reafirma a diretriz que orientou o conjunto das políticas governamentais durante esse primeiro decênio revolucionário visando garantir a expansão do projeto capitalista de produção econômica com ênfase no desenvolvimento industrial.

As grandes prioridades nacionais para o período 1970/73, segundo as "Metas e Bases", são:

- I - Revolução na Educação e Aceleração do Programa de Saúde e Saneamento
- II - Revolução na Agricultura-Abastecimento
- III - Aceleração do Desenvolvimento Científico-Tecnológico
- IV - Fortalecimento do Poder de Competição da Indústria Nacional.

É interessante notar que a terminologia empregada em relação às 4 metas prioritárias diferem de conteúdo e de força significativa implicando em uma estrutura de hierarquização quanto ao privilegiamento e intensidade da ação governamental. Assim, entre as áreas selecionadas como estratégicas no projeto nacional de desenvolvimento deste governo, observa-se que as primeiras vêm precedidas da palavra Revolução, seguidas da pa-

(92) Metas e Bases para a Ação do Governo - op. cit., p. 10.

lavras Aceleração e Fortalecimento, impondo instrumentos diferenciais de intervenção governamental derivadas do diagnóstico da realidade nacional e da organização do planejamento, propriamente dito.

O termo Revolução implica geralmente na necessidade de substituir estruturas obsoletas por novas formas organizatórias de relações sociais, enquanto Aceleração aponta para um problema de intensificação de ritmo no funcionamento de uma determinada esfera em relação a um setor-líder apesar daquela estar adequadamente dimensionada pelo planejamento, necessitando, apenas, imprimir mais velocidade à sua produção a fim de não ocorrer o efeito de "defazagem temporal" que pode prejudicar o desempenho global do sistema. Por outro lado, o termo Fortalecimento pressupõe consolidar uma posição de liderança já conquistada, tornando-a mais resistente frente às crises eventuais que podem ocorrer, nos planos interno ou externo ao seu setor ou ao sistema nacional, a cuja estrutura e organização apresentam-se em dominância estão a demandar alguns arranjos institucionais de suporte e apoio. Examinando as áreas prioritárias observa-se que a atuação governamental se fará "revolucionariamente" na infraestrutura social (Educação — Recursos Humanos) e econômica (no processo produtivo do setor primário — agricultura e no processo da circulação/comercialização — Abastecimento), se fará "impulsionando-aceleração" ao nível da super-estrutura cultural (Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e se fará "fortalecendo-consolidando" na infraestrutura técnico-produtiva do setor-chave da economia nacional (setor de transformação: Indústria Nacional).

As esferas da Educação e da Agricultura-Abastecimento ao merecerem uma intervenção radical — no caso denominada de Revolução — foram qualificadas, não só como defasadas em relação ao estágio de desenvolvimento já alcançado em outras instâncias do sistema social global, como pontos de estrangulamento que estão a prejudicar o próprio sucesso alcançado e as novas metas a alcançar de âmbito geral. Desse modo, Educação e Agricultura foram apontadas como esferas de determinação do atraso, não diferenciando-se dos planos governamentais anteriores, porém apresentando-se agora em caráter de urgência, demandando um tratamento preferencial que implique em suposta mudança estrutural — a Revolução.

Torna-se necessário apreender como a Revolução na Educação e na Agricultura-Abastecimento foram operacionalizadas em metas para daí inferir a conotação conceitual que foi reservada ao termo Revolução já que a sua explicitação no documento "Metas e Bases" se restringe apenas a situá-la como um movimento renovador e uma ação concentrada em implementar os instrumentos já criados ou instituir novos, havendo, portanto, a nível do discurso oficial, uma circularidade de efeitos.

Comparando com os Planos Governamentais passados, quer ante como pós 1964, não resta nenhuma dúvida que a ênfase assignada à Educação ganhou contornos bastante nítidos e altamente significativos quando se compara o percentual orçamentário destinado especificamente aos objetivos próprios desta área(93).

(93) A participação dos dispêndios federais em Educação na despesa orçamentária da União, que era de 5,6% em 1963 e de 11,3% em 1969, alcançará 15% em 1973, excluídos os fundos vinculados. Ver Metas e Bases, p. 54.

A Educação é, certamente, uma área prioritária no Governo Médice, a qual lhe é atribuída, otimisticamente, a função social de principal elevador entre os andares do edifício social, aliás, ideologia consagrada e consensualmente aceita sobre a dinâmica da mobilidade social. "Em particular, o grande impulso tomado pelo setor Educação deverá constituir forma poderosa de elevação da renda real das classes média e trabalhadora, no presente e, principalmente, em futuro próximo." (94) "Toda Educação conduz, em certo prazo, às mudanças no campo sócio-econômico. Desejamo-las no Brasil, de sorte que o desenvolvimento não seja "o aumento das riquezas dos ricos", mas um processo em que o incremento da renda física corra em sentido paralelo com o proceso de mudança social e que assegure a melhor distribuição da riqueza e a conseqüente participação de todos os segmentos da população nos frutos do desenvolvimento." (95)

Não faz parte do escopo deste estudo uma análise dos Planos Governamentais de outras esferas que o setor Agropecuário; por isso somente alguns comentários serão aqui expostos.

Em "Metas e Bases" há o reconhecimento de que os anteriores governos revolucionários em muito contribuíram para a expansão do ensino no Brasil, e que esta deve continuar exibindo elevadas taxas de crescimento, mas associada às variáveis de ordem qualitativa que configurariam a chamada "revolução na educação", expressa em três aspectos: qualidade de ensino, produtividade do sistema educacional e integração da educação com o desenvolvimento nacional. (96)

(94) Ibidem, p. 23

(95) Ibidem, p. 61

(96) Ibidem, p. 51

A Política Educacional visará cumprir os três aspectos mencionados através: a) da elaboração de uma filosofia de educação que determine o tipo de educação necessária ao país, de caráter fundamentalmente objetiva quanto ao conteúdo do conhecimento orientado para a solução de problemas concretos, em oposição à distorção existente do "ensino verbalístico e acadêmico, divorciado da realidade nacional e distante das necessidades do mercado de trabalho" (97); b) da racionalização do sistema de ensino em termos de eliminar capacidade ociosa em relação aos recursos físicos, materiais e humanos em algumas áreas, de eliminação de hiatos entre os graus de ensino, entre os ensinos técnico e de cultura geral tradicional, de eliminar a desatualização e desvalorização remunerativa do magistério e finalmente, de eliminar a incapacidade administrativa para o exercício do planejamento e coordenação das áreas simultaneamente nos níveis federal, estadual e municipal; c) da transformação do papel da educação no processo de desenvolvimento acelerado, através da sua integração às metas gerais que norteiam esse processo e que resultará em benefícios da qualidade da mão-de-obra, sua produtividade real e capacidade de ganho ou remuneração do fator trabalho. "É indiscutível a integração entre educação, recursos humanos, segurança e desenvolvimento, pois enquanto este último exige recursos humanos qualificados e em quantidade suficiente, a segurança exige uma conscientização de valores, perfeitamente definida e estratificada. Somente a educação pode atender às necessidades de ambos. Todo processo educativo redunda em mudan-

(97) Ibidem, p. 61.

ça de estado, elevação e melhoramento; a escola deve ser, pois, um meio para alcançar determinados fins. No caso brasileiro, como já visto, requer-se "educação para o desenvolvimento", o que implica colocar o complexo "aluno-mestre-escola" dentro de uma sistemática, a serviço de um princípio e sob o conceito de despesas de investimento e não de despesas de consumo." (98)

Os três aspectos acima descritos e sobre os quais repousa a Revolução Educacional podem ser decodificados da seguinte maneira:

- qualidade de ensino + objetivo instrumental de adequação da mão-de-obra às novas características do mercado de trabalho e suas diferenciações setoriais e espaciais;
- produtividade do sistema educacional + objetivo operacional de adequação racional dos recursos disponíveis objetivando a otimização e eficiência das metas governamentais, através da modernização administrativa, didático-pedagógica e acadêmica;
- integração educação X desenvolvimento + objetivo funcional de adequação ao modelo institucionalizado de desenvolvimento econômico e de reforço ideológico ao mesmo, através da participação crescente da população ao processo produtivo, científico e tecnológico dentro de padrões técnicos que exigem permanente atualização na formação, capacitação, treinamento e especialização da força de trabalho em todos os níveis de atuação.

Em outras palavras, a revolução educacional pode ser sucintamente resumida em um grande esforço governamental em prover, através do sistema de ensino em seus vários níveis e modalidades, os recursos humanos "adequados" para o atual estágio do desenvolvimento capitalista brasileiro, considerando-se, nesse caso, que os investimentos programados remetem simultaneamente para a infraestrutura social (fator trabalho) — o fazer — e para a supraestrutura cultural (produção e transmissão de conhecimentos e habilidades específicas) — o saber.

Como já foi mencionado anteriormente a análise de quaquer outro setor que o Agropecuário não faz parte dos objetivos do presente trabalho. Mais do que se pretendia e muito menos que merecia foi o tratamento dispensado à área de Educação, e o espaço dedicado deveu-se às interpretações do presente Plano Governamental, quer pelo privilegiamento que o texto oficial confere ao lhe atribuir um papel-chave no desenvolvimento nacional — ou como fator de retardo ou de estimulação desse processo — quer para fazer cumprir com sucesso a ação que lhe foi destinada como agente de mudança e de modernização, através de medidas específicas que se configuravam em uma revolução educacional.

É dentro desta mesma visão que se insere a chamada Revolução da Agricultura/Abastecimento que a seguir será examinada. Para que ela tenha curso, configurada como um movimento renovador no setor agrícola, a ação do governo centrará seus esforços no sentido de "dotar a Agricultura brasileira de um sistema de apoio, financeiro e fiscal, capaz de produzir a transformação tecnológica e o fortalecimento acelerado de uma agricultura de mercado, sensível aos estímulos de preços; realizar

a expansão de áreas, principalmente através da ocupação de espaços vazios, ...; converter em realidade a Reforma Agrária, nas áreas em que o sistema de propriedade da terra constituir obstáculo ao aumento de produtividade e à melhoria de condições do trabalhador rural; ... importante exportador de carne e outros produtos agrícolas não tradicionais; efetivar a modernização do sistema de comercialização de produtos agrícolas, ..." (99) Para tal, calculou-se que as taxas anuais de crescimento do setor deveriam se fixar em torno dos 6 a 8%, taxas essas que seriam garantidas por vários mecanismos: maciços investimentos diretamente na produção, crédito agrícola, preços mínimos, incentivos à exportação, concessão de estímulos especiais ao cooperativismo, modernização do setor agropecuário no que refere à infraestrutura física dos sistemas de transporte, armazenagem e comercialização e à infraestrutura técnica do sistema produtivo propriamente dito.

Analisando-se as rubricas que foram contempladas em "Metas e Bases" quanto às aplicações de dotações especiais para se alcançar as metas propostas, verifica-se que, apesar da preocupação com a Reforma Agrária esta significa muito pouco no montante global dos recursos (3,4%) na medida que esses se concentram em programas de apoio que genericamente podem ser denominadas de Desenvolvimento Agrícola, a saber:

- desenvolvimento tecnológico do setor agrícola que visa a transformação da agricultura tradicional nas áreas de escassez relativa de terra e/ou mão-de-obra e o fortalecimento da agri-

(99) Ibidem, p. 89

cultura de mercado, em substituição à agricultura de subsistência. Extensão Rural, Pesquisa e Experimentação Agrícola, Sementes Melhoradas, fortalecimento da produção nacional de Fertilizantes e incentivos à expansão da Mecanização Agrícola são os programas responsabilizados para viabilização deste ítem;

- desenvolvimento da produção animal, ênfase especial ao desenvolvimento da pecuária tendo em vista expandir de forma constante e progressiva as exportações de carne. Estados das regiões Centro-Sul e Leste que já possuem vocação pecuária foram contemplados com recursos para melhoria das raças, controle das doenças, principalmente a febre aftosa, assistência e pesquisa veterinária, além da modernização do sistema de industrialização e comercialização nas principais bacias leiteiras;
- fortalecimento da infraestrutura agrícola que ocorreria através da execução dos seguintes programas: Plano Nacional de Irrigação que cumpriria a implantação dos perímetros de irrigação considerados prioritários (Baixo Jaguaribe, no Ceará; Bebedouro no Vale do Rio São Francisco; Ceará-Mirim no Rio Grande do Norte e Camacua no Rio Grande do Sul) além do aproveitamento integral dos açudes construídos pelo DNOCS; Programa de Eletrificação Rural em cuja primeira fase atenderá 9 Estados (RG, PN, SP, MG, GO, PE, AL, PR e CE) objetivando atender 27 mil consumidores; Sistema Integrado de Estradas Rurais visando ligar as zonas de produção às estradas principais a fim de dar continuidade ao escoamento dos produtos agropecuários;
- desenvolvimento florestal e pesqueiro - derivando-se os recur

dos incentivos fiscais, recursos próprios de empresas e financiamentos, visando não só uma política de reflorestamento sistemático como também pesquisa especializada tendo em vista a preservação da flora e da fauna, conservação do solo, proteção aos parques nacionais e reservas biológicas e exploração racional de florestas naturais. Por outro lado, estima-se a expansão da utilização das madeiras para fins industriais, quer para atender a demanda interna quer para a exportação a fim de ganhar novos mercados internacionais. Quanto à pesca, "Metas e Bases" prevê a modernização da infraestrutura pesqueira começando pela construção de terminais pesqueiros que no conjunto da 1.^a e 2.^a fases beneficiarão 8 portos;

- modernização do sistema de abastecimento contará para a sua consecução do seguinte elenco de programas específicos: construção das Centrais de Abastecimento (Mercados Terminais) nas áreas metropolitanas e em algumas cidades de grande porte demográfico; Programa de Armazenagem com ênfase em armazenagem ao nível de produção; ao nível intermediário e construção de silos portuários; incentivos especiais ao Projeto de Industrialização de Produtos Agropecuários. Esses programas objetivam racionalizar o mercado atacadista, redução de preços e das perdas dos produtos agrícolas, aperfeiçoar os serviços de padronização e classificação das mercadorias e de informação de mercados.

- Reforma Agrária e Colonização

A atuação do instrumento da Reforma Agrária apresenta-se em "Metas e Bases" vinculada aos projetos de desenvolvimento integrado, cuja definição é omitida mas apenas perceptí-

vel através do desdobramento quando da operacionalização daquela em áreas selecionadas como prioritárias: "no Vale do Jaguaribe, no Ceará, ... tendo como base o projeto de irrigação na área; na Zona da Mata de Pernambuco, ... tendo como base o programa de reorganização da agro-indústria canavieira no Nordeste e aproveitando-se a liberação de terras resultante da maior produtividade, obtida com os projetos de modernização da agro-indústria canavieira, ... no Nordeste de Minas Gerais, em função de projeto de desenvolvimento regional, que compreenderá, na área prioritária de reforma agrária de Brasília ... atividades de colonização, irrigação, construção de estradas, industrialização rural e aumento da produção agrícola." "... aceleração das atividades de titulação de terras, de cadastramento, com permanente atualização, de colonização e de estudo de novas áreas operacionais de reforma agrária, em função dos critérios estabelecidos pelo Decreto-lei 582/69." (100)

Quanto ao programa de expansão da fronteira agrícola e de colonização, prevê-se em "Metas e Bases" que a "progressiva ocupação de espaços vazios, de forma racional, efetuar-se-á, principalmente, com relação aos vales úmidos do Nordeste, Meio-Norte e áreas selecionadas da Amazônia, assim como na zona de "Cerrados", principalmente no Planalto Central (Goiás e Mato Grosso, Minas Gerais e sul do Pará)" (101), onde serão identificadas áreas portadoras de potencial para a exploração intensiva, notadamente pecuária e reflorestamento.

O programa de aproveitamento dos Cerrados contará pa-

(100) Ibidem, p. 108

(101) Ibidem, p. 96

ra sua dinamização com a criação de uma Comissão Especial que além de projetos específicos que serão desenvolvidos relativos à pesquisa agronômica, serão estudados mecanismos especiais de crédito a fim de incorporar, de maneira dinâmica e gradativa, essas áreas ao processo produtivo nacional.

Colonização e Ocupação de Espaços Vazios: "Os projetos se orientarão pelo objetivo de baixo custo do fator capital (a fim de não desviar grande volume desse fator das áreas já ocupadas e de maior concentração de atividades econômicas), assim como de intensa utilização dos fatores relativamente abundantes: mão-de-obra não qualificada, terra e recursos naturais.

O processo de colonização, pela ocupação dos núcleos oficiais, terras da União e dos Estados, principalmente dos "espaços vazios" com condições ecológicas favoráveis, será intensificado pelo desenvolvimento e execução das seguintes alternativas:

- 1) Emancipação, no menor prazo possível, dos núcleos oficiais, entregues ao INCRA para colonização, titulando seus ocupantes;
- 2) Replanificação, consolidação e emancipação dos núcleos coloniais com a ocupação total da área e titulação dos lotes;
- 3) Promoção da instalação de novas unidades de colonização, ocupando áreas de terra da União atualmente sob jurisdição do Ministério da Agricultura, e os espaços vazios especialmente nos chamados "vales úmidos".

A ocupação proceder-se-á predominantemente pelo deslocamento ordenado de excedentes populacionais de áreas de es-

cassa produtividade e difíceis para uso agrícola intensivo . As condições para o assentamento serão criadas em termos de assistência técnica pelo Ministério da Agricultura e pelo INCRA e, no que respeita à identificação dos lotes e legitimação da posse, pelo INCRA.

- 4) Intensificação da colonização privada, através da concessão de incentivos especiais.
- 5) Criação de núcleos, notadamente nas áreas de fronteiras, essenciais à segurança interna, em colaboração com as Forças Armadas." (102)

Examinando-se a área de atuação governamental quanto à meta "Expansão de Área e Melhor Aproveitamento da Terra" (103) que se bifurca em dois grandes projetos, a saber, intensificação da Reforma Agrária e Programa de Colonização e Ocupação de novas Áreas, verifica-se que, em ambos os casos, o documento "Metas e Bases" limita-se a apontar apenas o espaço macro-geográfico sobre o qual incidirão os projetos em questão. Não se esclareceu quantas famílias deverão ser beneficiadas no total do período e qual o ritmo anual das diferentes fases de implantação dos projetos, de que modo a renda será afetada e quais as taxas de absorção de mão-de-obra estimadas ou de novos empregos a ser gerados; que tipo de economia os planos estabelecem como viáveis na área-objeto de intervenção, etc. Por outro lado, se a análise adotar o enfoque da distribuição dos recursos alocados segundo os vários programas e projetos dentro do setor agro

(102) Ibidem, pp. 110/111

(103) Ibidem pp. 110/111

pecuário, observa-se que a chamada Revolução na Agricultura/Abastecimento deve ser considerada apenas como um refinamento da teoria e da técnica de planejamento associadas ao atual estágio do parque industrial nacional e à conjuntura internacional favorável aos produtos agropecuários que, conjuntamente, interagiram para realizar o tão esperado take-off da modernização agrícola do país.

É a seguinte a composição dos recursos destinados ao setor agropecuário: 80,1% distribuídos entre as seguintes rubricas: desenvolvimento tecnológico do setor agrícola; desenvolvimento da produção animal; fortalecimento da infraestrutura agrícola, assistência técnica, incentivos à exportação e modernização do sistema de abastecimento; 16,5% dedicados ao desenvolvimento florestal e pesqueiro e, finalmente, 3,4% à Reforma Agrária. Como se pode claramente perceber os problemas relativos ao uso e posse da terra, ou seja, à estrutura fundiária e às relações de produção são minimizadas em sua importância visto a proporcionalidade de recursos destinados a essa meta, sem contar que ao programa de Colonização o documento "Metas e Bases" nem sequer menciona os recursos envolvidos.

Quando se analisa a composição intersetorial dos investimentos governamentais percebe-se que o pequeno percentual destinado à área prioritária da assim chamada Revolução Agricultura/Abastecimento não pretendia promover modificações radicais na estrutura do setor primário da economia nacional na medida que este está inserido plenamente dentro do vigente modo de produção capitalista. O que se espera como resposta aos estímulos da modernização desse setor é a aceleração no crescimento bruto

da produção, aumento nas taxas de produtividade dos fatores Terra e Trabalho além da ampliação do mercado interno para a produção industrial. Enquanto Educação — também contemplada com a terminologia Revolução — posiciona-se em primeiro lugar no planejamento dos investimentos governamentais, a Agricultura/Abastecimento situa-se em 7º lugar de um elenco de onze grandes á-reas-programas, sendo precedido, após a Educação, pela Previdência Social, Indústria, Energia, Transporte/Comunicação e Habitação.

Quanto à meta "Colonização e Ocupação de Espaços Va-zios" esta deve ser inserida no amplo projeto sobre Desenvolvimento Regional Integrado que tem sido alvo, por parte do Governo Medici, de maiores preocupações quanto a diminuir as disparidades entre as regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas do país e, para tal, foi instituído o Programa de Integração Nacional (PIN) pelo Decreto-lei nº 1106/70. Segundo o documento "Metas e Bases" (104), os principais objetivos do PIN, são:

- Deslocar a fronteira econômica, e, notadamente, a fronteira agrícola, para as margens do rio Amazonas, realizando, de maneira sistemática e progressiva, a integração da estratégia de ocupação econômica da Amazônia e a de desenvolvimento do Nordeste;
- Criar as condições para a incorporação à economia de mercado, no sentido da capacidade de produção e no sentido da aquisição de poder de compra monetário, de amplas faixas de população antes dissolvidas na economia de subsistência.

(104) Ibidem, pp. 31/32

- Estabelecer as bases para a efetiva transformação da agricultura da região semi-árida do Nordeste.
- Reorientar as emigrações de mão-de-obra do Nordeste, em direção aos vales úmidos da própria região e à nova fronteira agrícola, evitando-se o seu deslocamento no sentido das áreas metropolitanas superpovoadas do Centro-Sul.
- Assegurar o apoio do Governo Federal ao Nordeste, para garantir um processo de industrialização tendente à auto-sustentação.

Os projetos prioritários da primeira fase do Programa de Integração Nacional são:

- a) a construção da Rodovia Transamazônica e da Cuiabá-Santarém;
- b) o plano de colonização associado às citadas rodovias (o Decreto-lei 1.106/70, uma faixa de terra de até dez quilômetros, de cada lado das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, será reservada para colonização e reforma agrária);
- c) a primeira etapa do Plano de Irrigação do Nordeste; programa de colonização de vales úmidos do Nordeste.

Em verdade, a problemática das disparidades regionais não é recente e nem tampouco exclusiva do período em estudo. O que se vem observando é a criação de órgãos especializados para fazer frente à especificidade da questão do desenvolvimento regional desigual, que inicialmente se configura no NE e atualmente já incorpora as regiões N e CO. Desde a implantação da CVSF e do BNB, o primeiro destinado a planejar e desenvolver integralmente a área afeta ao percurso do Rio S. Francisco e, o segundo destinado, como banco comercial oficial, a financiar, estimu

lar através de mecanismos creditícios e financeiros as atividades econômicas da área procurando intervir indiretamente, através das prioridades elencadas em seu "portfolio", sobre a expansão do emprego e da renda na região nordestina. Porém, é a SUDENE a marca distintiva no tratamento do desenvolvimento regional, separando, o que lhe antecede, como medidas importantes mas de caráter setorializadas na solução dessa problemática, e a sua criação e atuação posterior como uma agência normativa, de planejamento e de controle das políticas de Planejamento Regional Integrado, assumindo uma visão de conjunto. O mesmo sucede em relação às demais regiões com a instalação da SUDAM e SUDECO e posteriormente a SUVALE e CODEVASF em substituição à CVSF.

Assim ao ser instituído o PIN, além de recursos próprios que foram transferidos da meta denominada Desenvolvimento Regional, foram canalizados 30% dos incentivos fiscais sob a jurisdição da SUDENE, SUDAM, Turismo, Reflorestamento e Pesca. O desvio destes recursos da órbita das agências regionais de planejamento em favor do PIN — um programa específico de integração e de complementariedade inter-regional — pode ser examinado sob dois grandes aspectos, cada um dos quais portando uma dupla interpretação. Assim, é, ao mesmo tempo, um passo adiante — na abrangência do tratamento do problema ao impedir que limitações de ordem jurídico-administrativa se convertam em obstáculos burocráticos a um planejamento global e a uma ação governamental mais racional e eficiente —, e, um passo atrás — no sentido de ter retirado dos organismos especializados de planejamento regional parte de sua autonomia deliberativa e normativa ao se enfrentar com uma redução de 30% do montante dos seus

incentivos fiscais e, ao mesmo tempo, impondo sobre determinada área, a priori fixada, programas específicos que podem não ser necessariamente prioritários em função da hierarquia das metas estabelecidas pelo órgão de planejamento regional.

No segundo aspecto, considera-se que a instituição do PIN serviu de elemento de maior equilíbrio entre os investimentos alocados nos setores urbano e rural, na medida que atuou como uma transferência forçada de recursos que se empregavam majoritariamente no setor industrial visto a rapidez do retorno econômico deste tipo de investimento financeiro. Finalmente, a análise dos incentivos fiscais que formam os recursos do PIN mostra que houve não apenas uma transferência intersetorial, como acima foi apontado, mas um esvaziamento do Nordeste em benefício das aplicações nos projetos agropecuários da região Norte. Embora este influxo de novos recursos para a Amazônia possa ser visto como funcional em termos de fortalecimento de sua economia e equilíbrio inter-regional, a situação da região nordestina ao longo do período Médici e no governo seguinte (105) vão se ressentir dos efeitos negativos deste Programa na medida que enfraquece, pela diminuição dos recursos disponíveis, a já tão frágil economia da região, apesar de outros programas criados exclusivamente para o desenvolvimento do Nordeste.

Esta múltipla interpretação — de avanço/agregação X retrocesso/esvaziamento ou de equilíbrio/balanceamento inter-setorial e regional — sobre o papel econômico e político das superintendências regionais de desenvolvimento permite detectar

(105) IPEA - Nordeste: a ação do governo e o II PND, Brasília, 1976.

como ocorre uma ou outra dessas formas, dependendo do sistema de alianças e ajustes/contradições de grupos e classes sociais no interior de cada região de per si e das relações de dominação/subordinação entre a economia nacional, aqui entendida como o "polo popular" situado no Centro-Sul, e as economias regionais. A temática do desenvolvimento voltará a ser abordada mais adiante, quando se pretende discutir em maior nível de profundidade as suas implicações, conseqüências e influências sobre a homogeneização do espaço nacional.

Como uma vertente direta do PIN, como uma decorrência da quase estagnação dos processos de reforma agrária e de colonização, inicialmente sob a coordenação do IBRA e do INDA e, posteriormente, fundidos em uma única agência governamental, — o INCRA, e como uma conseqüência da grande seca de 1970, que mais uma vez pôs a nu a fragilidade da economia das zonas semi-áridas do NE brasileiro, foi criado, em julho de 1971, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste — o PROTERRA. Como objetivo geral, o Programa visava fortalecer o acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego da mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM. (106)

"Aplicar-se-á essa dotação, fundamentalmente, na aquisição de terras ou sua desapropriação, por interesse social, in

(106) Discurso proferido pelo Presidente Emílio Garrastazu Médici perante o Ministério no Palácio do Planalto, anunciado a instituição do Proterra, em 06/06/71 - in Presidente Médici - O Povo não está só. Dep. Imprensa Nacional, 1972.

clusive mediante justa e prévia indenização em dinheiro, para posterior venda a pequenos e médios produtores rurais; na concessão de empréstimos fundiários destinados à aquisição da terra própria; no financiamento de projetos destinados à expansão da produção agroindustrial; na organização e modernização das propriedades rurais, dos serviços de pesquisas e experimentação agrícola, dos sistemas de armazenagem e de comercialização; no fomento ao uso de insumos modernos; na instituição do sistema de garantia de preços mínimos para os produtos de exportação, bem como na expansão do sistema de transporte e energia elétrica. ... os recursos para custeio do Programa serão constituídos pela dedução da parcela de vinte por cento dos atuais incentivos fiscais de caráter regional e setorial, pela transferência de recursos do Programa de Integração Nacional, por financiamentos obtidos de instituições nacionais e internacionais, de forma compatível com o propósito de não prejudicar o crescimento global do País, e destaque de verbas do orçamento monetário. Continuam, pois, em vigor os cinquenta por cento de incentivos fiscais remanescentes, para a sua aplicação, como até aqui, nos empreendimentos industriais, segundo as regras para isso em vigor." (107)

O Proterra propõe a correção das distorções da estrutura fundiária em algumas áreas prioritárias de alta tensão demográfica ou social e, ao mesmo tempo, criar os pré-requisitos necessários à fixação do homem rural em seu espaço próprio, evitando, principalmente, os deslocamentos migratórios para as zonas urbanas do Centro-Sul do país, já consideradas como tendo

(107) Ibidem, p. 14.

alcançado o limite máximo de absorção populacional.

As soluções desses desequilíbrios estarão na dependência da intervenção governamental para promover a reestruturação agrária que implicaria, em melhor utilização da mão-de-obra excedente nas áreas prioritárias da própria região Nordeste complementada a um programa intensivo de colonização em direção ao Meio-Norte que implicaria também em melhor utilização dos recursos naturais decorrente da expansão da fronteira agrícola. Completando essas medidas de realocação dos fatores de produção e de nova combinação entre eles, seriam intensificadas medidas relativas à modernização tecnológica das atividades produtivas na agropecuária e na agroindústria com vistas a elevar a produtividade do trabalho e o incremento no nível da remuneração da população economicamente ativa.

Baseado na legislação e princípios normativos do Estatuto da Terra (lei nº 4504/nov. 1964), o Proterra, pelo fato de não dispor de normas jurídicas específicas para enfrentar as requeridas mudanças na estrutura agrária das áreas submetidas a seu controle, apresentava-se, portanto, muito mais como um instrumento de suporte governamental no equacionamento "pacífico" do problema agrário do que uma alavanca operativa de profundas alterações no sistema de propriedade da terra. Da ação do Proterra deveria resultar um acordo entre governo, trabalhadores sem terra e proprietários e, destes, somente aqueles detentores de imóveis rurais com extensão superior a 1.000 ha localizados nas regiões da Mata e Agreste de Pernambuco, no Brejo da Paraíba e em alguns municípios do sertão do Ceará. Assim ao se examinar mais detidamente as suas diretrizes verifica-se que a a-

tuação do Proterra objetivava disciplinar e racionalizar três grandes elementos que compõem a estrutura agrária: a terra e re cursos naturais, o mercado e a infra-estrutura agrícola.

As duas principais linhas de atuação eram definidas como: 1) apoio ao pequeno produtor, principalmente ao desprovido de terra e ao proprietário de minifúndio e 2) implantação de projetos agrícolas com sentido empresarial para expandir a empresa agrícola no Nordeste e no Norte do país. (108)

"O plano previa que a primeira linha de ação seria implementada sob a forma de compra e/ou desapropriação de terras e sua redistribuição a pequenos produtores rurais, enquanto a segunda linha de ação assumiria a forma de expansão do crédito rural, melhoria da comercialização e da expansão do programa de industrialização de produtos agrícolas." (109)

A implementação do Proterra no que concerne à redistribuição de terras foi muito lento durante o governo Médici devido às indefinições sobre os limites das áreas estratégicas, à multiplicidade de normas e trâmites a serem percorridos, à ausência de critérios para a dimensão das parcelas, e os reduzidos orçamentos destinados ao pagamento das indenizações das terras desapropriadas.

É no Governo Geisel que o Proterra se incorpora definitivamente, quer através de sua inclusão no documento oficial

(108) I PND, p. 30/31.

(109) SAMPAIO, Yoni; FERREIRA IRMÃO, J. & GOMES, G. Maia. A política agrícola no Nordeste; intenções e resultados. PIMES/UFPE, Recife, 1978. p. 232.

do II PND (110) quer através da reformulação de algumas metas e diretrizes de ação daquele programa, principalmente no que se refere à demarcação e dimensionamento dos lotes assim como as formas de recrutamento dos parceiros e distribuição dos benefícios previstos.

Observa-se que, ao longo da implementação do Proterra, mudanças nos critérios de dimensionamento das parcelas vão ocorrendo passando de uma posição inicial assentada sobre os pressupostos da Reforma Agrária do IBRA e do INCRA, que postulavam tamanhos menores de lotes capazes de ocupar a força de trabalho média de uma família e a geração de uma renda mínima, para parcelas de maior extensão de terra a fim de possibilitar geração de excedente econômico ao agricultor beneficiado do Programa para que, em prazo mais curto, pudesse alcançar autonomia financeira.

"Essa mudança de filosofia tem diversas implicações.

... a longo prazo deve-se visar uma reforma agrária que permita a viabilização dessas pequenas explorações, viabilização essa que, acredita-se, só será possível com acumulação de capital em forma de tecnologia e equipamento. Mas, por outro lado, no curto prazo pensava-se em objetivos mais sociais de absorção do maior contingente de mão-de-obra possível e de melhoria da distribuição de renda pelo asseguramento de uma renda mínima, visando-se ainda, a retenção de população no campo. ... devido à deficiência na assistência técnica e creditícia, as parcelas maiores revelaram-se capazes de gerar um excedente, em explora-

(110) REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), Brasília, 1974. (lei nº5161 de 4 dezembro de 1974, publicado no Diário Oficial, de 6 de Dezembro de 1974.

ção mais capitalista, onde há necessidade de manutenção de moradores e parceiros e contratação de mão-de-obra assalariada e onde os parceiros progressivamente não mais trabalham a terra passando alguns, inclusive, a viver ausentes das parcelas, em contraste com as explorações menores, familiares, de subsistência, ... nessa reforma agrária de parcelas de maior dimensão, a absorção de mão-de-obra vem merecendo menor destaque que a geração de uma renda mais elevada, observando-se, internamente às parcelas, a disparidade de renda e de condições de vida entre o parceiro e os trabalhadores e, no anverso, o sobretrabalho e sub-ocupação sazonal desses trabalhadores, possibilitando a apropriação desse excedente pelo parceiro. Em outras palavras, nota-se paradigmas de economia capitalista reproduzidos nas áreas de reforma agrária." (111) Além das implicações da preferência pelo dimensionamento mais extenso das parcelas, verifica-se distorções no próprio sistema de distribuição pois que os trabalhadores sem terra não foram, em todos os momentos, os únicos beneficiáveis como previa o Proterra. A partir de 1975 — já no Governo Geisel — cria-se um Grupo Especial de Trabalho junto ao INCRA com a atribuição de orientar e controlar a execução do Programa, sendo que esse problema parece ter sido melhor equacionado.

O tipo de prioridade que o programa de reforma agrária e colonização do Proterra foi alvo na estratégia da ação governamental dos períodos Medici e Geisel revela a orientação da política econômica que apresentava-se muito mais voltada para

(111) SAMPAIO, Yoni et alii. A política agrícola no Nordeste; intenções e resultados. Op. cit.

promover a inserção do setor agrícola no circuito formal do mercado do que para a produção familiar, visto as insignificantes alterações ocorridas na estrutura agrária vigente das áreas — alvo do Programa. ... "o Governo não concedeu ao problema fundiário prioridade maior no Proterra, porquanto outras providências, também importantes, são concomitantes e realmente fundamentais ao êxito de qualquer programa de redistribuição de terras... o problema fundiário não é o único fator a impedir o desenvolvimento da agropecuária e das condições sócio-econômicas daqueles que se dedicam às atividades do setor primário no Norte e Nordeste do País." (112)

"As módicas realizações do Programa no decurso de mais de seis anos de existência atestam a incapacidade do Poder Público de efetivar a reforma agrária e implementar as suas Políticas pelo menos nas áreas consideradas prioritárias pelo Estatuto da Terra de 1964." (113)

"O Proterra, desde a sua criação, caracterizou-se fundamentalmente como um programa de crédito visando de modo particular acelerar o processo de modernização da agricultura nas regiões Norte e Nordeste. As conotações, portanto, que foram dadas, tanto nas declarações oficiais quanto nas versões jornalísticas, ao Proterra como um programa de reforma agrária para a região Nordeste não representam nem no tocante ao montante de

(112) Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar e avaliar a execução do Proterra no Norte e Nordeste do País. Declaração do Ministro da Agricultura, Sr. Alyson Paulinelli, p. 11, Brasília, 1960.

(113) SAMPAIO, Yoni et alii, op. cit.

recursos canalizados nem do ponto de vista das realizações até o presente a principal linha de ação do Programa nos seus seis anos e meses de existência. A atuação do Proterra, no entanto, como um programa de crédito, merece destaque especial na avaliação da política governamental para o setor primário nas regiões Norte e Nordeste na década de 1970 tanto pela importância dos recursos de crédito que canalizou como pela orientação que procurou atribuir ao desenvolvimento da agropecuária regional."

(115)

II PND - IIº Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)

O II PND inicia seu discurso teórico apontando para três ordens de questões.

Uma, diz respeito à crise internacional de petróleo que se traduz em uma conjuntura desfavorável ao processo de desenvolvimento brasileiro dada sua economia depender fortemente das importações desse tipo de energia. Há, segundo o Plano, necessidade de compatibilizar as taxas elevadas de crescimento do produto interno, porém sem o "superaquecimento" da economia, controlando, ao mesmo tempo, a inflação e manter em razoável equilíbrio o balanço de pagamento, armazenando um estoque firme de reservas cambiais. Em relação à complexidade deste quadro, a preocupação governamental é flagrante quando afirma que "...o País está cômico das dificuldades para manter o crescimento acelerado dos últimos anos, mas reafirma a sua determinação de

(114) Ibidem.

superá-las, na expectativa de que se realize esforço no sentido de caminhar, progressivamente, para razoável normalidade no cenário mundial... acostumar-nos à idéia de que o mundo enfrentará graves problemas, provavelmente crises. O Brasil deverá conviver com eles, procurando preservar a sua capacidade de desenvolvimento e explorando novos caminhos e alternativas"... "O Brasil deverá ajustar a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, e ao novo estágio de sua evolução industrial.

...grande ênfase nas Indústrias Básicas, notadamente o setor de Bens de Capital e o de Eletrônica Pesada, assim como o campo dos Insumos Básicos, a fim de substituir importações e, se possível, abrir novas frentes de exportação.

A Agropecuária cumprir novo papel no desenvolvimento brasileiro, com contribuição ... para o crescimento do PIB e mostrando ser o Brasil capaz de realizar a sua vocação de supridor mundial de alimentos e matérias-primas agrícolas, com ou sem elaboração industrial". (116)

Apesar da proposição de uma Política de Energia mais agressiva em termos de buscar fontes endógenas alternativas, pode-se verificar pelo texto acima que os indicadores do crescimento interno estão na dependência da normalização da situação internacional.

A segunda questão que mereceu destaque especial no Plano, refere ao papel que a "grandeza" e o desenvolvimento bra

(116) REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), 1974. p. 15.

sileiro reservaram para esta nação cuja situação atual já lhe confere o status de "potência emergente" na medida que se encontra fora do modelo do "subdesenvolvimento" porém ainda não totalmente penetrado no polo "desenvolvido" do mundo ocidental. O Plano estabelece que até o fim da presente década a Revolução terá coberto grande parte da área faltante para que o país possa se transformar plenamente em "Grande Potência". "O Brasil pode, validamente, aspirar ao desenvolvimento e à grandeza. Na última década, principalmente, mostrou a Nação ter condições de realizar política de país grande, com senso de seu próprio valor e consciência de responsabilidade — o habitual preço da grandeza. Ao mesmo tempo, mostrou-se apta a realizar uma experiência de desenvolvimento eminentemente dinâmica, associando a vontade política, pela mobilização nacional, à capacidade de fazer, pela ação do setor público, da iniciativa privada e da comunidade...."

"... Os eventos mundiais dos últimos meses vieram encontrar o Brasil em explosão de crescimento, caminhando para integrar-se no mundo industrializado. Havendo ultrapassado, na última década, suas próprias e ambiciosas metas econômicas, e, em grande parte, também as sociais, e tendo antecipado, de um ano, os objetivos globais do I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (PND), estava o País entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento."

"Em consonância com o binômio Desenvolvimento e Segurança, objetiva a Revolução construir, no Brasil, a sociedade desenvolvida — moderna, progressista e humana... "Sociedade capaz de transformar-se e reformar suas instituições — econômi-

cas, sociais e políticas —, segundo os objetivos da estratégia nacional, respeitando os valores humanos e a identidade nacional da cultura brasileira." (117)

Embora a temática da "grandeza nacional" seja relativamente antiga (118) será somente a partir de 1964 que o Estado assume e passa a utilizar essa categoria político-ideológica conferindo-lhe uso diferente do que até então se lhe dotava: sua associação com a extensão territorial do país e a magnitude dos seus recursos naturais.

Na nova acepção de Potência emergente, o conceito de grandeza se acha embutido portando, contudo, uma definição menos "naturalista" do nacionalismo que representa, ao abandonar o canto ingênuo da glorificação das potencialidades e belezas do país (119) para introduzir fatores de volição referentes ao desenvolvimento econômico, científico e tecnológico à dominação do espaço físico e aos mecanismos políticos que assegurem simultaneamente a unidade interna do país e a sua projeção externa.

(120)

(117) Ibidem, p. 23 e 28.

(118) TRAVASSOS, Mário. Projeção continental do Brasil. Brasileira, 1938.

RICARDO, Cassiano. Marcha para o oeste. Rio de Janeiro, 1942. 2.ed.

(119) Ver Hino Nacional: uma análise de conteúdo de seu texto expressa bem o enaltecimento da grandiosidade - pátria, principalmente no que se refere ao território e os recursos naturais.

(120) Ver doutrina da ESG (Escola Superior de Guerra)
BACKHEUSER, Everardo. A Geopolítica Geral do Brasil. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1952.

COUTO e SILVA, Golbery. Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro, J. Olimpio, 1967.

CONDE, Afonso Celso. Porque me ufano do meu país. Rio de Janeiro, Briguiet, 1941. 10.ed.

"Grandeza...se refere...a uma meta que se pretende alcançar concretamente, operacionalmente, através de certas realizações objetivas da Revolução ... e ... a um valor em si, um ideal que se deseja seja assumido por todos os brasileiros como uma máxima, como um fim ... a noção de grandeza, agora muito mais elaborada e com nova roupagem, faz parte de uma ideologia oficial que crê que a grandeza do Brasil não se restringe ao tamanho ... e à quantidade de riqueza de seus solos. ... outros fatores de grandeza existem — que correspondem em importância e ainda completam esta grandeza primária e herdada — e que deverão ser implementados através de planos e metas sócio-econômicas e políticas ..." (121)

Apesar da gestação do conceito moderno de Potência/ Grandeza Nacional poder ser remetido à própria formulação doutrinária da Escola Superior de Guerra, cujos princípios normativos vêm orientando ideologicamente os governos pós-Revolução 1964, a sua explicitação e formalização foi pela primeira vez introduzida em um documento básico de ação do governo, configurada no IIPND. É também pela primeira vez que a questão da População aparece como um sub-item do capítulo referente à Integração Nacional e Ocupação do Espaço Nacional e formulada como uma Política de População. Não é de estranhar a inclusão desta variável dentro do II PND porque ela faz parte da constelação de fatores que compõem o conceito de Potência (122)

(121) BASTOS, Ana Marta R. O discurso da grandeza. do CEAS, nº 37, maio/junho 1975, p. 36.

de atributos que compõe o conceito de Potência (122) e que, neste Plano, emerge como uma meta a ser cumprida em prazo determinado.

Contudo, apenas o tamanho da população, por si só, não é condição suficiente para garantir qualquer país lançar sua candidatura à potência mundial. Torna-se necessário que ao seu volume razoável se aliê a sua capacitação e inserção no mercado de trabalho para que a população possa, simultaneamente, funcionar como um fator de produção eficiente e um fator de demanda real e, ao mesmo tempo, garantir a segurança nacional através da integração espacial e econômica. O II PND reflete claramente o que se espera da variável população e sua dinâmica demográfica quanto à consecução dos planos governamentais.

"... o Brasil ... país subpovoado, em relação à disponibilidade de terra e outros recursos naturais ... deixar que sua população continue crescendo a taxas razoáveis para efetivar o seu potencial de desenvolvimento e dimensão econômica ... a ocupação de novas áreas pode representar significativa contribuição do Brasil à redução de escassez mundial de alimentos, minerais e outras matérias-primas até o final do século. Para realizar-se sem uso excessivo do fator capital, tal expansão de fronteira econômica implica em uso amplo de mão-de-obra ... a

(122) MEIRA MATTOS, C. Brasil - Geopolítica e destino. Rio de Janeiro, J. Olímpio, 1975. p. 77. "O conceito de potência ... realça os atributos de dimensão geográfica, população, posse de imensos recursos naturais, capacidade industrial, tecnológica e científica e coesão interna, como inerentes à projeção do poder ... que pode irradiar-se em dimensão mundial (as superpotências de 1ª classe), em dimensão continental (as superpotências de 2ª classe) ou em âmbito regional (potências médias.)"

população afeta o crescimento, tanto como fator de consumo, expandindo a produção e a escala do mercado ... como fator de produção, a população só é agente criador de bens e serviços em associação com outros fatores, notadamente capital e tecnologia, sendo relevante, ... apenas a mão-de-obra empregada e em graus de qualificação. ... com relação à demanda, o que cria mercado é o poder aquisitivo da mão-de-obra, e portanto sua produtividade e remuneração no processo produtivo. ... A taxa considerada capaz de conciliar os dois ângulos deve estar relacionada com a capacidade efetiva, do País, de expandir o emprego. Na prática, convém que a taxa de expansão demográfica seja inferior à taxa de expansão do emprego, para permitir a redução do grau de subutilização da mão-de-obra e um certo grau de redistribuição de renda em favor das classes trabalhadoras. ... "É facultada a opção, sem qualquer constrangimento, no sentido ampliativo ou limitativo da natalidade." ... "As perspectivas atuais são de que a sociedade brasileira, na soma das decisões individuais das famílias, venha a obter uma taxa de crescimento demográfico que proporcione a necessária conciliação. ... longo desta década, haja redução da taxa de aumento demográfico, que entre 1970 e 1980 se situaria entre 2,7 e 2,8%. Nas décadas seguintes, continuaria a tendência declinante, de forma bem mais acentuada."

(123)

Dessa forma, um "porém" é introduzido no discurso do Plano quando se verifica que torna-se preciso observar que o livre crescimento da população não venha comprometer ou prejudicar as taxas de crescimento da economia em geral.

(123) II PND - p. 58-9.

"Será necessário, da parte da política demográfica, o acompanhamento da evolução do crescimento da população, para efeito de avaliação de tendências e, se for o caso, de consideração de fatores supervenientes que possam alterar a atual previsão, considerada favorável." (124)

Há entre o primeiro tema — a crise energética internacional — e o segundo — a grandeza nacional ou potência emergente — uma certa contradição entre os dois níveis de preocupações, já que um exige a tomada de consciência de um problema de ordem mundial com profundos reflexos na economia brasileira e, o outro, avança otimisticamente para o futuro em termos de consolidação de uma obra que vem se realizando progressivamente desde a Revolução de 1964 (125) reafirmando, dessa forma, o compromisso revolucionário de fazer o Brasil alcançar no final do século a condição não só de país desenvolvido mas também de potência internacional de primeiro escalão. "... o Brasil, hoje ainda em

(124) Ibidem, p. 59.

(125) MEIRA MATTOS, C. Op. cit., p. 61. "De 1949 a 1964, durante 14 anos, a ESG não teve influência maior nas decisões de governo. Entretanto formulou sua doutrina de segurança nacional e pesquisou profundamente no campo do desenvolvimento. Formou elites civis e militares aptas a pensarem no Brasil com objetividade, como um todo, a se exercitarem na formulação de uma política de aplicação do poder nacional para a segurança, a se aprofundarem nas tentativas de selecionar rumos para o nosso desenvolvimento. Quando veio a Revolução de 1964 a doutrina da Escola Superior de Guerra já estava formulada e exercitada em termos laboratoriais ou escolares. Foi fácil para o Chefe da Revolução, o Presidente Castelo Branco e seus principais assessores Golbery, Ernesto Geisel, Juarez Távora, Cordeiro de Farias, todos ex-militares, participantes ativos na formulação dessa doutrina, pois todos haviam pertencido aos quadros da ESG, transferirem para a prática governamental a doutrina formulada durante 14 anos no casarão do Forte de São João."

busca de seus altos destinos, será proximamente um país diferente, decolando em segurança, para o plano das nações mais desenvolvidas." (126)

Caberá à terceira questão o papel de articulador entre os primeiro e segundo temas na medida que operacionaliza e quantifica as metas estratégicas para o cumprimento das propostas antes formuladas. Essa terceira questão contém um bloco de variáveis, algumas indicadoras do desenvolvimento econômico tout-court, como renda per-capita, produto interno bruto (PIB), produto industrial e agrícola, nível de emprego e população economicamente ativa, e outras indicadoras do desenvolvimento brasileiro, como integração sócio-espacial, infra-estrutura econômica, desenvolvimento científico-tecnológico e política energética.

Quanto à renda per-capita, esta deverá alcançar o valor de US\$1.000,00 até o fim deste período governamental, correspondendo a aumento decenal de 100% enquanto na década dos 60 o incremento observado foi de 30%; o PIB já em 1977 pretende-se que esteja ultrapassando a barreira dos US\$ 100 bilhões, consolidando o Brasil, para si, a posição de 8º mercado do mundo ocidental, tanto pela dimensão do seu PIB como pela taxa acelerada de seu crescimento. (127)

O item Renda recebe, no Plano, atenção especial, quer em termos de seu crescimento global quer em relação aos benefi-

(126) GEISEL, Ernesto. Mensagem presidencial, 30 de dezembro, 1974.

(127) II PND - p. 15-6.

ciários da mesma. Assim a estratégia de Desenvolvimento Social do governo orienta-se no sentido de que "... a todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos de renda real; eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta existentes, principalmente, na região semi-árida do Nordeste e na periferia dos grandes centros urbanos... as segurar um mínimo de nível de bem-estar universal, para que nenhuma classe fique fora do processo de integração e expansão.

(128) Por outro lado, o II PND é bastante explícito frente ao grave problema da estrutura concentracionista da renda que tem caracterizado o processo de desenvolvimento brasileiro (129). Ao reconhecimento dessa insatisfatória distribuição de renda cabe, como contrapartida governamental, intervir com medidas disciplinadoras a fim de romper o elo de acumulação diferencial de renda entre as classes sociais, as regiões fisiográficas e entre os contextos rural e urbano. O II PND chama atenção para o pos

(128) Ibidem, p. 35.

(129) Ibidem, p. 69. ... o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de "esperar o bolo crescer"... Há necessidade de ..., realizar políticas redistributivas "enquanto o bolo cresce". ... o crescimento pode não resolver o problema da adequada distribuição de renda, se deixado à simples evolução dos fatores de mercado. ... a solução através do crescimento, apenas, pode demorar muito mais do que a consciência social admite, em termos de necessidade de melhorar rapidamente o nível de bem-estar de amplas camadas da população. ... o crescimento acelerado exerce ... papel vital, porque amplia as opções. Com expansão rápida, é possível dar mais renda e consumo a todos, e ao mesmo tempo investir mais."

sível viés que vem ocorrendo na contabilização da renda nacional quando apenas baseada nas estatísticas que descartam informações relativas à renda total (monetária e não-monetária), que não possuem instrumentos de coleta de dados que controlem a subestimação dos declarantes e, finalmente, não conseguem captar os assim chamados "salários indiretos" como educação, saúde, previdência, saneamento, habitação popular, etc. que funcionam como mecanismo de efeito redistributivo da renda.

O II PND pretende a compatibilização entre crescimento rápido da economia e medidas de elevação da renda bruta e per capita, de desconcentração da renda e de redução substancial da pobreza absoluta através da incorporação de segmentos sociais e áreas geográficas marginalizados do processo produtivo. Para tal, o governo pretende desenvolver uma política de emprego conjugada a uma política de salários cuja resultante seria a criação de amplo mercado de consumo de massa. A expansão das oportunidades de emprego de mão-de-obra será superior ao crescimento da oferta de mão-de-obra disponível, ou seja, estima-se em 3,5% ao ano o incremento do nível de emprego contra 2,9% a.a., pretendendo, dessa forma, reduzir drasticamente o subemprego, cujo impacto incidirá majoritariamente sobre o meio rural.

A associação dessa política de emprego a uma política de salários que garanta, através dos reajustamentos anuais, um significativo aumento dos salários médios reais possibilitará diminuir os desníveis entre as classes e categorias ocupacionais além de expandir o poder aquisitivo a toda população economicamente ativa.

Observando-se a distribuição dos investimentos destina

dos às várias áreas prioritárias contidas no II PND, percebe-se que o Setor Agropecuário, apesar de ser chamado a cumprir um papel fundamental na estratégia nacional do desenvolvimento, lhe cabe apenas 6% do total previsto, um dos menores orçamentos, somente com exceção da rubrica "Desenvolvimento Científico e Tecnológico". Espera-se desse setor, taxa de crescimento médio anual de 7%, cabendo à pecuária um destaque maior que à lavoura, sendo aquela beneficiada por programas especiais. Esse crescimento resultará tanto da expansão da fronteira agrícola em direção à Amazônia, Meio-Norte e Centro-Oeste como da modernização tecnológica nos espaços já ocupados principalmente no Centro-Sul, além de consolidar a diversificação e especialização regional do desenvolvimento agropecuário, observando as diferentes vocações naturais das múltiplas áreas físicas e a diversidade na dotação dos fatores de produção.

"A estratégia agropecuária está orientada no sentido de criar as facilidades e dotar o setor de instrumentos para o pleno aproveitamento de seu potencial produtivo; ampliar o estoque de recursos produtivos pela atração de poupanças (internas e externas) e capacidade empresarial para as atividades diretamente ligadas à produção; estimular a participação mais intensa do setor privado para as funções de serviços de apoio à produção, circulação e transformação dos produtos agropecuários; dinamizar o processo de criação, importação, adaptação e difusão de tecnologia às peculiaridades regionais." (130)

(130) Ibidem, p. 42.

Os instrumentos selecionados para executar a estratégia proposta, compreende as seguintes áreas de atuação:

- política de zoneamento do solo agrário para a maximização do aproveitamento da terra em combinação com a infraestrutura física e de serviços, além de medidas especiais quanto ao uso da terra de acordo com as especificidades regionais;
- modernização tecnológica e empresarial, através da disseminação do modelo de empresa rural, utilizando apoio financeiro e fiscal do governo com a finalidade de induzir ao cálculo racional de rentabilidade dos fatores de produção. Essa ênfase se dará preferentemente nas áreas já ocupadas da região Centro-Sul do país em áreas consideradas como prioritárias para receber ajuda governamental;
- criação de "corredores de abastecimento", ou seja, a definição de áreas para suprimento preferencial aos grandes centros urbanos e para efeito de vinculação com os "corredores de exportação", além da disseminação de centrais de abastecimento, armazenamento e infra-estrutura física;
- estímulos ao uso de insumos modernos objetivando aumento de produtividade do trabalho e da terra assegurando uma expansão no incremento da renda rural;
- utilização eficiente dos mecanismos dos preços mínimos, crédito e seguro agrícola (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - Lei nº 5969/73) e formação de estoques reguladores com vistas a normalizar quer a remuneração do produtor quer o abastecimento de alimentos e matérias-primas;
- expansão das atividades ligadas à experimentação do M.A. (Em-

brapa e Embrater) assim como medidas de apoio à organização dos produtores em associações de cooperativa;

- ocupação de espaços vazios através de programas especiais como PIN, construção de estradas vicinais para o escoamento da produção, além da execução da Reforma Agrária e programas específicos relativos a redistribuição em terras em áreas consideradas de "tensão social" e naquelas em que o sistema fundiário é um obstáculo ao desenvolvimento agropecuário;
- concentração setorial de incentivos para formação de polos florestais e de produção agrícola intensiva, pelo uso racional da terra e dos recursos hídricos;
- implantar um modelo econômico de mercado procurando incorporar os grandes espaços brasileiros a fim de não limitá-lo geograficamente às áreas já ocupadas.

Será através da meta "Integração Nacional" que o setor agropecuário das regiões subdesenvolvidas recebe um "pacote" de políticas especiais que complementa os recursos determinados àquele setor.

"A estratégia de integração nacional considera o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste dentro de política global, que vê em conjunto essas três regiões, no fluxo de fatores de produção entre si (para melhor combinação de mão-de-obra, terra e outros recursos naturais); ou no fluxo de produtos, atendendo certos segmentos da indústria do Nordeste a áreas próximas das outras regiões (para ampliação de mercado). ... leva em conta as relações de tais macrorregiões com o Centro-Sul, do ponto de vista principalmente do fluxo de mercadorias, num sentido e no

outro, e do fluxo de capitais e tecnologia, do Centro-Sul para as outras áreas." (131)

Além de dar continuidade aos programas especiais em curso, como o PIN, PROTERRA, PROVALE e PRODOESTE, o II PND destina para o tratamento da zona rural em enfoque específico que denominou de ÁREAS INTEGRADAS no sentido de "permitir ação concentrada do governo e do setor privado, e para permitir tirar vantagem de economias de escala, economias externas, economias de aglomeração (ou seja, de relações de complementaridade entre diferentes projetos). Trata-se de realizar blocos integrados de investimentos, em pólos, distritos agroindustriais ou outras formas, permitindo adoção de prioridades nítidas e controle dos resultados fisicamente, por área. Tais áreas integradas, variando de natureza e número conforme a região, e razoavelmente diversificadas, serão definidas, principalmente, à base dos recursos agrícolas, pecuários, florestais, minerais, etc., a serem aproveitados. ... dentro desse enfoque de áreas integradas ... deverão ser o Programa de Pólos Agropecuários e Agromineiros da Amazônia (POLAMAZÔNIA), o Programa de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal e o Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília." (132)

No sentido de promover a ocupação da Amazônia e do Centro-Oeste e a exploração racional nas áreas semi-áridas do Nordeste, o II PND aponta para a necessidade de aplicação de ciên-

(131) Ibidem, p. 60.

(132) Ibidem, p. 60-1.

cia e tecnologia às regiões tropicais, desenvolvendo um outro pacote de programas vinculados aos institutos de pesquisas agropecuários, que são os seguintes: Programa do Trópico Semi-Árido, Programa do Trópico Úmido e Programa de Cerrados.

Quanto ao Nordeste, o espaço de transformação se centrará na faixa semi-árida, no sentido de expandir e universalizar a economia de mercado, elevar a renda e o emprego rural, concorrendo para a diminuição das disparidades cidade X campo (intra-regionais) e entre as áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas (inter-regionais), procurando acelerar a implantação da lavoura irrigada e o assentamento de agroindústrias locais.

O II PND em relação ao setor agropecuário revela preferência à criação animal, esperando que sua taxa de crescimento anual seja superior à lavoura, invertendo a tendência clássica de economia agrária brasileira, e destacando um para tal, um Programa de Pecuária especial para o Nordeste que objetiva o aumento dos rebanhos e a elevação da produtividade nas propriedades rurais de médio e pequeno porte, em áreas selecionadas por sua capacidade de resposta à ação programada.

Posteriormente, o governo Geisel institui um novo programa — o Projeto Sertanejo — Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste cuja função é romper a constelação de atraso endêmico da região procurando combater os efeitos da seca em sua dimensão mais vulnerável: o minifúndio ou a micropropriedade, procurando beneficiar a grande massa de parceiros, meeiros e arrendatários. Em seus propósitos globais, este Projeto ao destinar-se à área mais carente do Nordeste árido procura criar instrumentos de intervenção di-

reta em relação à estrutura fundiária ao propor a criação de unidades agrícolas familiares, de um mercado de terras, de uma tecnologia barata de consorciamento entre a utilização das reservas hídricas para pequena irrigação e o uso mais intensivo da agricultura de sequeiro, além de prover estímulos ao cooperativismo e à vida associativa comunitária.

Uma das grandes distinções quanto estilos de planejamento governamental entre as décadas de 50 a 70 em relação ao desenvolvimento regional é que enquanto os governos que atuaram nos decênios de 1950 e 1960 procuraram adotar políticas apoiadas nos próprios órgãos regionais estabelecidos os da presente década buscaram certas modalidades de ação, através de "programas de impacto" e "programas especiais" visando alcançar objetivos de médio e curto prazos.

Esses programas que os recentes governos têm utilizado com certa regularidade sobre determinados pontos de estrangulamento do processo de desenvolvimento econômico nacional apresentam uma visão dos problemas em termos de realocação dos fatores de produção sobre o espaço sociogeográfico visando encontrar um ponto de equilíbrio entre os diferenciais regionais. A região do Nordeste é a que apresenta problemas sociais mais dramáticos e, por isso, tem sido contemplada com o maior número de programas-impactos e programas-especiais, cujos efeitos e impactos têm uma ação bastante limitada. "... de ter havido, na prática, enorme distância entre os objetivos dos sucessivos Planos e Programas Especiais e o grau de sua implementação. Isto se deveu a uma variedade de fatores, ... (a) vagueza, imprecisão e principalmente a amplitude dos objetivos, frente à limitação

dos meios técnicos e financeiros disponíveis; (b) inexperiência da Região e do País em matéria de planejamento regional global; (c) complexidade da problemática de uma Região (NE) vasta, subdesenvolvida, habitada por um terço da população nacional; (d) muitas das políticas e dos meios usados não foram adequados ao tipo de problemas existentes, com a agravante de que frequentemente as ações não correspondiam aos objetivos traçados; (e) apesar da preocupação de assegurar continuidade de políticas e programas, tal nem sempre ocorreu, ... outros problemas interferiram na boa marcha dos planos como, por exemplo, a criação de Programas Especiais por vezes desentrosados dos Planos a cargo dos organismos regionais, modificações quanto ao papel dos incentivos fiscais e financeiros, enfraquecimento da liderança política nordestina, substituição do planejamento formulado no próprio Nordeste por um novo sistema emanado do Poder Central, com perda da preciosa experiência acumulada na Região e, finalmente, obstáculos adicionais provocados por certas políticas oriundas da área econômico-financeira do Governo Federal." (133)

O tratamento dispensado ao setor agrário nos planos de desenvolvimento dos últimos governos brasileiros não difere, em essência, já que em todos eles está presente a preocupação geral de transformar a agricultura tradicional em agricultura de mercado mediante incentivos de crédito, preços, assistência e modernização técnica, que sejam suficientemente poderosos para modificar os métodos de trabalho, elevar a produção e a produtividade média por pessoa ocupada.

(133) SOUZA, João Gonçalves de. O nordeste brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional. (mimeo), 1977, p. 661-2. 2 v.

"A agricultura tem-se aproveitado da melhoria das taxas cambiais, que passaram a níveis mais realistas (pelo menos a partir de 1968) assim como da melhoria geral da infraestrutura no país e, principalmente, da ampliação do mercado consumidor doméstico que se tornou mais exigente por produtos de qualidade e com maior poder aquisitivo. E com isso o setor agrícola pode reagir mais satisfatoriamente do que fez no passado, proporcionando aumentos crescentes de produção e de exportação."

(134)

Em resumo, os planos governamentais apontam, em seu conjunto, para a falta de eficiência da produção agrícola e de seu sistema de armazenamento e acondicionamento a ser eliminada pela modernização das técnicas produtivas e da infraestrutura; a precária distribuição e comercialização dos bens agrícolas a ser beneficiada por obras públicas no setor de transportes; a baixa qualidade física e técnica da mão-de-obra rural a ser melhorada através dos programas de saúde pública e educação, configuram o quadro da agricultura brasileira no qual está presente o conceito do "homem rural" à margem do progresso.

"A visão de mundo" contida nos planos brasileiros de desenvolvimento é de estilo conservador na medida em que orienta a sua percepção da realidade social como fracionada em segmentos justapostos, coexistentes porém desvinculados, na qual a cidade é conferida a função hegemônica de conduzir o processo de integração adaptativa da totalidade nacional. Daí deriva-se o papel atribuído ao campo como caudatário reflexo de mudanças

(134) PAIVA, Ruy Miller; SCHATAN, Salomão & FREITAS, Claus Trench. Setor agrícola no Brasil. Secretaria de Agricultura. São Paulo, 1973.

das quais não participa e só virá contribuir funcionalmente para a consolidação dessas transformações na medida em que reformulará a sua "atrasada equação social" adotando os padrões e fórmulas emitidas pelos centros urbanos polarizadores da modernidade." (135)

Através da análise de conteúdo dos planos nacionais de desenvolvimento verifica-se que o campo assume a condição de fator de estrangulamento que impede a generalização do processo de modernização, não apenas referido à esfera do trabalho e da produção, mas em todo o conjunto das instituições sociais assim como no sistema cognitivo e de personalidade dos atores sociais.

"As políticas econômicas elaboradas para atuar sobre o setor agrário visam, sobretudo, criar respostas favoráveis e adequadas às demandas de modernização originadas nos demais setores do país. Essa perspectiva aparece claramente nos planos quando aquele setor é confundido (consciente ou inconscientemente?) com a rubrica Alimentação ou associado ao Abastecimento, desfigurando a estrutura, organização e dinâmica da sociedade agrária ao esvaziá-la de sua especificidade histórico-cultural e sócio-política, metamorfoseando-a em uma grande e retrógrada engrenagem produtiva especializada na criação de bens que genericamente recebem a nomenclatura de gêneros alimentícios."

(136)

(135) LEWIN, Helena. A temática do "mundo rural" nos planos brasileiros de desenvolvimento econômico - op. cit.

(136) Ibidem.

Nordeste e Planejamento: a problemática da seca e as alternativas para o desenvolvimento regional.

Este capítulo pretende dois objetivos. Um, a caracterização geral do Nordeste, em seus múltiplos aspectos e em suas diversas focalizações, entre as quais o problema da seca surge como contraponto privilegiado deste estudo, e, segundo, uma breve análise das medidas governamentais implementadas, através da criação de órgãos específicos ou não, para fazer frente às peculiaridades de seu subdesenvolvimento. Embora essas medidas nos remetam a uma longa evolução histórica que data desde a segunda metade do século passado, considerou-se o seu completo estudo longitudinal como um transbordamento do escopo da presente pesquisa.

O período sobre o qual se centra a análise proposta circunscreve-se a partir da segunda guerra mundial. Essa periodização justifica-se na medida em que é somente após aquela data que se pode falar em planejamento no Brasil e é também quanto se gesta a ideologia do desenvolvimentismo nacional (ver capítulo anterior).

Outra razão que se pode apontar em relação ao corte temporal adotado baseia-se na hipótese que orienta essa investigação, ou seja, de que o grau de eficiência e sofisticação que se impõe ao planejamento regional do Nordeste está intimamente vinculado a duas exigências básicas: ao grau de acumulação de capital do sistema produtivo brasileiro e ao grau de acumulação de atributos do sistema doutrinário da Segurança Nacional e de Po-

tência Mundial. Deriva daí o interesse pelo intervalo de tempo mencionado na medida que contém, dentro de si, importantes configurações no quadro das relações entre Estado e Sociedade Civil permitindo captar, através das políticas governamentais, as conexões que se estabelecem no interior da estrutura social brasileira.

O Nordeste atual, apesar de seu recente surto de urbanização e desenvolvimento industrial, não pode ser sociologicamente apreendido se não se introduzir à análise das relações sociais vigentes a caracterização agrária que as determinaram. Da mesma forma, o estudo permanecerá incompleto se o Nordeste for destacado da dinâmica econômica e política do restante do país, ou seja, não estiver inscrito quer no conjunto das relações interregionais quer, especificamente, em relação ao poder decisório que emana do "locus" onde se encontra hegemonicamente concentrado o sistema produtivo de maior capacidade de acumulação e reprodução do capital.

Refutando inteiramente a teoria do determinismo geográfico, não se pode negar, contudo, que a configuração econômica do Nordeste apresenta-se condicionada, não só devido à forma primitiva de povoamento e exploração colonial, mas, principalmente, aos fatores geoclimáticos que afetaram e ainda intervêm de forma poderosa no uso, na posse da terra e nas técnicas agrícolas utilizadas.

A delimitação e características do espaço que compõe o Nordeste tem sofrido modificação ao longo do tempo, variando de acordo com o enfoque adotado — econômico, político, cultural, geográfico, entre outros. Não cabe aqui a discussão das

divergências e das razões alegadas para tal variedade de divisões e redivisões desse espaço. Para fins deste estudo, foi adotado o conceito de região fisiográfica definido pelo IBGE e atualmente em vigência, apesar de se ter ciência das limitações que involucra.

"No Nordeste, o elemento que marca mais sensivelmente a paisagem e mais preocupa o homem é o clima, através do regime pluvial e exteriorizado pela vegetação natural. Daí distinguir-se desde o tempo colonial a "zona da Mata", com o seu clima quente e úmido e duas estações bem definidas — uma chuvosa e outra seca — do Sertão, também quente, porém, seco, e não só seco, como sujeito, desde a época colonial, a secas periódicas que matam a vegetação, destroçam os animais e forçam os homens à migração. Entre uma área e outra se firma uma zona de transição, com trechos quase tão úmidos como a Mata e outros tão secos como o Sertão, alternando-se constantemente e a pequena distância, que o povo chamou de Agreste. Daí, dessa diversidade climática, surgiria a dualidade consagrada pelos nordestinos e expressa no período colonial em dois sistemas de exploração agrícola diversos, que se complementam economicamente mas que política e socialmente se contrapõem: o Nordeste da cana-de-açúcar e o Nordeste do gado, observando-se entre um e outro, hoje, o Nordeste da pequena propriedade e da policultura e, ao Oeste, o Meio Norte, ainda extrativista e pecuarista." (1)

Outra característica fundamental do Nordeste reside no fato de que dos nove Estados e um Território da Federação

(1) ANDRADE, Manuel Correia. A Terra e o Homem no Nordeste. São Paulo, Brasiliense, 1973. 3.ed., p. 25.

que o compõem, oito estão compreendidos dentro da faixa denominada "Polígono das Secas", de conformidade com a legislação que estabelece os seus limites oficiais, — cuja magnitude tem se ampliado segundo as várias regulamentações legais específicas — e que atualmente compreende quase 60% da extensão territorial da região Nordeste. (2)

Os dados de produção econômica que os censos registram permitem perceber a precariedade da atividade agropecuária, visto a totalidade da área de certos Estados estar sob o regime das secas periódicas, de insuficiente e irregular pluviosidade, como é o caso da Paraíba (97,8%), Ceará (93,0%), Rio Grande do Norte (90,6%), Pernambuco (89,0%) e Piauí (82,5%). Os outros estados compreendidos no Polígono das Secas são Bahia, Sergipe e Alagoas com respectivamente 56,6%; 47,1% e 43,7% ficando completamente excluído dessa caracterização o estado do Maranhão. (3)

O Nordeste exhibe características que o colocam dentro do marco da chamada constelação da fenomenologia do atraso (4) na medida que sua situação de deteriorização progressiva é evidenciada através das informações censitárias de 1950, 1960 e 1970 referente aos vários indicadores de desenvolvimento sócio-econômico e cultural. Desagregando-se os dados entre áreas urbanas e rurais e, dentro destas últimas, entre as zonas úmidas e áridas presencia-se nestas um dramático quadro de populações miseráveis.

(2) Sinopse Estatística - 1970 - F. IBGE

(3) Sinopse Estatística - 1970 - F. IBGE

(4) GARCIA, Antonio. Reforma agrária y economia empresarial en America Latina. Ed. Universitária, Chile, 1967.

O subdesenvolvimento da região Nordeste a transformou em supridora de mão-de-obra para os mercados de trabalho das demais áreas brasileiras. Os deslocamentos espaciais de sua população são de grande envergadura, como atesta o quadro seguinte. Na realidade, esses movimentos migratórios são ainda mais significativos do que os dados apontam pois as informações sobre entrada e saída estão agregadas por Estado, encobrando, dessa forma, as grandes movimentações que se processam dentro de uma mesma unidade da Federação (rural-rural, rural-urbano e urbano-rural). Por outro lado, os dados refletem a existência de associação entre os grandes êxodos e os períodos de grandes calamidades climáticas, embora o esvaziamento populacional desta região venha ocorrendo sem interrupção desde a abertura de outros ciclos econômicos no país, desalojadores de seu poder econômico-político. Acrescente-se neste marco, a existência de uma fronteira em expansão ou em movimento (5) permitindo a realocação espacial permanente da população em direção às terras novas, parte delas dentro da própria região Nordeste — Maranhão e Piauí — e parte fora, como as regiões Norte e Centro-Oeste.

(5) VELHO, Otávio Guilherme. Capitalismo autoritário e campesinato. São Paulo, Difel, 1976.

O subdesenvolvimento da região Nordeste a transformou em supridora de mão-de-obra para os mercados de trabalho das demais áreas brasileiras. Os deslocamentos espaciais de sua população são de grande envergadura, como atesta o quadro seguinte. Na realidade, esses movimentos migratórios são ainda mais significativos do que os dados apontam pois as informações sobre entrada e saída estão agregadas por Estado, encobrando, dessa forma, as grandes movimentações que se processam dentro de uma mesma unidade da Federação (rural-rural, rural-urbano e urbano-rural). Por outro lado, os dados refletem a existência de associação entre os grandes êxodos e os períodos de grandes calamidades climáticas, embora o esvaziamento populacional desta região venha ocorrendo sem interrupção desde a abertura de outros ciclos econômicos no país, desalojadores de seu poder econômico-político. Acrescente-se neste marco, a existência de uma fronteira em expansão ou em movimento (5) permitindo a realocação espacial permanente da população em direção às terras novas, parte delas dentro da própria região Nordeste — Maranhão e Piauí — e parte fora, como as regiões Norte e Centro-Oeste.

(5) VELHO, Otávio Guilherme. Capitalismo autoritário e campesinato. São Paulo, Difel, 1976.

BRASIL - MIGRAÇÃO INTERNA LÍQUIDA DE BRASILEIROS NATOS POR ESTADOS DURANTE OS PERÍODOS INTERCENSITÁRIOS 1872-1970 ESTIMADA PELA TAXA DE SOBREVIVÊNCIA GLOBAL

Estados	1872- 1890	1890- 1900	1900- 1920	1920- 1940	1940- 1950	1950- 1960	1960- 1970
Acre	-	-	-	- 18.763	6.344	- 2.758	- 3.687
Amazonas	35.536	57.679	17.874	- 22.459	- 23.862	- 1.261	- 17.983
Pará	- 31.791	55.701	91.948	- 150.027	- 31.255	8.638	89.410
Maranhão	- 36.705	3.598	26.346	42.135	5.100	212.231	- 220.542
Piauí	- 24.259	15.795	- 2.877	- 20.037	- 25.170	- 157.655	- 18.858
Ceará	- 135.725	- 72.140	- 71.204	89.474	- 36.843	- 330.739	- 82.859
Rio Grande do Norte	- 32.651	- 23.325	33.310	23.728	- 16.037	- 133.723	26.171
Paraíba	- 44.706	- 29.099	44.594	45.789	- 81.174	- 256.418	- 261.418
Pernambuco	- 74.274	133	68.885	- 74.649	- 14.322	- 372.565	- 203.231
Alagoas	11.510	51.893	- 71.567	- 168.810	- 98.070	- 182.636	- 92.917
Sergipe	- 2.740	22.702	- 52.058	- 39.453	- 40.163	- 99.123	- 88.313
Bahia	- 7.157	40.552	- 153.815	- 233.130	- 135.512	- 506.165	- 366.763
Minas Gerais	98.769	- 93.185	- 230.097	- 608.455	- 601.788	- 593.386	+ 1.273.746
Espírito Santo	8.271	3.231	41.615	55.750	- 46.230	44.612	- 227.833
Rio de Janeiro	- 64.270	- 97.347	3.283	- 112.274	- 19.122	195.842	201.315
Guanabara	63.469	81.631	47.432	268.936	345.352	372.816	372.181
São Paulo	72.649	70.997	18.924	432.842	362.270	712.706	993.428
Paraná	24.896	- 18.215	35.417	121.793	342.263	912.855	790.169
Santa Catarina	31.045	- 33.717	40.604	88.807	4.089	- 63.441	- 49.237
Rio Grande do Sul	100.083	- 45.157	69.993	181.573	13.515	- 162.532	- 339.909
Goiás	1.670	4.925	25.250	50.366	91.831	259.310	449.076
Mato Grosso	5.896	3.445	15.864	47.002	- 2.251	131.859	268.517
Brasil	+ 453.794	+ 412.282	+ 581.339	+ 1.448.215	+ 1.170.764	+ 2.861.130	+ 3.190.267
	- 453.778	- 412.185	- 581.618	- 1.448.077	- 1.171.760	- 2.861.151	- 3.190.296

Fonte: Douglas H. Graham e Sérgio Buarque de Holanda Filho, *Migration, Regional And Urban Growth And Development In Brazil: a Selective Analysis of the Historical Record, 1872-1970*, (IPEA, 1971), p. 98.

As desigualdades sociais e econômicas têm marcado o processo de desenvolvimento brasileiro em seus aspectos inter e intrarregionais. Os ciclos de depressão na atrasada economia do complexo nordestino são uma função tanto dos fatores naturais típicos e dos movimentos migratórios que induzem, quanto dos reflexos do processo de desenvolvimento da economia mais desenvolvida do Centro-Sul do país, refletindo-se claramente na estrutura da distribuição da renda interna, cuja tendência aponta para um progressivo agravamento do hiato em prejuízo do Nordeste.(6))

(6) ALBUQUERQUE, R. Cavalcanti de & CAVALCANTI, C. Vasconcelos. Desenvolvimento regional do Brasil. Brasília, IPEA/IPLAN, 1976.

"... o desequilíbrio regional se acentuou, no período correspondente a etapas básicas do processo de industrialização brasileiro do ponto de vista da acumulação para o desenvolvimento do sistema capitalista no Brasil, a tendência ao aumento de desequilíbrios regionais no país, especificamente no que diz respeito ao Nordeste, não se torna um problema econômico global, em termos de se ter que superar esse ponto de estrangulamento para que tenha seqüência o desenvolvimento no plano nacional. ... A economia nordestina, até o fim da década de 50, não se configura como um problema de entrave ao desenvolvimento brasileiro; tanto assim que as medidas governamentais no nível de instrumentos cambiais e tributários agem no sentido de manter a economia da região no seu papel de fornecedora de capital, mão-de-obra e divisas ... e os recursos despendidos na região tinham como função mais profunda compensar essas perdas. O problema é que os recursos federais gastos na região se configuravam essencialmente como investimentos improdutivos, com a função imediata de minimizar o problema — sobretudo social — suscitado pelas secas.... economia agrário-exportadora, arcaica, dependente do mercado externo (internacional e nacional). ... o Nordeste sofreu as perdas típicas, no processo de desenvolvimento brasileiro, definidas pelas relações, geradas por este, de dependência dentro da dependência. O que significa que o Nordeste se configura, como sempre se configurou, desde a perda da força da agroindústria açucareira e do algodão, como um problema regional, interno à região, e não como um problema em termos de entrave ao desenvolvimento do tipo de sistema capitalista industrial do país. Problema regional esse que se agravou na medida em que os principais produtos agrícolas nordestinos

perderam paulatinamente os seus mercados nacionais depois de já terem perdido os internacionais. A questão que se coloca, então, é da necessidade de uma redefinição das relações estruturais entre a região e o pólo propulsor da economia global, tendo em vista o bloqueio sofrido pelo setor externo da economia nordestina." (7)

Dadas estas condicionantes econômicas que transformaram o Nordeste em problema nacional, convém incluir as demais variáveis que compõem a totalidade do cenário social em estudo. Em outras palavras, o Nordeste é uma realidade problemática também em seus aspectos político, demográfico, social, cultural e de integração e segurança nacional, e que assim o sendo passa a comprometer as próprias metas do capitalismo nacional e internacional.

A especificidade regional está diretamente marcada pela relação que guarda com outras regiões portadoras, por sua vez, de especificidades próprias. Contudo, no plano nacional, o quadro de referência preponderante na determinação das suas divisões regionais é aquele que aponta para as diferenciações nas relações de produção vigentes e, dentro de uma economia capitalista, dos distintos níveis de reprodução do capital. Dessa forma, o enfoque sobre as diferenças na divisão regional do trabalho torna-se mais elucidativo para apreender as subjacências que regulam as relações interregionais, em cujo âmago estão presentes as contradições derivadas dos tipos diferenciados da dinâmica do capital. No conceito de região a introdução da dimen

(7) COHN, Amélia. Crise regional e planejamento. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1976. p. 55-6.

são política permite perceber como se processa o controle das classes dominantes e o seu poder de "fechar a região" frente à outra que apresenta condições de hegemonia ascendente.

"O "fechamento" de uma região pelas suas classes dominantes requer, exige e somente se dá, portanto, enquanto estas classes dominantes conseguem reproduzir a relação social de dominação, ou mais claramente as relações de produção. E nessa reprodução, obstaculizam e bloqueiam a penetração de formas diferenciadas de geração do valor e de novas relações de produção. A "abertura" da região e a consequente "integração" nacional, no longo caminho até a dissolução completa das regiões, ocorre quando a relação social não pode mais ser reproduzida, e por essa impossibilidade, percola a perda de hegemonia das classes dominantes locais e sua substituição por outras, de caráter nacional e internacional." (8)

"A própria consciência ou reconhecimento da "região" Nordeste tem sofrido mutações importantes no curso da história econômica e social nacional. É possível constatar, sem recuar muito no tempo, que o Nordeste como "região", ... somente é reconhecível a partir de meados do século XIX, e sobretudo neste século. Há, pois, na história regional e nacional, vários "nordestes". Reconhecia-se, no período da Colônia, "regiões" den

(8) OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma Re(li)gião. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977, p. 31-2.

tro do que hoje é o Nordeste, com amplitudes muito mais restritas. ... As primeiras décadas deste século, e quase todo o século XIX, vão configurar outro Nordeste, ou outros "Nordestes". Essas novas configurações estão marcadas sobretudo pela emergência, consolidação e hegemonia de outras formas de produção e conflito de interesses em outros espaços; em suma, pela constituição de outra "região" no contexto da nação que se independizava. Essa outra "região" é a do café. ... Internamente, a constituição da "região" do café desdobrava-se na mesma medida em que ... homogeneizando-se internamente e diferenciando-se da outra "região" — o Nordeste açucareiro — na mesma medida em que esta era excluída dos novos circuitos de produção e apropriação do valor gerado pela mercadoria café. Essa hegemonia constantemente reiterava os pressupostos da produção, que por sua vez apareciam tanto no produto quanto na forma da repartição do excedente: o financiamento inglês, como pressuposto, e os juros do capital inglês como parte da repartição do excedente. O Nordeste "açucareiro" era deslocado pela competição interimperialista, que centrava sua disputa agora na apropriação e controle da produção do açúcar no Caribe. ... Enquanto o Nordeste "açucareiro" semi-burguês tinha sua expansão cortada pela simbiose dialética da constituição de outra "região" com o capital internacional, um outro Nordeste emergia gradualmente, submetido e reiterado pelas mesmas leis de determinação de sua relação com o capital internacional: o Nordeste "algodoeiro-pecuário". Sem penetrar na esfera da produção, o capital internacional apropriou-se da esfera da circulação, da comercialização, e por esse fato, a política econômica do Segundo Império e da República Velha ... compatibilizava os interesses da reprodução do capi-

tal na "região" do café e na "região" — no novo Nordeste — do algodão-pecuária. Não é sem razão que tanto o controle político da Nação começou a escapar das mãos da burguesia açucareira do "velho" Nordeste, quanto o controle político interno do "velho" e do "novo" Nordeste começou a passar às mãos da classe latifundiária que comandava o processo produtivo algodoeiro-pecuário, reiterado pela sua subordinação aos interesses do capital comercial e financeiro inglês e norte-americano. A imagem do Nordeste, que as crônicas dos viajantes de fins do Século XVIII e princípios do Século XIX descreveram em termos da opulência dos "barões" do açúcar, começou a ser substituída pela imagem do Nordeste dos latifundiários do sertão, dos "coronéis"; imagem rústica, pobre, contrastando com as dos salões e saraus do Nordeste "açucareiro". Nesse rastro é que surge o Nordeste das secas." (9)

A atual economia rural do Nordeste árido ou do Polígono das Secas caracteriza-se pela prática de uma pecuária extensiva concomitantemente a uma exploração agrícola em seco. "A pecuária extensiva baseia-se na utilização de forrageiras nativas que se desenvolvem durante a estação chuvosa normal graças às condições favoráveis de temperatura e de duração da insolação. A atividade agrícola, por sua vez, consta da exploração de culturas perenes relativamente resistentes à estação seca, como o algodão mocó, consorciadas com culturas anuais de ciclo vegetativo curto correspondente à duração da estação chuvosa. São estas últimas culturas — sobretudo milho e feijão — que asseguram a subsistência, a base de auto-consumo, da parcela ma

(9) Ibidem, p. 32-3 e 35.

joritária da população rural" (10).

Esta economia calcada na equação "lavouras de subsistência - pecuária - lavouras xerófitas" organiza-se sobre um precário equilíbrio que é rompido tão logo a irrupção de uma crise climática se apresenta. Os seus efeitos são diferenciais, quer em relação à própria área do polígono quer em relação à produção, pois são os produtos da alimentação básica do sertanejo os mais seriamente atingidos. (11)

Criticamente, Otamar de Carvalho (12) observa que a região do Polígono, devido o impacto diferencial das secas, deveria ser classificada em: Nordeste Um e Nordeste Dois. O primeiro formado por Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, é o mais atingido, enquanto o segundo grupo — Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais — apresenta uma relação inversa à medida que avança para o Sul.

A seca é uma crise de produção cuja gravidade de efeitos incide com amior violência no plano das unidades produtoras da zona semi-árida, apesar de seu impacto se refletir por toda economia regional. Neste particular, ela difere fundamentalmente de uma crise gerada por insuficiência de demanda efetiva, tão comum no desenvolvimento industrial das economias de mercado. Tais crises tendem a distribuir-se com proporcionalidade a todos os grupos de atividade produtiva. Contrariamente, a seca

(10) SUDENE. Caráter e efeitos da seca nordestina de 1970. Ministério do Interior/SIRAC. Serviços Integrados de Assessoria e Consultoria - Recife, 1973.

(11) FURTADO, Celso. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1959.

(12) OTAMAR de Carvalho Jr. Plano Integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas do Nordeste. Op. cit.

se concentra em um estrato da população, que vai se tornando mais restrito à medida que se passa do sistema regional para a zona semi-árida, para o setor primário desta zona, para as lavouras e culturas de subsistência. (13)

As repercussões das secas não se limitam apenas a atuar diferencialmente sobre os tipos de produtos da área, numa associação inversa de efeitos negativos em relação à magnitude do capital investido por produto, ou seja, agricultura de subsistência, agricultura industrial e/ou xerófila, pecuária.

Como principal pressuposto desse estudo, sustenta-se que: primeiro, os efeitos da seca, ao recair desigualmente sobre os tipos de produtos, devem ser considerados como consequência do fato de que suas repercussões se processam diferencialmente devido à existência de uma estratificação altamente concentracionista em termos de classes de estabelecimentos agrícolas/pecuários. Segundo, apesar do governo investir em obras de armazenagem de água (açudes, reservatórios, etc.), perenização dos rios, abertura de estradas e outros beneficiamentos na área, existe uma relação direta entre cada crise e o aumento das disparidades sociais e econômicas na medida que se eleva a concentração fundiária, exatamente pela natureza das medidas oficiais de combate às secas.

O Estado brasileiro assume frente às desigualdades entre as classes, grupos e macro-regiões geográficas um papel ativo de controlador, unificador e neutralizador das tensões só-

(13) GOODMAN, D. & ALBUQUERQUE, R.C. A industrialização do Nordeste. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1971. V. 1: A economia regional.

cio-políticas. Para tal, o Estado absorve as contradições externas entre os interesses das grandes regiões brasileiras e, por sua vez, as que se processam internamente dentro de cada uma delas, principalmente naquelas em que se observa uma maior grau de disparidade intrarregional, como é o caso do Nordeste.

Sua tarefa consiste em minimizar os pontos de estrangulamento para a consolidação da economia capitalista e em realocar os potenciais focos de conflito para áreas físicas onde se tornaria "improvável" a sua irrupção.

O Estado se investe, através do planejamento, do direito de racionalizar a forma de utilização dos fatores de produção por meio da equação entre a oferta e a procura dos mesmos, redistribuindo "adequadamente" o capital e o trabalho sobre a superfície física (terra e recursos naturais).

"O planejamento emerge aqui como uma "forma" da intervenção do Estado sobre as contradições entre a reprodução do capital em escala nacional e regional, e que tomam a aparência de conflitos inter-regionais; o planejamento não é, portanto, a presença de um Estado mediador mas, ao contrário, a presença de um Estado capturado ou não pelas formas mais adiantadas da reprodução do capital para forçar a passagem no rumo de uma homogeneização, ou conforme é comumente descrito pela literatura sobre planejamento regional, no rumo da "integração nacional". Nem ainda o planejamento é uma forma "neutra" dessa presença; ao contrário, ele é no mais das vezes uma forma transformada da própria luta de classes, tanto ao nível das contradições entre as formas diferenciadas, "regionais", daquela reprodução e as

mesmas formas das relações de produção." (14)

O caráter antagônico da organização produtiva e das relações sociais dentro do próprio Nordeste tem sido representado genericamente por uma dualidade de natureza climatológica — jogo de forças políticas e os mecanismos de dominação que se elaboram a partir das relações entre poder localista e estadual e entre este e o poder central.

O estudo das agências institucionais orientadas para a problemática regional assim como a análise das políticas governamentais possibilita desvendar como a sociedade brasileira, tomada como uma categoria abstrata de totalidade social, determina a posição valorativa-ideológica vigente sobre o "mundo rural" e, mais especificamente, sobre o Nordeste árido.

"A legislação oficial que vem regulamentando a maneira de enfrentar e solucionar os problemas decorrentes das áreas secas do Brasil permite periodizá-la em três grandes etapas. A diversidade de mecanismos institucionais criados e de metas propostas, a diversidade de recursos materiais e humanos alocados na implementação e consecução dos objetivos e as diferenças na relação "resultado obtido"/"resultado previsto" dos inúmeros programas estabelecidos ao longo do tempo, fornecem suficiente material analítico para a elaboração de uma tipologia das políticas governamentais em relação à problemática das zonas áridas brasileiras. Cada uma das fases se caracteriza pela definição da seca como um tipo de problema determinado pela conjuntura nacional; pela visão da instrumentalização desse problema e sua

(14) OLIVEIRA, Francisco de. Elegia para uma Re(li)gião. Op. cit., p. 29-30.

pretendida solução, assim como a conotação perceptiva da globalidade do fenômeno segundo os parâmetros do desenvolvimento brasileiro. Dessa forma, o quadro valorativo-ideológico se redefine através das fórmulas ou tipos de medidas propostas nas políticas governamentais de combate ou prevenção à seca." (15)

(15) LEWIN, Helena. Agricultura e Estado: um inventário crítico das políticas governamentais de combate às secas. (mimeo) documento apresentado ao Seminário de Modernização e Evolução da Agricultura Brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, dez. 1976.

QUADRO SÍNTESE DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DE COMBATE ÀS SECAS (16)

1.^a FASE: AÇUDAGEM (abordagem assistencialista)

Seca + como problema climático-natural

Emergência: construções de engenharia

Visão + fatalista

Conotação : política + protecionismo aos grandes proprietários

↓
resultado eleitoral:

↓
controle do poder local

2.^a FASE: NÚCLEOS DE IRRIGAÇÃO (abordagem unidimensional)

Seca + como problema científico de água-solo

- pesquisa agrônômica, postos agrícolas
- conscientização da irrigação como solução para o aproveitamento da terra

Visão + recuperação gradualista da terra

Conotação: estritamente econômica + maior rendimento agrícola

3.^a FASE: PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO (abordagem sistêmica)

Seca + como problema de planejamento

- Projetos e planos de irrigação de grandes áreas
- estudo de viabilidade agrológica e socioeconômica dos vales e bacias hidrográficas
- cálculo de custos/benefícios
- estudos de mercado e comercialização da produção
- tecnologia moderna de irrigação
- capacitação e formação de recursos humanos

Visão + intervenção governamental deliberada

- reordenação do espaço físico-social: assentamento de famílias em lotes de tamanho "racionalmente econômico". Combinação de áreas secas/irrigadas
- Distritos de irrigação como "polo comunitário" de desenvolvimento local
- filosofia de ação: a água como "bem econômico e social"

Conotação: desenvolvimento social integrado.

Esses "momentos-tempo" ou "cortes históricos" são de grande significação no tratamento do problema da seca, quer enquanto discurso que o Estado explicita através de políticas e criação de órgãos institucionais específicos, quer enquanto etapas diferenciais do processo de desenvolvimento econômico nacional.

A tipologia adotada pela SUDENE¹⁷, apresenta alguns pontos comuns ao Quadro citado anteriormente. Esse approach baseia-se no papel dominante de algumas instituições-chaves durante determinado período de tempo, marcando a orientação de cada uma das suas fases. Essa tipologia juntamente com o Quadro-síntese serão utilizados complementarmente como marco de referência dos "momentos-tempo" a serem estudados.

(17) SUDENE - Caráter e efeitos da seca nordestina de 1970 - op. cit. p. 8 e seguintes. A tipologia adotada divide-se em: Fase das Soluções e Obras de Engenharia, compreendendo o período de 1919 a 1945 com a predominância da Inspetoria Federal de Obras contra as Secas (IFOCS); Fase de Transição na Política Anti-Seca, compreendendo o período de 1946 e 1958 com a predominância do Departamento Nacional das Obras contra as Secas (DNOCS), a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952; Fase do Desenvolvimento Planejado, a partir de 1958 com a predominância da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) apoiado no GTDN que produziu um documento normativo intitulado Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste que orientou as medidas de implementação e operacionalização dos objetivos da SUDENE.

Apesar das fontes bibliográficas (18) registrarem que a ocorrência do fenômeno das secas ser fato antigo no Nordeste brasileiro, a pesquisa pretende cobrir o período que permeia o após 2.^a Guerra Mundial até as recentes medidas adotadas pelo atual Governo.

Porém, estudar o moderno complexo nordestino a partir da concretitude de uma data-limite, 1945, não significa congelar o passado e abstrair a História/histórias de seu papel essencialmente metodológico para a compreensão do presente. Isso significa dizer, por exemplo, que a explicação do atual quadro fundiário e das relações técnicas e sociais de produção vigentes na área, poderão ser melhor iluminadas e compreendidas se se busca o ponto de partida no próprio processo do povoamento colonial e dos mecanismos de controle metropolitano, e nas profundas transformações ocorridas na sociedade brasileira desde a segunda metade do século XIX. Contudo, torna-se necessário tomar as maiores precauções para não se aprisionar o tema a um exercício de descritividade factual. Desse modo, o presente e o passado conjugam-se, interpenetram-se e iluminam-se mutuamente e são transformados, pela postura científica do analista, em categorias histórico-temporais indissociáveis no estudo dos processos sociais.

Os anos de 1945 e 1946 marcam sua importância no calendário nordestino com a criação de três grandes órgãos regionais: o DNOCS; o CHESF e o CVSF.

(18) ARROJADO LISBOA, M. O problema das secas. Fortaleza, Boletim DNOCS, nov. 1959;

ALVES, Joaquim. História das secas. Fortaleza, A. Batista Fontenelle, 1958. 2 v.

POMPEU SOBRINHO, Thomaz. História das secas. Fortaleza, A. Batista Fontenele, 1958. 2 v.

A análise sobre o DNOCS, enquanto agente institucional especializado no combate aos efeitos da seca, remete aos organismos que o antecederam e a atuação que exerceram em relação aos objetivos que se propunham cumprir, qual seja, o ataque sistemático ao problema das secas e a busca de soluções definitivas para a situação nordestina. Assim, em 1909 é criada a IOCS — Inspetoria de Obras Contra Secas — que por sua vez é sucedida pela IFOCS — ampliação de seu escopo a âmbito federal — em 1923. Contudo, suas raízes históricas podem ser demarcadas a partir da Comissão Científica de Exploração, criada pelo governo imperial em 1856, legitimando oficialmente os estudos sobre os fenômenos das estiagens, que já se vinham realizando por naturalistas nacionais e estrangeiros que percorreram os sertões do Nordeste durante os séculos XVIII e XIX, acumulando farto material informativo e ilustrado que serviu de base para posteriores medidas de ordem prática. Entre as recomendações propostas pela Comissão, e por outros especialistas, encontram-se: construção de açudes e poços artesianos; reflorestamento intensivo, meios de comunicação e transporte, instalação de postos meteorológicos; pesquisas agrológicas e estudos do regime de chuvas e ventos; canalização das águas do rio São Francisco para o Jaguaribe, entre outras medidas de um vasto e complexo elenco listado.

"No decênio de 1870-1880, inúmeros trabalhos foram publicados, sendo que a maior atividade publicitária se processou no decurso da "Grande Seca" de 1877/1879, permitindo a criação de uma mentalidade favorável à pronta execução de obras que pudessem atenuar os efeitos das secas. A partir de então, o problema passou a ser considerado de âmbito nacional, em virtude

das enormes proporções da calamidade, agravada pela elevada taxa demográfica da região assolada pela estiagem e pelo seu total despreparo para enfrentar a grande seca". (19)

Após a "Grande Seca de 1877", que resultou na morte de centenas de milhares de pessoas (20), procurou-se encontrar uma solução do problema através de um programa regular e sistemático de açudagem orientado, técnica e financeiramente, pelo poder central. (21)

A importância de se tomar 1877 como data-limite para o início da análise das políticas de combate às secas no Brasil se deve à transferência do tratamento do fenômeno da esfera local para o âmbito do poder político central. Este extravazamento coincide com o início das formulações teóricas dos pensadores políticos da época quanto às proposições de soberania nacional unificada e poder centralizado em oposição à fragmentação do regime político devido à relativa autonomia provincial. Esses temas fertilizar-se-ão em discussão e medidas de ordem prática ao longo da República Velha crescendo de intensidade com a Revolução de 30 e seu posterior desdobramento histórico. Por outro lado, no bojo desta grande seca surgem posições definidas em termos de soluções alternativas para a problemática nordestina, defendidas e sustentadas pelos mais eminentes estudiosos da época.

(19) CARVALHO, Otamar. Plano integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas do Nordeste. Brasília, Ministério do Interior, 1973.

(20) RODOLPHO Teófilo em História da seca do Ceará (1877-1890), Imprensa Inglesa, Rio de Janeiro, 1922, afirma que somente no Estado do Ceará morreram 500 mil pessoas.

(21) ARAUJO, Genésio Martins. Contribuição passada e presente do DNOCS à solução dos problemas nordestinos. Rio de Janeiro, Ministério do Interior, 1969.

Este período caracteriza-se por duas propostas básicas. Uma, defende a possibilidade de terminar com as secas ou reduzi-las drasticamente em relação a sua duração, quer através de medidas diretas de intervenção quer atuando sobre a magnitude do espaçamento do fenômeno climático. A segunda posição propõe soluções variadas visando reduzir as conseqüências dos efeitos das secas.

Um dos maiores advogados da primeira tese é Thomás Pompeu de Souza Brasil que para concretizar tal objetivo propugna medidas para aumentar a pluviosidade regional através do reflorestamento (22) e acumulação de grandes massas d'água (açudes) como meio de robustecer os focos de condensação e, dessa forma, intensificar as chuvas. Paralelamente, propunha a construção de pequenas ferrovias provinciais cujo objetivo era prover condições para circulação de mercadorias do interior para as capitais e mercados mais distantes, e, em caso de crise de estiagem servir para transportar suprimentos para abastecer as populações flageladas, impedindo o seu deslocamento e emigração definitiva das áreas atingidas.

As proposições de T. Pompeu de Souza Brasil expõem, pela primeira vez e de maneira muito clara, a possibilidade de atacar diretamente a seca ao eliminar sua causa mais imediata, a falta de chuvas. O impacto de suas teses foi de tal monta que os órgãos criados para o tratamento sistemático do problema con-

(22) Para dar apoio ao papel crucial do reflorestamento cita ALVES, Joaquim. História das secas, op. cit. "A irradiação das florestas e em geral das árvores, determinando o abaixamento da temperatura pela perda de calor, refresca o ar, e concorre para facilitar a condensação dos vapores aquosos, de que o ar está mais ou menos saturado e por conseguinte para a chuva". p. 169.

tinham em suas siglas a influência marcante de suas proposições através da ênfase no "combate à seca": (IOCS; IFOCS; DNOCS). Por outro lado, a própria localização dos açudes construídos e a ênfase em relação aos tamanhos médio e grande em áreas que não apresentavam condições favoráveis à irrigação demonstram que o objetivo básico a alcançar era contribuir para ampliar a pluviosidade do sertão. Esta abordagem padece de um conhecimento mais amplo do regime de chuvas e da qualidade dos solos do Nordeste semi-árido. Até certo ponto, é relativamente compreensível tendo em vista a época em que foi formulada (final do século XIX) embora o acervo existente já demonstrasse que o ponto crítico não repousava na "escassez absoluta do fator água" mas na irregularidade de suas precipitações e suas conseqüências, sobre os aspectos hidrológicos do regime fluvial.

"Todavia, a pluviometria média do conjunto da região é relativamente elevada — de ordem de 700 mm/ano. Outros fatores, com efeito, estão na origem do fato de que, não obstante o volume total das precipitações, se configura a característica de semi-aridez da região. Um destes fatores é a concentração das chuvas no tempo, daí resultando uma longa estação de 6 a 8 meses absolutamente seca; um outro fator é a irregularidade da própria distribuição destas chuvas no tempo; um terceiro fator limitante, enfim, é dado pela fraca capacidade física absoluta de absorção da água por parte da maioria dos solos da região, de forma que a tendência normal é a perda de grandes quantidades de água por escoamento e por evaporação". (23)

(23) SUDENE - Caráter e efeitos da seca nordestina de 1970. Recife, 1973- SIRAC - Serviços Integrados de Assessoria e Consultoria.

Quanto à posição dos especialistas, no final do século passado e início deste, em relação à proposta de reduzir as consequências dos efeitos das secas, encontra-se uma gama numerosa de soluções sugeridas.

Assim, tem-se com André Rebouças (24) a proposta de mudanças na estrutura fundiária, não na área ocupada por proprietários, não a subdivisão de terras inexploradas do "litoral marítimo e fluvial" em lotes coloniais a fim de abrigar a população diretamente afetada pelas secas. É a tese da colonização dos espaços vazios que já tinha sido vagamente esboçada no século XVIII, quando da ocasião de graves incidências de estiagens e que será retomada na década dos 50 do presente século.

Uma outra linha de medidas proposta, nessa mesma época, centra sua atenção sobre a necessidade de produzir movimentos populacionais dirigidos para áreas cujos solos apresentam maior fertilidade (25), ou seja, procura-se um equilíbrio demográfico através da migração induzida. De certa forma, apesar de diferentes, essas suas proposições apresentam consequências relativamente semelhantes, e também apresentam certa atualidade em relação aos recentes programas governamentais de integração e desenvolvimento regional.

O Instituto Politécnico do Rio de Janeiro, em 1877, propôs dois empreendimentos como altamente viáveis e portadores de certas inovações que, segundo seu parecer, poderiam ajudar

(24) Cf. ALVES, Joaquim. Op. cit.

(25) Cf. Ibidem.

a desacelerar os impactos negativos da seca sobre o sertão nordestino.

"Os retirantes, a fim de terem ocupação e renda, deveriam ser utilizados na construção das ferrovias já estudadas; dentro da própria área flagelada. ... dar trabalho aos retirantes era iniciativa que vinha do final do século XVIII, mas tal trabalho era orientado, sobretudo, para a construção de igrejas e cadeias públicas. Agora propunha-se uma destinação mais conseqüente para esta força de trabalho, nas obras infra-estruturais. O segundo empreendimento referia-se à "desapropriação dos terrenos marginais dessas vias férreas, para serem divididos pelos retirantes ou colonos nacionais". ... advogaram novamente a construção de açudes, mas desta vez localizados "junto aos povoados ou outros pontos mais apropriados" (167, p. 202-203).... pareceram ver como função principal dos açudes ... o abastecimento de água potável, minimizando o seu papel como fator de irrigação e de aumento da umidade atmosférica". (26)

Outros temas foram também discutidos, quais sejam, previsibilidade do fenômeno da estiagem através da disseminação de postos e serviços meteorológicos, estudo agronômico de culturas agrícolas resistentes ao clima do sertão e análise dos vários tipos de solos e sua vocação específica, além de introduzir uma nova sugestão quanto ao consorciamento entre as várias funções do armazenamento da água, inclusive para irrigação.

(26) SOUZA, João Gonçalves. O Nordeste brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional. (mimeo) vol. 1, p. 157, 1977.

"Em 1884, POMPEU FERREIRA DA PONTE ... lembrou a utilidade dos cataventos, ou moinhos de vento, ... para bombear a água nos terrenos sedimentares, e propôs um modelo de estabelecimento agrícola apoiado em tais cataventos, em cisternas destinadas à irrigação e em bolandeiras (almanjarras), movidas por força animal, e utilizadas quer para elevar água de cacimbas, mesmo profundas, e dirigi-la à irrigação, quer para o beneficiamento do algodão ou fabrico de farinha de mandioca. JOAQUIM ALVES comenta em 1953 que FERREIRA DA PONTE "não apresentou vastos planos de salvação econômica, mas defendeu um ponto de vista próprio, de simples, barata e fácil realização. Talvez tenham sido estas características que afastaram os homens públicos da possibilidade de executar esse plano de intensa difusão do moinho de vento e irrigação das planícies" adjacentes. POMPEU SOBRINHO refere que homens ilustres, no tempo do Império, recomendaram a construção de numerosos grandes açudes, um para cada Município, com barragens de alvenaria e altura média de vinte metros. As especificações não paravam aí. Deveriam ser feitos trinta açudes com capacidade suficiente para resistir a três anos de seca quase todas as ações implementadas na primeira metade do nosso século foram propostas ainda no século passado. Note-se, também, a circunstância de que as medidas propostas pelos que conheciam melhor a Região tendiam a ter caráter mais simples e prático, ao passo que as proposições dos luminares da Corte tendiam a ser fantasiosas, custosas e, freqüentemente, inviáveis".

(27)

(27) Ibidem, p. 160-1.

Coube ao IOCS entre outras ações, quase todas de engenharística hidráulica, promover o levantamento das condições físicas e naturais da região que serviram de acervo para o planejamento dos recursos da área em estudo. A política de armazenamento de água foi considerada como prioritária durante todo o período de existência do IOCS, do IFOCS e do DNOCS, até bem recentemente. As experiências do "dry farming" e a solução da agricultura irrigada não são enfoques modernos, mas passaram a ser tratados como uma equação de complementariedade ou alternativas de funções produtivas, apenas a partir dos anos 60.

Os fundos disponíveis para o programa das secas variaram grandemente de acordo com fatores políticos e a frequência e intensidade das secas. "... a despesa anual da Inspetoria elevou-se a 6 milhões de cruzeiros, em 1919, a 95 milhões, em 1922 e, então caiu para 8 milhões em 1924. Da mesma forma, as despesas aumentaram de 11 milhões em 1932, e então foram reduzidos para 40 milhões em 1935" (28).

Observa-se uma flutuação permanente entre elevações e quedas nos fundos destinados ao Nordeste semi-árido. Essa movimentação de recursos ocorria em função dos momentos de crise climática que conseguia mobilizar esforços mais intensos para as áreas atingidas como também devido a existência de alguma autoridade governamental de origem nordestina participando diretamente na esfera de decisão da política nacional.

"Momento-chave de discussão e ação diante das secas

(28) ROBOCK, Stefan H. O desenvolvimento econômico do nordeste do Brasil. Fortaleza, BNB/ETENE, 1959. p. 33.

foi o período em que EPITÁCIO PESSOA ocupou a Presidência da República. A prioridade das soluções recaía, inevitavelmente, em obras ... que "visava a construção mais ou menos simultânea de onze grandes açudes de alvenaria ciclópica", inclusive Orós, que seria o maior do mundo, e ademais perto de 200 açudes de terra, bem menores, bem como os portos de Fortaleza, Cabedelo e Natal, centenas de quilômetros de rodovias e ferrovias, perfuração de poços, continuação dos estudos, ... os dispêndios, quase todos vinculados a obras, atingiram em 1921-1922 a 15% da receita total do País. Aplicou-se no Nordeste, entre 1919 e 1923, o equivalente a 150 milhões de dólares, a preços de 1963. EPITÁCIO PESSOA ampliou os gastos anuais da Inspetoria de 4 mil contos de réis a média entre 1916-1919, para 142 mil contos em 1921-1922. HIRSCHMAN opina que EPITÁCIO receava a tradicional descontinuidade administrativa brasileira e, assim, "estava disposto a dar início ao maior número possível de projetos e, se possível, terminá-los durante o seu mandato". Isso explicaria a grande soma de recursos que encaminhou ao Nordeste. ..., pois o Presidente declarava freqüentemente que seu objetivo era "a extinção das secas" ... "a resolução do problema depende sobretudo da construção das grandes barragens" ... As obras iniciadas por EPITÁCIO PESSOA foram suspensas, em sua quase totalidade, por seu sucessor, ARTHUR BERNARDES, quando a crise econômico-financeira nacional se manifestou. Só começaram a ser retomadas depois de 1930, especialmente após a seca de 1932, sob a liderança do grande Ministro JOSÉ AMÉRICO" (29).

(29) SOUZA, João Gonçalves. O Nordeste brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional, op. cit., p. 169-170-171.

Segundo Hirschman (30), o padrão típico das estruturas subdesenvolvidas em geral, é dotar as áreas mais carentes do país com a menor parcela dos investimentos públicos federais. Exceção nessa sistemática ocorre apenas nos períodos de extraordinária prosperidade ou de excesso inflacionário, benefícios esses que lhe serão retirados tão logo se promova o "saneamento financeiro".

O Nordeste e, mais especificamente, a área do sertão padecem desse mecanismo na medida em que as prioridades de investimento — públicos e privados — são determinados pelos interesses alocados no circuito da produção econômica dominante no país, situando-se fora de seu alcance político. Dessa forma, o beneficiamento à área seca está condicionado aos momentos conjunturais que se caracterizam pela euforia inflacionária.

Por outro lado, gestões políticas junto ao governo central foram desenvolvidas pelos representantes dos estados nordestinos no sentido de garantir uma verba orçamentária federal permanente para que os programas e projetos não sofressem solução de continuidade além de estatuir o socorro imediato às populações atingidas pelas calamidades climáticas, em regime de emergência.

As duas primeiras constituições do Brasil-Estado ou do Brasil independente (31) são inteiramente omissas quanto a questão acima mencionada.

(30) HIRSCHMAN, A. Política econômica na América Latina. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1965.

(31) CONSTITUIÇÃO Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824 e Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891.

A Constituição de 1934 em seu art. 59 diz que a União ... organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte; ... O seu artigo 177 define como se processará essa defesa e de que forma a percentagem destinada (4% de receita tributária da União) será aplicada (32).

(32) CONSTITUIÇÃO da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934; art. 177 "A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que dependerá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial.

§ 1º - Dessa percentagem, três quartas partes serão gastas em obras normais do plano estabelecido, e o restante será depositado em caixa especial, a fim de serem socorridos, nos termos do art. 79, número II, as populações atingidas pela calamidade.

§ 2º - O Poder Executivo mandará ao Poder Legislativo, no primeiro semestre de cada ano, a relação pormenorizada dos trabalhos terminados e em andamento, das quantias despendidas com material e pessoal no exercício anterior, e das necessárias para a continuação das obras.

§ 3º - O Estado e Municípios compreendidos na área assolada pelas secas empregarão quatro por cento da sua receita tributária, sem aplicação especial, na assistência econômica à população respectiva.

§ 4º - Decorridos dez anos, será por lei ordinária revista a percentagem acima estipulada".

Em 1937, a nova constituição suprimiu totalmente qualquer referência ao tema, sendo reintroduzido na Constituição de 1946 que em seu artigo 198 estipula um percentual de 3% da renda tributária, reservando parte para o fundo de reserva destinada às atividades de socorro nos momentos de crise configurada. (33)

Finalmente, a recente Constituição de 1967 retirou novamente qualquer preocupação com o problema da seca da esfera constitucional que prevê os deslocamentos de fundos para serem geridos por órgãos de natureza regional.

É interessante notar que as duas Constituições referentes aos períodos de excepcionalidade da vida política brasileira silenciam quanto ao problema das secas e quanto à dotação de mecanismos financeiros que garantam um relativo grau de autonomia regional frente a seu planejamento específico. Essas duas constituições caracterizam-se por exibir um elevado grau de centralismo político, tanto no que se refere ao Poder Executivo quanto ao espaço de dominação do Governo Federal, em detrimento de qualquer manifestação de liberdade localista, exercendo, com isto,

(33) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946

"Art. 198 - Na execução do plano de defesa os efeitos da denominada seca no Nordeste, a União despenderá anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua receita tributária.

§ 1º - Um terço dessa quantia será depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo essa reserva, ou parte dela, ser aplicada a juro módico, consoante as determinações legais, em empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca.

§ 2º - Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das populações."

controle absoluto sobre as governanças estaduais e mantendo sob disciplina fiscalizadora da adesão política os órgãos de planejamento e desenvolvimento regional.

"Como a Constituição de 1934 tinha estabelecido o Nordeste seco como uma espécie de reideiro permanente, havia necessidade de delimitar com precisão a área a transformar-se em recipiente das rendas anuais. Para este fim, o Polígono das Secas foi definido em 1936 (dec. nº 175 de 7/1/1936). Já que era um privilégio estar incluso na área do Polígono, houve muita pressão das áreas circunvizinhas, em anos subseqüentes, em prol de sua admissão no clube da calamidade. As fronteiras do "Polígono das Secas" foram ampliadas duas vezes, em 1947 e novamente em 1951" (34) e até a data presente já conta com 6 alterações na sua magnitude espacial.

A prática recorrente de conceder e retirar subsídios técnicos e financeiros — "o típico dar e tirar" — reflete a orientação governamental em relação a uma área com reduzido poder de barganha política no conjunto nacional. A não resolução dos problemas das zonas secas com suas implicações de natureza socioeconômico-demográfica pode ser responsabilizado, em parte, pela permanência da estratificação inter e intrarregional, assim como pela ampliação do "gap" na estrutura de repartição da renda nacional. Por outro lado, a desigualdade no sistema de trocas e a existência de níveis distintos de remuneração dos fatores de produção também concorrem para consolidar as diferenças já apontadas. (35)

(34) HIRSCHMAN, A. Política Econômica na América Latina, op. cit., p. 64.

(35) LEWIN, Helena. Agricultura e Estado, op. cit.

A ação governamental desordenada tem conduzido a um im produtivo dispêndio de recursos, quer pela falta de racionaliza- ção nos programas de obras públicas quer pela multiplicação de planos, órgãos e comissões especializadas para equacionar a pro- blemática do Nordeste árido. Observa-se uma equiparada cronolo- gia entre as calamidades climáticas e a gênese, declínio e ocaso das agências especializadas no combate e prevenção à seca.³⁶

Apesar do Nordeste contar atualmente com milhares de reservatórios públicos e de natureza particular e com uma capaci- dade de bilhões de metros cúbicos de água armazenada,³⁷ os efei- tos esperados quanto à recuperação da área agriculturável são ainda considerados pouco significativos em sua totalidade, o que equivale dizer que as políticas de combate às secas não consegu- ram reverter os efeitos negativos sobre a economia da região.

Dessa forma, pode-se constatar que a problemática mai- or do sertão nordestino brasileiro reside no fato de não conse- guir romper sua situação de marginalidade crônica. A permanên- cia do atraso de suas estruturas está associada à debilidade com que essa área vem sendo tratada de forma geral em planos de de- senvolvimento econômico nacional e nas medidas contidas nos pla- nos setoriais que se revestem muito mais de ocasionalidade decor- rente de circunstâncias favoráveis que de uma política sistemáti- ca por parte dos poderes públicos.

(36) GUERRA, P. de Brito. Evolução e Problemas da Irrigação no Nordeste. Boletim Técnico do DNOCS - 28(2) - julho/de- zembro de 1970.

(37) ALBUQUERQUE, José Lins de. A Irrigação e o Nordeste, DNOCS, 1972.

Portanto, o que interessa detectar, é a relação entre o sistema fundiário e tecnológico vigentes e seu estoque populacional ou seja, como a sua população economicamente ativa está diferencialmente escalonada frente ao processo produtivo dentro da área e como se processa a expulsão dos contingentes não incorporados através das migrações internas, decorrentes também da desorganização produtiva que o fenômeno das secas provoca com relativa frequência na região.

As secas tem sido tradicionalmente classificadas em estiagens parciais e gerais enquanto referidas à extensão geográfica do fenômeno, ou seja, a uma área circunscrita ou a região como um todo. Outros autores preferem categorizar em pequenas e grandes secas. Estas denominações apresentam-se insuficientes devido a estreiteza do seu enfoque repousar ora sobre limites geográficos, ora referido à duração do evento, ora em relação ao número de vítimas produzido.

É bem verdade, que as secas prolongadas e generalizadas causam um impacto mais "perverso" sobre a organização econômica e social da região, contudo, aquelas chamadas de setorizadas nem por isso deixam de alterar o perfil demográfico, ecológico e econômico da área atingida.

A grande diferença em termos de impacto entre a pequena e a grande seca reside, pois, nas "alternativas possíveis" que se oferecem aos "flagelados". Na primeira, a população vislumbra com a possibilidade de remanejar-se predominantemente dentro das áreas rurais da própria região e na segunda, a via aberta se orienta para os deslocamentos externos, quer para fora da área rural — centros urbanos litorâneos — quer para outras regiões

fisiográficas do país. As diferenças das migrações (internas e externas) parecem caracterizar melhor as diferenças entre as assim chamadas grandes e pequenas secas. (38)

O Governo ao abrir as "frentes de trabalho" procura, de certa forma, preservar a mão-de-obra liberada dentro de seus próprios limites territoriais, impedindo a sua "fuga desordenada" para os clássicos centros receptores. Essa contenção "forçada" da migração de tipo externa diminui o valor explicativo da variável "migração" em relação às diferenças entre as pequenas e grandes secas. Nesse caso, o outro indicador substitutivo a ser utilizado para a classificação desse fenômeno passa a ser o volume da população engajada nas "frentes de trabalho", a duração e a diversificação desse engajamento.

As "frentes de serviço", como medida de emergência cada vez mais rapidamente utilizada a cada nova seca, pode ser interpretada por vários ângulos. De um lado, reflete a postura teórica dos próprios planejadores governamentais que sustentam a tese de que o inchamento demográfico das grandes cidades, acompanhado de sequelas "patológicas" sobre a sua organização econômica e social, tem sido decorrência desses indiscriminados movimentos populacionais. Descartam as características de funcionalidade que o excedente populacional gerado com as migrações tem apresentado para o processo de acumulação do capital urbano-industrial. Por outro lado, a retenção forçada da PEA local permite acelerar, a baixos custos de remuneração do fator trabalho, obras destinadas

(38) LEWIN, Helena, op. cit.

a diminuir os efeitos negativos das secas e que já deveriam ter sido concluídas antes dos períodos de crise, ou seja, há uma reativação de projetos "engavetados". Finalmente, a fixação do homem a sua área através das "frentes de serviços" permite garantir a manutenção de um estoque suficiente de mão-de-obra tão logo a situação de excepcionalidade desapareça e as atividades econômicas readquiram o seu ritmo de produção, sem que os proprietários ou empregados tenham que arcar com a sua manutenção durante o período de inatividade produtiva . (39)

Por outro lado, obras realizadas nos períodos de crises apesar de seu caráter emergencial geram alguma modalidade de melhoramento na área permitindo estabelecer uma base mais ampla para o povoamento durante os anos de normalidade. O aumento demográfico na área não resulta apenas das altas taxas de natalidade mas da agregação de contingentes populacionais expulsos das áreas férteis. Devido a duas ordens simultâneas de fatores: a modernização tecnológica de uma parcela das unidades produtivas e, de outro lado, a estagnação econômica de um conjunto de estabelecimentos agrícolas que perderam seu poder de competitividade frente às demais regiões brasileiras produtoras dos mesmos bens.

Paradoxal se torna essa situação na medida que quanto mais obras de açudagem são instaladas na área tanto maior tem sido a catástrofe econômica e social a cada nova incidência da seca.

(39) BRASIL. SUDENE. Caráter e efeitos da seca nordestina de 1970. Recife, 1973, op. cit.

Se do lado de homem, ele espera que o governo assuma a liderança na solução dos seus problemas quando sobrevem a seca, por outro lado, a ação do governo também parece determinada pela mesma situação que impossibilita ou dificulta ao homem o exercício da previsibilidade. Nesse sentido, a ação governamental tem-se revelado portadora de um caráter aleatório, quase que moldado no comportamento aleatório da natureza. (40) A ação governamental funciona pelo estímulo do próprio desastre, ou seja, há a necessidade de uma grande seca para induzir as autoridades à ação. Dessa forma, verifica-se que as premissas ideológicas contidas nas políticas governamentais deslocam o eixo de suas preocupações dos fatores estruturais vinculados ao uso e posse da terra para os elementos incontrolláveis de natureza ambiental.

Conforme já apontado anteriormente, as construções nas épocas de crise têm sido altamente funcionais para o equilíbrio da força de trabalho nos momentos de normalidade, visto que a mão de obra liberada da área de subsistência se aloca em atividades ligadas à produção de "capital fixo" (açudes e estradas) que beneficiam hegemonicamente as áreas de pecuária do sertão, fixando parte dessa mão-de-obra. O fenômeno dos movimentos migratórios para as cidades garante, por sua vez, a formação de uma reserva de trabalho barato nos centros urbanos, descarregando o excedente rural provisoriamente. Por outro lado, o sertão deve ser encarado como complementar à área úmida açucareira na medida em que há uma certa alternância temporal entre as tarefas para o corte da cana e aquelas na zona seca. Há um fluxo e refluxo de

(40) HIRSCHMAN, A. - op. cit.

mão-de-obra entre essas duas economias que, em última instância, é favorável à primeira.

A criação de número tão elevado de instituições oficiais e de programas especiais para o Nordeste agrário semi-árido significa, em última instância, um volumoso dispêndio e imobilização de recursos financeiros e técnicos que, à primeira vista, parece desmentir as afirmações anteriores sobre a relação inversa existente entre áreas carentes e o montante dos investimentos públicos. Contudo, são as áreas e setores que apresentam grande potencialidade de interferência positiva na aceleração do crescimento do Produto Interno Bruto que são alocadas como preferenciais na hierarquia dos interesses governamentais, isto é, aonde se apresentam as maiores possibilidades de rentabilidade, de retorno e de multiplicação dos investimentos aplicados, maior será o seu privilegiamento através das concessões que a política econômica lhe oferece.

Assim, o governo ao conceder "recursos visíveis" para atender as áreas em progressiva deteriorização da sua capacidade produtiva aciona a política de comprimir as diferenças interregionais, ou seja, de enunciar a sua ideologia de democracia econômica. Porém, cria, simultaneamente, "extrações invisíveis" de recursos dessas mesmas áreas que se alocam justamente nas áreas desenvolvidas, através de vários mecanismos, entre os quais aqueles que regulamentam o uso preferencial das divisas estrangeiras gerados majoritariamente pela exportação de produtos primários.

Verifica-se que o volume dos recursos financeiros oficiais e do capital privado subsidiado por uma legislação especial de incentivos fiscais alocados no Nordeste (34/18), atinge

muito marginalmente a agricultura da região, e, no interior do setor primário, uma parcela bastante reduzida se destina ao sertão e, dentro deste, por sua vez, há uma hierarquização de interesses da qual a pecuária é a mais favorecida.

Outra hipótese aqui exposta é de que o volume, a forma e a natureza dos auxílios técnicos-financeiros orientados para a área problemática do sertão nordestino esvaziam-se de seu caráter de investimento econômico e se transformam em capital político para a dinâmica do sistema eleitoral municipal/estadual. Em síntese, representa compromisso político da fracção de classe dominante a nível nacional com seus aliados estaduais através do apoio aos criadores de gado no sertão — os detentores de maior força econômica da área — servindo estes como o patamar localista onde se realizam as coalisões políticas primárias para a sustentação do sistema vigente que, em última instância, reforça, consolida e, até mesmo, expande as desigualdades sociais.

De 1945 até a presente data, testemunha-se, de um lado, a inauguração de novas agências governamentais objetivando o desenvolvimento do Nordeste e, por outro lado, a recriação, desativação e reformulação de antigos órgãos que já vinham atuando na área, sem contar o numeroso elenco de programas especiais editado pelos sucessivos governos, rapidamente revisado no capítulo anterior.

Dessa observação empírica, percebe-se, através da história político-administrativa brasileira, a existência de duas visões embutidas em relação ao papel do Estado, porém organizadas segundo um mesmo princípio burocrático: o Estado é uma fonte inesgotável de criação de empregos cuja função é de gerenciar "a

coisa pública" e na medida que essa cresce e se diversifica torna-se necessário criar aparatos especializados para "enfrentar" a modernidade, sem alterar a composição organizacional anterior do sistema institucional vigente. Parece evidente que toda sociedade que atravessa um acelerado processo de desenvolvimento econômico, incidindo na elevação da complexificação de suas áreas de atuação necessita ampliar o seu quadro institucional. Porém, no caso brasileiro, não se trata apenas de criar organismos especializados para atender "zonas a descoberto", e, sim, principalmente, de multiplicação institucional para atender o mesmo "objeto-alvo".

Assim, a decisão de criar novos órgãos administrativos ou de promover a sucessão infindável de reformulações aparentes de velhas estruturas institucionais parece ter sua origem no poder de manobra frente ao conflito que ocorre no espaço interno institucional, derivado de tensões entre interesses econômicos e grupos de pressão política externos à sua própria instituição. A solução de criar novas instituições não anula e nem suprime as anteriores; suas "existências" estão garantidas embora atuando discretamente no cenário institucional devido à desativação de suas funções principais. Por outro lado, o procedimento de reformular tecnicamente as instituições repousam, na maioria de casos, em mero rebatizamento de nome ou sigla que promove legitimidade à ascensão de um grupo dominante na acomodação interna que se processou após o conflito no espaço institucional.

Involucrando a irracionalidade organizacional do aparelho institucional público, encontra-se o dizer popular, ou o consenso que justifica o começo de todas as coisas e de qualquer

coisa, qual seja, "o que nasce torto não tem conserto"; não se pratica a eutanásia nem se esforça tampouco em investir em sua recuperação. Garante-se a estrutura de emprego ampliando-se, mesmo, o seu efetivo e confirmando a visão burocrática do papel do "Estado provedor".

O Nordeste é um laboratório ativo desses mecanismos acima apontados. Não cabe aqui uma análise institucional de caráter exaustivo. Somente os organismos públicos, atuando direta ou indiretamente sobre a sua zona semi-árida, serão objetos de atenção e o tratamento analítico a ser dispensado prescinde da linearidade histórica dos mesmos, na medida que o interesse repousa sobre o conhecimento dos impactos que promove na área sob estudo.

A "engenharia de açudes e estradas" como política para combate às secas que dominou, quase que exclusivamente, a orientação das gestões da IOCS e IFOCS sofre um deslocamento de ênfase quando do marco da criação do DNOCS, órgão sucessor daqueles, no sentido do aproveitamento mais efetivo dos recursos hídricos armazenados na região, sem abandonar, contudo a política de obras e construções. O redimensionamento quanto ao valor da água e seus múltiplos usos não aparece espontaneamente. Os estudos científicos acumulados a favor desta tese, embora de efeito reduzido sobre a orientação política da instituição, tiveram um papel importante no reforço da racionalização deste fator escasso e, por outro, talvez de forma inconsciente mas a mais decisiva, serviu para legitimar a captura da nova instituição — o DNOCS — (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), pela

oligarquia do chamado Nordeste pecuário-algodoeiro, que anteriormente já dominava as instituições que lhe antecederam. Na verdade, o DNOCS e a reintrodução do auxílio financeiro constitucional em 1946, marcam a vitória dos representantes políticos do Nordeste, ou, mais precisamente, do Ceará, onde se alocava o maior volume de investimentos na produção do algodão que, por força de sua especialização regional determinava, àquela época, uma apropriação espacial do poder político e dos fatores de produção.

Por volta do mesmo período, presencia-se a emergência de dois organismos públicos para atuar no vale do rio São Francisco — a CVSF (Comissão do Vale do São Francisco) e a CHESF (Companhia Hidro-Elétrica do São Francisco) — que terão trajetórias, objetivos, atuação e duração distintas e separadas entre si, embora ambas visassem o aproveitamento das águas do principal rio perene que atravessa a região. A grande diferença já está marcada na origem de ambas as instituições. Enquanto a CHESF tem um objetivo explicitamente configurado a atingir — a produção de energia elétrica a partir do aproveitamento do potencial hídrico da cachoeira de Paulo Afonso — a CVSF apresentava-se difusa pois contemplava uma multiplicidade de atividades concomitantes que iam desde a regularização do curso do rio até educação e saúde.

À primeira vista, a CVSF pode parecer um prolongamento ou uma instituição de apoio ao DNOCS na medida que ambas advogam a mesma tese, ou seja, criar condições de aproveitamento d'água onde ela já estiver disponível. Contudo, a criação da CVSF vai representar um deslocamento no eixo das preocupações vigentes.

Antes, elas se assentavam majoritariamente na porção setentrional do sertão nordestino — onde a incidência da seca é maior — orientando-se agora em direção à parte meridional do Polígono das Secas que é atravessada pelo curso médio e inferior rio São Francisco — onde já se encontra disponível o maior potencial hídrico de superfície na região.

Entre os fatores decisivos na determinação de criar a CVSF citam-se:

- a tomada de consciência da importância da navegação interior fluvial tendo em vista os recentes impedimentos decorrentes da II.^a Guerra Mundial que prejudicaram a cabotagem;
- necessidade de regularização do curso do Rio São Francisco;
- como consequência da articulação desses dois itens, eleva-se um ideal maior que é o fortalecimento da unidade nacional, cumprindo, dessa forma a velha missão histórica que ora se apresentava revestida de imperativos racionalizados que transcenderam o conceito de ordem e segurança interna para o de segurança nacional;
- garantir um tratamento especial para a área dada a sua condição de privação econômica, com orçamento federal garantido durante prazo longo a fim de evitar soluções de continuidade (41);

(41) HIRSHMAN, A. op. cit., p. 67/8 "Aproveitando a "deixa" do êxito em relação ao Nordeste em 1934, grupos interessados em favor de todas as áreas desprotegidas do país se dispunham a apresentar reivindicações sobre o orçamento da União e com a sanção da nova Carta Magna... a região do Amazonas e do vale do São Francisco, os dois pretendentes que apareceram em 1946... primeiro tiveram por meios parlamentares e
(cont.)

- necessidade de elaborar um planejamento integral e integrado da zona sanfranciscana nos moldes da recente experiência vitoriosa norte-americana: a Tennessee Valley Authority (TVA);
- necessidade de conhecer as potencialidades sócio-econômicas da área, que em virtude da sua rarefação demográfica, poderá permitir a transferência populacional de outras áreas nordestinas afetadas pelas secas, a fim de aliviar a pressão sobre os recursos deficitários de água e solo.

Quando se aprecia a atuação da CVFS e a maneira improvisada como seus objetivos foram sendo montados e desmontados ao longo de sua existência, até 1967 quando foi suprimida e substituída pela SUVALE (42) (Superintendência do Vale do São Francisco), pode-se afirmar que seus esforços se concentram "em projetos menores, preferindo aquilo que chamava de política de pequenos serviços, marginalizando aquelas que preconizavam, por exem-

(Cont. nota 41)

pressão política parcelas fixas da receita federal, e só então os empresários... começaram a desenvolver elucubrações em torno do que fazer com o quinhão conquistado... a Assembléia Constituinte votou em setembro de 1946 um artigo em suas disposições transitórias, obrigando o Governo Federal a despende pelo menos um por cento de sua receita fiscal durante 20 anos no desenvolvimento do Vale... transcorreram mais dois anos antes que o Congresso votasse a lei criando a CVSF, e outros dois anos ainda, antes que a própria Comissão apresentasse um plano geral que deveria orientar o seu trabalho".

(42) Decreto-lei 292 de 28 de fevereiro de 1967.

plo, para a regularização do rio, a ereção de barragens a montante do seu vale médio. Isto não só teve o efeito de abrandar o impacto regional da CVSF, através da dispersão de fundos, como ainda permitiu que se desenvolvessem as clientelas políticas à sombra da Comissão, implicando no emprego de critérios nem sempre cuidadosos de seleção dos projetos a executar. O resultado tal é que a CVSF pouco apareceu como fonte de apoio na política anti-seca, devendo-se classificar de obscura sua função de aproveitamento do rio São Francisco no robustecimento da economia nordestina em todo esse período de transição." (43)

Abandonou o seu projeto original que se constituía na principal meta que motivou poderosamente a sua criação: a regularização do processo fluvial para fins de navegação e o controle das inundações do São Francisco.

"Em 1956, O Presidente Kubitschek... decidiu impulsionar uma grande represa de múltipla finalidade... Três Marias, no Alto São Francisco, Estado de Minas Gerais... fundamental à regularização da descarga do rio, ... à melhoria da navegação e irrigação em larga escala ao longo do curso médio, e controle de inundações no curso inferior. O projeto serviria também para gerar 520.000 kw, e ... aumentar ... capacidade geradora do rio nas quedas de Paulo Afonso. ... o projeto de Três Marias era... crucial em relação aos objetivos da CVSF, concordou-se que a Comissão consagrasse parte dos seus recursos ao finan-

(43) SUDENE - Caráter e efeitos da Seca Nordestina de 1970, op. cit., p. 19.

ciamento da barragem. Entretanto, o planejamento e a organização do projeto não foram confiados à Comissão, mas a uma organização muito mais eficiente e menos política, a empresa estadual de eletricidade denominada Centrais Elétricas de Minas Gerais - (CEMIG). ... a Comissão se transformava em mero sócio comanditário numa operação que era fundamental para as suas finalidades. ... a Comissão fracassara no sentido de desenvolver a competência técnica e administrativa para empreender ou dirigir tarefas complexas de engenharia, ... a CVSF, criada em 1948 como admirável órgão novo, capaz de transformar por completo o vale do São Francisco teve uma existência inteiramente apagada. Ao contrário do DNOCS, não sofreu altos e baixos, nem foi responsável por fracassos maiores ou abalada por escândalos. Em vez disso, a Comissão se adaptou rápida e confortavelmente à estrutura burocrática existente, talvez com o intuito principal de passar despercebida. A história da CVSF prova conclusivamente que em matéria de desenvolvimento regional o órgão não cria necessariamente a função." (44)

A criação da CVSF deve ser analisada como uma luta de poder político dentro da vasta área do Polígono das Secas. De um lado, representa uma perda da hegemonia exclusivista do DNOCS sobre essa configuração geofísica, reduzindo, portanto, o seu poder de barganha junto aos estados meridionais que a CVSF considerava como o seu espaço de atuação institucional. Foi uma vitória política, principalmente da bancada parlamentar baiana que conseguiu garantir recursos financeiros da União pelo prazo de

(44) HIRSCHMAN, A. Op. cit., pp. 70/1.

20 anos, para ser aplicado em programas e projetos variados. A autonomia orçamentária desse novo organismo de planejamento sub-regional restaurava o poder de negociação do estado da Bahia na área do Nordeste e, principalmente, dentro do Polígono das Secas, no qual encontrava-se pouco integrado. Essa situação decorria da imbricação de duas ordens de fatores: a primeira, devido ao vazio econômico e demográfico que essa zona exibia, e o segundo, devido a marginalização imposta e forçada pela política oligárquica do Nordeste pecuário-algodoeiro.

O poder político da CVSF passou a residir no manejo eleitoral que dispunha exatamente porque voltou-se para a realização de pequenos projetos (45), dispersos no espaço, de fácil execução e curta duração. Essa orientação permitiu-lhe expandir a área de sua influência, quer pela prática de prestação de favores às prefeituras municipais, quer pela ajuda direta a sua clientela política (46) através de assistencialismo e de empregos públicos.

Porém, se a iluminação da questão se fizer sob diferente ângulo, verifica-se que foi ilusória a alegada perda de poder ou de dominação institucional por parte do DNOCS. Isso porque, o órgão não sofreu nenhum esvaziamento orçamentário decorrente da transferência de recursos para fora de si em benefício da

(45) SEREBRENICK, Salomão. A Comissão do São Francisco - Objetivos e Realizações. Rio de Janeiro; Revista Brasileira de Geografia, abril/junho 1960. Entre as várias realizações da CVSF, o autor cita rodovias de acesso, enfermarias, postos de saúde, escolas rurais, abastecimento de água, energia para pequenas cidades, entre outros.

(46) SAMPAIO, Nelson de Souza. O diálogo democrático na Bahia. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1960.

CVSF e, por outro lado, embora a sua penetração tenha se reduzido pelos obstáculos, mais formais que reais, que a CVSF impunha sobre o seu espaço, nunca surgiu disputa entre eles quanto à duplicação de tarefas e áreas específicas de competência institucional. Houve uma cumplicidade velada que interessava muito mais ao DNOCS, embora possa parecer o contrário, ou seja, que tenha havido uma demonstração de força da CVSF em garantir para si o domínio irrestrito do Vale. A existência da CVSF liberou, teoricamente, o DNOCS do grande encargo de organizar e administrar sozinha a política de combate às secas em área tão ampla como a vinculada à porção média e alta do São Francisco. Mais uma vez, foi a própria existência da CVSF que legitimou, indiretamente, a estrutura concentracionista de investimentos e atividades que o DNOCS portava em relação à parte setentrional do Polígono onde sempre atuara e de onde nunca saíra, fazendo cumprir, via institucional, a tarefa política da classe dominante.

Assim sendo, a hegemonia exclusiva e universalista do DNOCS sobre todo o Polígono das Secas sempre foi mais aparente que real. Um simples cálculo aritmético, composto pelo somatório do número de açudes construídos, públicos e privados, dos poços perfurados, da kilometragem de estradas implantadas, do dispêndio com programas de emergência e do investimento em projetos de irrigação, relacionado ao espaço sócio-geográfico beneficiado prova o privilegiamento de um determinado segmento do Nordeste à rido sobre a totalidade da área inclusiva. Essa preferência localizacional se justifica tecnicamente na medida que compreende os estados que exibem a quase totalidade de seu território sob

o regime das estiagens. Contudo, faz-se necessário re-introduzir a dimensão política na mentalidade técnica das obras de engenharia pois a localização, o financiamento e a finalidade dessas obras em relação ao uso alternativo do fator excasso — a água — são decisões políticas. O como, o porquê, o aonde, o quando e o para quem essas atividades técnicas são elaboradas demandam, sobretudo, sobretudo, escolhas de cunho político que refletem a estrutura social das relações de classe e de produção econômica vigentes.

"A dialética da oposição "Nordeste" algodoeiro-pecuário versus "Nordeste" açucareiro, a reiteração da economia agro-exportadora da "região" do café e sua coincidência, do ponto de vista de realização externa do valor, com as formas de reprodução do "Nordeste" algodoeiro-pecuário; a própria divisão regional do trabalho no território nacional, que se redefinia conforme o andamento da expansão da "região" do café; a estrutura de classe e de poder que emergiu numa e noutra "região": "barões" do café e "coronéis" do algodão-pecuária; o estado da luta de classes no Nordeste algodoeiro-pecuário, que se caracterizava por "rebeldias primitivas" cuja base era a própria ambiguidade da inserção das várias classes, dominantes e dominadas, na estrutura produtiva; tudo isso levou a que a intervenção do Estado sob a forma de ação e dos gastos do DNOCS mantivesse, mais do que transformasse, as condições de reprodução da estrutura econômica e social: conduziu, em suma, a uma forma de Estado oligárquico, onde se fusionavam e tornavam-se indistintas as esferas próprias do Estado e da sociedade civil. O Estado foi capturado por esse

"Nordeste" algodoeiro-pecuário, e mais do que isso, num mecanismo de reforço, o Estado era esse "Nordeste" algodoeiro-pecuário."

(47)

A CHESF, pode ser considerada como um marco para o impulso do desenvolvimento urbano-industrial do Nordeste. Ela deve ser apreendida no contexto social do após-guerra e da influência técnica e tecnológica das várias missões americanas assim como consequência das formas de atrelamento que a economia brasileira assumiu no mercado capitalista internacional. Mais do que isso, ela reflete os primeiros esforços de planejamento econômico inserido no marco mais amplo da reformulação da política do desenvolvimento brasileiro e da revisão ideológica quanto à segurança nacional.

A CHESF desempenhou uma outra função altamente integradora que foi substituir a imagem corrente sobre a inevitabilidade da pobreza do São Francisco por uma outra baseada na possibilidade de desenvolvimento e produção de riquezas naquela área. Essa função integrativa extrapola os objetivos empresariais da CHESF mas derivou justamente da sua capacidade gerencial, de sua postura técnica, procurando garantir uma neutralidade política ao recrutar seus quadros baseando-se nos princípios de competência e desempenho. Seu comportamento racional associado ao cumprimento das metas propostas a converteu em um modelo de respeitabilidade institucional justamente em uma região contaminada pela descrença em relação à eficiência dos órgãos públicos porque se regiam majoritariamente segundo os "prin

cípios prebendários de favores e lealdades", aqui utilizando a nomenclatura weberiana.

Implantada a primeira fase da usina de Paulo Afonso em 1955, a oferta de energia elétrica tornou-se relativamente abundante tendo estabelecido o suporte de infraestrutura básica para a instalação e ampliação das indústrias já existentes além de ter criado um barateamento de custos pela substituição da energia termelétrica pela hidrelétrica, sem contar que incentivou a irrigação às margens do São Francisco.

Os planos de desenvolvimento regional propostos pela SUDENE, a partir dos estudos elaborados pelo GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), ao lançar os maciços incentivos à industrialização contava com este recurso fundamental para atrair os investimentos privados para aquela área. Nesse sentido, pode-se afirmar que a CHESF funcionou como produtora de um insumo cujas características o transforma em pré-requisito ao processo de urbanização e à política de expansão industrial no Nordeste, compatível com os objetivos originais dessa companhia.

A CHESF não se resume a Paulo Afonso, ela constitui um sistema integrado de usinas. Tem adotado a política de vender sua produção por atacado, aos distribuidores de força elétrica já instalados na área e, diretamente a apenas alguns grandes indústrias, tendo sido responsável não só pela geração mas também pela montagem das linhas de transmissão, cobrindo uma superfície de 1,5 milhões km². Os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará são os maiores consumidores e, em conjunto, absorvem quase 80% do total de energia produzida pela CHESF.

"Contrariando os descrentes da década de 1940, o que agora caberia indagar é se esta obra colossal de infraestrutura hidrelétrica — assegurada sua conclusão sem interrupções — será suficiente para alimentar a industrialização crescente, a irrigação de pelo menos 250.000 ha de boas terras do vale do São Francisco e para abastecer de energia as casas do sertão, do agreste e da faixa úmida. Estamos, talvez, a esperar demais de um rio do qual dependeram, até passado recente, a comunicação interna e a segurança do País, dado os usos múltiplos a que o rio já está sendo submetido — os mais evidentes dos quais são a geração de energia, a irrigação, o abastecimento das cidades ribeirinhas, a navegação, a recreação e a criação de peixes. Já é tempo de o País possuir uma política nacional definida para sua exploração racional..." (48)

Esse tripê institucional criado na segunda metade da década dos 40 previa que a sua atuação conjunta alcançaria produzir o fortalecimento econômico da região nordestina e, em especial, das áreas rurais afetadas pelas secas. Contudo, a gravidade dos efeitos intensos e prolongados da seca de 1951-53, a primeira de grande vulto após uma relativa calmaria de 19 anos, sobre a organização produtiva do sertão, chamou atenção:

- a) para a precariedade do seu sistema econômico;
- b) para os prejuízos diferenciais que o fenômeno acarretava em relação às classes sociais, ao tamanho dos estabelecimentos, às formas de uso e de posse da terra e quanto aos tipos de cultura agrícola e de criatório, e,

(48) SOUZA, João Gonçalves. op. cit., pp. 250/1.

c) para o balanço medíocre das realizações dos recentes organismos instalados na área crítica.

Com exceção do DNOCS, que portava uma história de vida institucional mais longa porque sucessora de antigos espólios, as outras duas agências ainda estavam em fase inicial de seus trabalhos e, portanto, apressado, naquele momento, testar a validade de suas metas e a eficiência de seus instrumentos de ação.

Os anos 50 se iniciam sob a égide de grandes discussões de cunho econômico e político. Questionavam-se os fatores responsáveis pelo problema do relativo atraso de certas áreas em relação a outras, seja a âmbito nacional ou internacional; produziam-se teorias explicativas sobre a pobreza crônica dos contextos rurais; sobre as relações de "dominação — subordinação" realizadas via mercado internacional de trocas devido a deteriorização dos preços dos produtos primários-exportadores em comparação com os bens industrializados; se ampliavam e se redefiniam os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento; se problematizavam as clássicas análises econômicas de regulação espontânea dos mecanismos de mercado e se introduzia o planejamento como variável de indução nos modelos de crescimento econômico.

É nesse contexto de fermentação teórico-ideológico e sob o impacto da grave crise climática — que demandava respostas urgentes por parte dos poderes constituídos — emerge uma proposta inteiramente nova como possível solução para a problemática nordestina na medida que as anteriores tentativas tinham se revelado pouco frutíferas.

Trata-se da criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, que parece representar a concretização de uma ge

neralizada tendência à mudança que se manifestava, à época, sob a forma de atitudes modernizadoras associadas à idéia de progresso e de desenvolvimento.

O BNB é um instrumento financeiro criado com o propósito de racionalizar, incentivar, viabilizar a infraestrutura econômica e social da região. O Governo ao pretender introduzir um "approach" mais abrangente referente ao desenvolvimento do Nordeste, expressa, através de sua mensagem presidencial, a justificativa crítica de seu enfoque: "A política do Governo Federal, no sentido de defender das secas as vastas extensões do Nordeste e do Leste setentrional, a elas sujeitas periodicamente, e de integrar tais regiões na economia moderna, requer uma revisão, com o aperfeiçoamento, quando não superação, dos métodos tradicionais. O próprio título de "obras contra as secas" expressa uma limitação, focalizando o problema sobretudo pelo ângulo de obras de engenharia. É tempo de, à luz da experiência passada e da moderna técnica do planejamento regional, imprimir ao estudo e solução do problema uma definida diretriz econômico-social". (49)

Dessa forma, o BNB organizado como sociedade de economia mista destinava-se a sanar também uma das grandes deficiências e fragilidades da atividade econômica local que era a escassez de crédito. Muda-se a forma de lidar com o evento quando se postula ser necessário prevenir-se contra os efeitos das secas, fenômeno inevitável e presentemente irremovível, sendo impossível, contudo, no estado atual dos conhecimentos humanos combater as suas causas, porém não é impossível atenuar os seus efeitos. (50)

(49) Banco do Nordeste do Brasil - Uma Nova Fase na luta contra as Secas - Fortaleza, publicação nº 1.

(50) CARVALHO, Otamar de, et alli. Plano Integrado para o Combate Preventivo aos Efeitos das Secas no Nordeste. Brasília: MINTER, 1973

"O BNB deveria desempenhar funções de banco de Investimento e desenvolvimento, penetrando na área da concessão de empréstimos que fizessem expandir os setores primário e secundário da economia nordestina, especialmente o primeiro, tendo em mira o aproveitamento do algodão-mocó. No entanto, uma orientação de banco comercial tendeu a prevalecer, com o efeito de, por exemplo, em fins de 1959, a categoria de crédito geral representar três quartos dos empréstimos do BNB. Entre as atividades do Banco, que de qualquer forma tiveram impacto regional ponderável, foi marcante a criação de um escritório de estudos técnicos sobre a economia do Nordeste — o ETENE —, de onde partiram análises que iriam servir de base para iniciativas ulteriores. Melhorou o conhecimento do sistema nordestino, em consequência, e formou-se uma geração de economistas experientes no quadro regional. Aliada a esses fatos, a existência do ponto de apoio financeiro do Banco do Nordeste permitiu que se desenhasse o primeiro quadro em que uma visão compreensiva do tratamento do desnível nordestino tomava forma." (51)

Em síntese, pode-se afirmar que a criação do BNB se inscreve no marco da expansão do capitalismo brasileiro que dispensa, às demais regiões situadas fora do seu locus dominante de acumulação e reprodução — o Sudeste —, um tratamento de tipo empresarial, na medida que procura incorporá-las no seu espaço econômico, agora na condição de sócio menor da grande empresa capitalista que é o sistema econômico brasileiro. Esta percepção da realidade social pressupõe a sociedade brasileira como um

(51) ALBUQUERQUE, R. Cavalcanti de & CAVALCANTI C. Vasconcellos. Desenvolvimento Regional no Brasil, op. cit. p. 62.

grande mercado unificado onde se garante a livre circulação dos fatores de produção e, para tal, a homogeneização do espaço econômico é condição fundamental. Para que essa condição se cumpra, faz-se necessário promover a integração nacional, que é, em última instância, a ruptura do "fechamento" das regiões e a quebra das formas diferenciadas de reprodução do capital — situações configurativas da própria dinâmica regional que apresenta uma autonomia relativa em relação umas às outras.

O BNB é justamente a tentativa de transformar os investimentos governamentais alocados no Nordeste em operações rentáveis e produtivas, justamente através da aplicação da reserva monetária (1% da receita da União) destinada constitucionalmente às atividades assistenciais e socorros aos flagelados em crédito barato para acelerar a produção, capitalizando a área sem onerar demasiado a economia regional, destinando-se, principalmente, à proteção da matéria-prima industrial mais demandada que é o algodão mocô. (52)

Em realidade, o BNB não conseguiu inicialmente implementar as diretrizes filosóficas e econômicas que nortearam o seu nascimento como um banco de fomento. Em suas primeiras fases não se pode enquadrá-lo inteiramente no modelo dos bancos de investimento, pois seu comportamento, durante bastante tempo, estava contaminado pela sistemática dos bancos comerciais. Possivelmente, a falta de tradição e de experiências prévias dessa modalidade foram responsáveis pela sua lentidão em alcançar algumas das metas estabelecidas. (53)

(52) Banco do Nordeste do Brasil - Origens. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958.

(53) ROBOCK, Stefan. O Desenvolvimento econômico do Nordeste do Brasil. op. cit.

"... não apenas o Banco do Nordeste do Brasil viverá a marrado aos recursos orçamentários, sendo portanto ainda uma forma rudimentar de transferência de imposto, como é importante ressaltar que... operava... nas mesmas taxas bancárias que o banco do Brasil, com o que sua capacidade de redefinir o esquema de reprodução do capital no Nordeste minimizava-se enormemente... , ... o BNB pode ser considerado ainda como a última instituição estatal capturada pela oligarquia agrária algodoeira-pecuária do Nordeste; sua própria faixa de atuação ficou restrita ao chamado Polígono das Secas, excluindo de seu raio de ação as cidades da faixa litorânea do Nordeste, sedes da fraca indústria regional ; pela própria natureza dos seus recursos, todos eles de curto prazo, o BNB ficou condenado a financiar as mesmas atividades agropecuárias, com a importante exclusão da própria atividade produtora de açúcar. Apenas com a criação da SUDENE é que o BNB passa a fazer parte da intervenção "planejada"... quase uma década após sua criação que o BNB fará suas primeiras aparições no financiamento industrial de longo prazo, tendo antes disso se limitado a financiar apenas capital de giro para indústrias dentro do Polígono das Secas. ... a direção superior do Banco do Nordeste do Brasil, ..., após a breve presidência de Rômulo de Almeida, ficará entregue a representantes típicos da oligarquia agrária algodoeira-pecuária do Nordeste, particularmente a políticos conservadores do PSD do Estado do Ceará, para quem os investimentos industriais se lhes afiguravam como uma "aventura", dada a pouca "tradição" dos industriais da região, ... A própria questão da sede do BNB ilustra sua captura pela oligarquia agrária algodoeira-pecuária: sua sede será Fortaleza, uma das duas capitais de

Estados do Nordeste que ficam no Polígono das Secas, e exatamente uma das menos industrializadas. A outra opção era Recife,... que terminou sendo deslocado pela força dos congressistas representantes da oligarquia agrária algodoeira-pecuária e pelo seu oposto, isto é, pela fraqueza e debilidade dos representantes da burguesia industrial." (54)

Conforme anteriormente assinalado, a década dos 50 é marcada por uma intensa movimentação de idéias políticas, de propostas econômicas, de temas sociais, de jogo de interesses de grupos nacionais e internacionais e da consagração do estilo de governo populista. Esse decênio, em relação ao Nordeste, é marcado em seu início pela criação do BNB e no seu final pela instalação da SUDENE, que, em ambos os casos, foram precedidos de grandes secas e de grandes discussões nacionais sobre o modelo brasileira de desenvolvimento, sobre as reformas de base; sobre o papel das ideologias e sobre as relações entre capital nacional X capital estrangeiro.

Nesse mesmo período são inaugurados dois grandes centros de debates políticos e de reflexão crítica, a Escola Superior de Guerra (ESG) e o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). O primeiro, formulador de uma nova filosofia de segurança nacional acoplada a de desenvolvimento, formador das elites militares habilitadas para lidar com os modernos problemas das sociedades nacional e internacional — desde as crises internas derivadas do acelerado processo de crescimento econômico até

(54) OLIVEIRA, Francisco - Op. cit., pp. 82/3.

a repartição mundial em blocos polares de poder e a Guerra Fria — plasmador de uma nova mentalidade orientada para o planejamento e para adoção de modernidade tecnológica, estimulador de atitudes e valores de racionalidade e eficiência para atingir as esferas de sua competência imediata porém apta a responder positivamente quando chamada a participar e colaborar na construção da sociedade civil desenvolvida. (55)

O ISEB, por outro lado, foi um núcleo de reflexão da intelectualidade brasileira, portador de relativa autonomia temática, apesar de órgão subordinado ao poder público (Ministério de Educação e Cultura). Como agência do Estado, pretendeu-se a sua transformação em órgão de assessoria, apoio e sustentação à política desenvolvimentista do Governo Kubitschek (56). Sua

(55) FIGUEREDO, M. Poppe de. Brasil - um gigante que despertou. Rio de Janeiro: Símbolo, Agência de Comunicação, 1972. O autor refere-se a ESG como "instituto de altos estudos destinados a desenvolver e consolidar conhecimentos relativos ao exercício das funções de direção e ao planejamento da Segurança Nacional" —, a Escola Superior de Guerra propõe-se, em síntese, sob a égide do binômio Segurança-Desenvolvimento, a congregar representantes das camadas superiores da hierarquia civil e militar da sociedade brasileira, para estudar em comum os grandes problemas nacionais. Por isso, já houve quem a dissesse "escola de estadistas".

(56) TOLEDO, Caio de Navarro. ISEB: Fábrica de Ideologias. São Paulo, Editora Ática, 1977.

característica fundamental foi a liberdade de expressão intelectual e ideológica nos debates travados entre representantes das variadas correntes de pensamento político, em torno da "teorização" do modelo brasileiro de desenvolvimento econômico, na qual a tônica predominante recaiu sobre as teses nacionalistas. O ISEB, formulado como um centro de altos estudos políticos e sociais (57) teve uma participação ativa na elaboração e divulgação de pesquisas e trabalhos teóricos. Destacou-se como um instituto de conscientização nacional e de discussão sobre questões políticas e sociais decorrentes da reformulação do papel do Estado na esfera do planejamento econômico, e, fundamentalmente, um grande polemizador sobre a interferência e dominação do capital estrangeiro, postulando o desenvolvimento econômico brasileiro sob moldes estritamente capitalistas capitaneado pelo empresariado nacional.

Presencia-se na década dos 50 a consolidação da industrialização no Brasil, a transformação do perfil produtivo e tecnológico com a instalação da Indústria de Base, a construção de Brasília e um amplo sistema viário como parte do projeto de interiorização e articulação do arquipélago regional para a sua conversão em uma entidade nacionalmente integrada; atendendo simultaneamente aos imperativos da política militar e da política econômica, e o sucesso do modelo de substituição de importação adotado que se traduziu em elevadas taxas de crescimento do PIB.

Embora, em termos gerais, essa década tenha experimentado a euforia do crescimento acelerado, é durante esse mesmo pe

(57) REGULAMENTO Geral do ISEB - Decreto 37068, 14/07/1955. Cf. Benevides, Maria Victoria de Mesquita. O Governo Kubitschek. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

ríodo que se intensificam as discussões sobre as relações entre a região hegemonicamente dominante na produção de bens e serviços e de capital — o SUDESTE — e o restante do país, conforme já se salientou quando se referiu à criação do BNB no início desse decênio. Se àquela época as questões referentes à necessidade de homogenização do espaço econômico nacional já faziam parte das preocupações da política governamental, esse tema foi ganhando crescente intensidade à medida que avança o capitalismo no Brasil. As teses desenvolvimentistas, que legitimavam ideologicamente a indução do processo de crescimento econômico acelerado, sustentavam ser o fator "tempo" uma variável de extrema crucialidade para o descolamento definitivo do contexto de atraso estrutural que domina a sociedade subdesenvolvida. Dessa forma, as disparidades inter-regionais passaram a ser responsabilizadas pela possível desaceleração no ritmo da acumulação capitalista.

É no interior desta multifacética realidade social brasileira que a questão do desenvolvimento regional ganha estatuto oficial de "área-problema" quando o governo institui, em 1956, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) encarregado de proceder estudo exaustivo e propor alternativas de solução a curto e médio prazos. O GTDN publica, em 1958, o documento intitulado "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste", (58) no qual estão contidos, junto à análise dos condicionantes histórico-estruturais do subdesenvolvimento nordestino, os instrumentos de política econômica, social e política para serem utilizados segundo uma hierarquia de prioridades

(58) Brasil, Conselho de Desenvolvimento GTDN - Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. 2. ed. Recife SUDENE, 1967.

para alcançar as metas de desenvolvimento econômico integrado, regional e nacionalmente.

O GTDN, na análise econômica que realizou sobre a Região, demonstrou a interdependência de suas principais variáveis, fugindo aos esquemas anteriores: assistencialismo, paternalismo, partidarismo político, improvisação, características básicas da chamada "indústria das secas". Concentrando sua atenção nas relações econômicas do Nordeste subdesenvolvido com o Centro-Sul, ressaltou a grande disparidade existente entre os níveis de vida das duas regiões.... Essas diferenças entre os níveis de crescimento econômico dessas regiões tendiam a aumentar, sendo altamente significativo o fato de vir diminuindo a participação relativa do Nordeste na Renda Nacional. Salientava-se a existência de um fluxo permanente de recursos do Nordeste para o Centro-Sul, através do Setor Privado. Existia uma diferença fundamental entre os recursos que saíam da Região pelo Setor Privado — capitais em busca de aplicação rentável — e os que nela entravam pelo Setor Público, recursos que se dissolviam em subsídios ao consumo ou que eram aplicados em investimentos não reprodutivos. Os fenômenos das secas, não haviam sido, objeto de um diagnóstico completo. As medidas postas em prática, desde a colônia, para minimizar os seus efeitos (criação de frentes de trabalho, construção de açudes, estradas, etc.), etapa preliminar na execução de uma política de melhor aproveitamento do binômio solo-água, praticamente em nada modificaram os dados fundamentais do problema. ... a fixação de uma população que, de outra forma, teria emigrado e não alterado o sistema inadequado de organização da produção, concorreu para agravar o impacto social de novas se-

cas. Enfim, o GTDN apresentava um conjunto de recomendações:...

- intensificação dos investimentos industriais visando a criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira;
- transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta de alimentos aos centros urbanos;
- transformação progressiva da Zona Semi-Árida, no sentido de elevar a sua produtividade e torná-la, portanto, resistente ao impacto das secas;
- deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste para a faixa de transição amazônica, com o objetivo de absorver a mão-de-obra liberada pela reorganização agrícola da Zona Semi-Árida". (59)

Nos estudos realizados pelo GTDN, a seca, como o clássico problema do Nordeste e o maior responsável pelo seu subdesenvolvimento, passa ser enfocada criticamente em seus aspectos econômicos e políticos, sofrendo um redimensionamento na contextualização da região. É a partir, pois, deste novo enfoque que o ponto de estrangulamento da economia nordestina se desloca do sertão para a zona úmida, porque, aqui, os indicadores de pobreza não são apenas maiores mas assumem caráter permanente, diferente da área semi-árida onde atingem níveis elevadíssimos, porém, somente nos momentos excepcionais das calamidades climáticas. Além disso, a zona úmida além de sofrer o maior grau de descapitalização em favor das regiões mais desenvolvidas do país, representa a convergência de toda problemática regional, devido ao fluxo migratório que se dirige para o seu espaço. Isso não

(59) CARVALHO, Otamar de et alii. Op. cit., p. 184.

significa dizer que o documento ignore os efeitos desorganizativos da seca sobre a produção econômica regional e sobre as populações de baixas rendas. Isso significa afirmar que se tem explorado politicamente a seca para além de suas dimensões econômicas reais e que, portanto, a sistemática manipulação desse objeto, tem obscurecido a compreensão mais abrangente e a apreensão mais subjacente das causas intervinientes na sua fenomenologia. O documento do GTDN compatibiliza-se plenamente com o Plano de Metas, podendo, inclusive, ser interpretado como um "mini" Plano de Metas para a região, "representando a integração horizontal da proposta integração vertical da pirâmide industrial, objetivo central da política econômica adotada. No âmbito nacional, os fatores de sustentação política do Plano de Ação seriam os mesmos, embora no nível regional as resistências sejam maiores, na medida que sua implementação representa a ruptura do padrão político regional". (60)

As estratégias de ação propostas pelo GTDN para incorporar o Nordeste no circuito pleno do desenvolvimento, exigiam, implicitamente, a criação de uma agência de planejamento regional que comandasse a política de recuperação da área, que coordenasse a programação de per si e sua integração sistemática e que controlasse a execução. Em suma, tornava-se necessário um organismo tecnicamente capaz de "por em marcha" os planos estabelecidos e politicamente forte para transitar, sem obstáculos, no espaço inter-estadual que compõe a região do Nordeste.

(60) COHN, Amélia. Crise regional e planejamento. São Paulo, Editora Perspectiva, 1976. p. 132.

Alguns fatores precipitaram a decisão de criar a nova instituição que levaria o nome de Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Entre eles, cita-se, a que teve efeito mais imediato, embora outras variáveis possam ser consideradas de igual ou maior peso: trata-se da seca de 1958, tão intensa quanto a anterior (1951-3) que dada as trágicas consequências desnudou completamente a ineficiência do aparelho administrativo, dos instrumentos técnicos e da política regional em relação à prevenção e combate às periódicas "calamidades climáticas".

Em meio a um clima de alta fermentação política regional por ser um ano eleitoral, de choques de interesses entre grupos econômicos localistas, de movimentação de recrutamento popular por novas lideranças — políticas ou religiosas — a seca de 1958 reforçou o inconformismo do Nordeste não apenas em relação às desigualdades sociais internas — a nível de classes sociais e inter-estaduais — mas também em referência às disparidades econômicas externas inter-regionais que se expressam em extrações crescentes de sobretrabalho e mais-valia.

A seca foi o ingrediente precipitador mas, fundamentalmente, catalizador para criar a consciência da urgência dos problemas da região nordestina.

Em fevereiro de 1959, Juscelino Kubitschek envia ao Congresso Nacional projeto de lei propondo a criação da SUDENE, ao mesmo tempo que, pelo Decreto nº 45 445 de 20/02/59, transformava o GTDN no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO). A este órgão competia ir implantando as diretrizes gerais da política econômica proposta na criação da SUDENE, que só foi apro

vada em 15 de dezembro do mesmo ano.

As atribuições conferidas à Sudene foram:

- "estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;
- supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e a execução de projetos a cargo de órgãos federais na Região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento;
- executar diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe foram atribuídos nos termos da legislação em vigor;
- coordenar programas de assistência técnica, nacional e estrangeira, ao Nordeste". (61)

Variadas resistências à criação da SUDENE se manifestaram e indicavam a complexidade dos interesses em jogo.

A primeira grande discussão se processou na esfera das governanças do Nordeste. A tônica desse debate foi marcada pelo temor da SUDENE vir a se transformar em um super-órgão trans-estadual que poderia acarretar duas ordens de problemas: diminuir a autonomia dos governos estaduais ou facilitar a hegemonia de uns estados sobre outros, beneficiados pelos planos da SUDENE.

A preocupação de que a Sudene pretendia, ora substituir o DNOCS ora promover profundas reformas estruturais que suprimiriam o quadro do poder político na região, contribuiu para que se imprimisse maior resistência e desconfiança em relação à

(61) Brasil. Leis, decretos, etc. SUDENE. Legislação básica. Recife, 1962.

aprovação da SUDENE no Congresso. Por outro lado, os Bispos promoviam reuniões recomendando a necessidade de implantar urgentemente instrumentos de desenvolvimento regional.

O discurso de posse de Celso Furtado frente a SUDENE revela-se como uma resposta às oposições que sofrera desde a sua gestação: "no plano político, a lei da SUDENE veio permitir uma integração dos Governos federal e estaduais na promoção do desenvolvimento regional. Essa reforma política é de profunda significação, pois o problema do desenvolvimento do Nordeste é menos de formulação de planos tecnicamente aceitáveis do que de acerto do encaminhamento político das soluções." (62)

A lei de criação da Sudene lhe atribuiu muita força. Detinha o poder de "atuar como órgão centralizador do planejamento dos investimentos federais na Região" (63). "E o poder da SUDENE ia além do mero planejamento; muitas vezes, as diretrizes indicavam poder ela realizar obras executivas em setores novos, até então não cobertos pelo Poder Público, ou substituir funções de outros órgãos que, a seu critério, não estivessem atuando com a devida eficácia. Efetivamente, o legislador dispunha que à SUDENE caberia a responsabilidade de propor reformas administrativas, como sejam: "a criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos, tendo em vista a capacidade ou eficiência dos mesmos, sua adequação às respectivas finalidades".

(62) Publicado no O Estado de São Paulo - 18/01/1960.

(63) I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1961-1963). MECOR/SUDENE, Recife, 1966.

Percebe-se, por este enunciado, o enorme poder atribuído à Sude-
ne. Foi praticamente nesse ponto que o DNOCS sentiu ameaçado
seu papel e até mesmo sua própria existência. Daí sua feroz rea-
ção contra a nova instituição". (64)

"A SUDENE movimentou-se, na primeira etapa, em função
de uma espécie de ideologia do planejamento. Adotava o que se
poderia chamar de o princípio do planejamento monolítico, funda-
do numa concepção centralista de administrar, concepção talvez
resultante da negativa experiência administrativa vivida pela
Região, com recursos aplicados sem prioridade e com órgãos públi-
cos a agir cada um em faixa própria, desordenadamente. ... O pla-
nejamento econômico foi visto, desde então, como tarefa essencia-
lmente governamental, sem maior e mais consciente participação
dos setores produtivos na elaboração dos planos. Julgou-se que
ao setor privado bastaria a concessão de favores fiscais e finan-
ceiros para que pudesse ele desempenhar papel vital no desenvol-
vimento. Soma-se a isto a circunstância de que a SUDENE inicial-
mente não revelou interesse, em termos de atuação, em mobilizar
de verdade o potencial dinamizador do setor privado ... não foi
capaz também de utilizar o potencial, então disponível, da coope-
ração internacional, talvez por temer disfarçadas influências
externas ..." (65)

(64) SOUZA, João Gonçalves, op. cit., p. 304.

(65) Ibidem.

Não faz parte desta pesquisa, a análise do desenvolvimento institucional e funcional da SUDENE através do estudo de cada um de seus Planos Diretores. O que interessa explicitar e determinar é a sua articulação com os demais órgãos de planejamento subregional e com os governos estaduais da área e o impacto que provocou em termos de desenvolvimento regional, de acordo com o proposto em sua Carta de Constituição.

"A SUDENE, resultante das tensões sociopolíticas nordestinas, representa uma acomodação entre os vários grupos em jogo, diante da impossibilidade de uma solução autônoma, no âmbito da própria região. ... a SUDENE representa, no nível da dinâmica política, o mesmo padrão de solução que o Plano de Metas representa no nível nacional: a configuração do Estado empresário industrial ... o tipo de solução encontrado para uma região-problema, que se configura como tal em termos essencialmente sociopolíticos, foi econômica, dentro do mesmo padrão de ação nacional. As decisões provêm dos escalões superiores, e sua legitimação é dada pela "neutralidade" e "racionalidade" que elas envolvem, na medida em que são técnicas. Nesse ponto, o poder através do planejamento se legitima no nível da técnica, no que se manifesta enquanto forma de controle social." (66)

A primeira constatação que se verifica é a existência de dois grandes momentos que conferem poder institucional diferenciado à SUDENE. Desde a sua criação até a Revolução de 1964, a SUDENE estava diretamente vinculada à Presidência da República, mantendo intacta a sua autoridade na elaboração dos planos regionais. A partir de 1964, teve que submeter-se ao Ministério do

(66) COHN, Amélia, op. cit., p. 153-4.

Interior e apesar de não ter sido formalmente cerceada, conseguiu até 1970 impor uma relativa autonomia administrativa quando daí em diante vem sendo sistematicamente esvaziada, quer de recursos materiais, físicos e humanos, quer de poder de decisão e de diminuição de seu espaço de manobra no planejamento regional.

O balanço da performance inter-institucional da SUDENE, será sucintamente listado (67), considerando que, do conjunto destas caracterizações, ter-se-ão elementos suficientes para a tarefa de construir um amplo quadro referencial sobre o seu comportamento, durante os quase vinte anos de sua existência, bastante atribulada politicamente, fator que tem sido apontado como interveniente na lentidão da consecução de suas propostas originais.

(67) Para uma análise detalhada consultar: SAMPAIO, Yoni et alii. Política agrícola no Nordeste - Intenções e resultados. Recife, PIMES/UFPe, 1978.

- distância entre recursos programados e aplicações efetivas condicionou a performance da SUDENE, como órgão coordenador da política econômica na região;
- dificuldades em submeter às suas próprias diretrizes o planejamento dos vários órgãos governamentais que continuavam a atuar no Nordeste terminaram por impedir que a SUDENE efetivamente exercesse seu papel fundamental de unificar a atuação do Governo na região nordestina. De fato, a despeito da SUDENE, órgão como o DNOCS, o IAA, o IBRA-INDA-INCRA, os Bancos do Nordeste e do Brasil entre outros, continuaram a atuar na região de forma mais ou menos independente, sem se submeterem, na escala desejável e a nível de determinação de seu planejamento, à ação programada pela SUDENE.
- desarticulação observada entre o planejamento regional e as diretrizes da política de desenvolvimento a nível federal exemplificado com a substituição do IV Plano Diretor, elaborado em descompasso com o planejamento central, pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972/74), preparado em ritmo de urgência pela SUDENE para compatibilizar seu planejamento ao I Plano Nacional de Desenvolvimento, então em elaboração;
- SUDENE perdeu sua autonomia teórica de fixar as diretrizes da política regional, ganhando, contudo, o controle completo, ao menos a nível de supervisão e acompanhamento desde a etapa de planejamento, das atividades de todos os órgãos governamentais executores de política econômica na região;
- fase dos Planos Diretores, caracteriza-se por uma atuação de duvidosa eficiência, no que tange à coordenação da política regional, por parte da SUDENE, pelas razões enunciadas. As di-

ficuldades políticas para que a atuação da SUDENE alcançasse suas pretensões originais poderiam ter sido previstas, já em 1962, quando foi criado o Ministério do Planejamento;

- depois do Decreto 71.353, de 1972, começou a haver coincidência entre os períodos de vivência dos planos federais e regionais. A partir daí, o caminho para a centralização já se achava trilhado em sua quase totalidade. Os órgãos regionais de planejamento passam a atuar como entidades mais destinadas a apontar problemas e sugerir soluções, a serem ou não aceitas pelos órgãos centrais, e como executores das diretrizes baixadas pelos centros nacionais de planejamento;
- redução da autonomia do órgão planejador regional, sem que com isso se reforce a dos antigos órgãos executores da política, cada um atuando em sua área específica. A evolução do estilo de política regional veio a se dar na sucessiva criação de programas que, idealizados a nível de governo central, eram simplesmente "coordenados" pelos órgãos regionais de planejamento e executados pelos mesmos e tradicionais departamentos, companhias e institutos;
- a nova estratégia de planejamento "por programas" em substituição ao planejamento "por órgão" resultou em que o planejamento regional, particularmente no que se refere ao setor agrícola, na década dos setenta, tem sido em tudo paralela à registrada na fase anterior à criação da SUDENE.

PARTE II

Cap. I:

Agricultura Irrigada como experiência de Desenvolvimento Regional

Cap. II:

A Pesquisa de Campo: técnicas e métodos

Cap. III:

Análise dos dados coletados na pesquisa de campo

186

1

PARTE II

CAPÍTULO I:

A AGRICULTURA IRRIGADA COMO UMA EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO

REGIONAL: UM ESTUDO EMPÍRICO DAS COMUNIDADES IRRIGADAS

As políticas governamentais analisadas nos capítulos anteriores procuraram apreender o quadro valorativo-ideológico subjacente a elas, verificando como definem/redefinem o setor agropecuário e como estabelecem fórmulas, medidas e instrumentos para intervir nas relações entre Estado e Economia e, de forma especial, quanto ao objeto deste estudo que é a região semi-árida do Nordeste brasileiro.

Duas etapas complementares compõe a presente pesquisa. A primeira, já realizada, refere-se ao inventário quantitativo e qualitativo das propostas governamentais em relação ao desenvolvimento agrário brasileiro e às políticas específicas de combate ou prevenção à seca.

A segunda consta de pesquisa de campo de caráter comparativo sobre as comunidades rurais das zonas semi-áridas. Atenção especial será dedicada à análise empírica dos vários núcleos de irrigação de acordo com o seu tempo de implantação e operação. A investigação em profundidade das comunidades irrigadas antigas e recentes permitirá apreender como as mesmas se encontram socialmente organizadas e quais as especificidades de ordem estrutural entre elas, enquanto momentos diferenciais no tempo histórico-social do processo de desenvolvimento brasileiro.

Por outro lado, a investigação de campo propiciará construir analiticamente a realidade social do sertão nordestino a partir dos depoimentos colhidos no universo amostral composto das comunidades rurais selecionadas. Compreender as relações de produção vigentes, as articulações entre a decisão (gerência dos projetos) e a produção (agricultura), a "visão de mundo" em termos de apreensão do real presente e das expectativas futuras, os mecanismos elaborados para equacionar os conflitos

- manifestos ou latentes - são itens diretamente ligados a esta fase da pesquisa.

Este capítulo consta de duas partes. Uma, dedica atenção ao procedimento metodológico da pesquisa de campo, ex plicitando os passos seguidos na preparação da investigação e a segunda contém a análise completa dos dados coletados junto aos perímetros irrigados.

CAPÍTULO II:

A PESQUISA DE CAMPO: TÉCNICAS E MÉTODOS UTILIZADOS PARA CIRCUNSCREVER O SEU CAMPO

A - A Construção dos Instrumentos de Coleta de Dados

Dois tipos de "sujeitos" compõem o interesse deste estudo: os "agricultores-irrigantes" e as "autoridades técnicas". Os primeiros são parte da população residente nos perímetros irrigados (em fase de operação parcial ou total), destacando-se por serem os agentes produtores vinculados diretamente à atividade da agricultura/pecuária que anima a vida econômica e social destas comunidades. Embora outros atores sociais intervenham, com o seu trabalho, no complexo processo produtivo que envolve a agricultura irrigada - a mão-de-obra assalariada de trabalhadores rurais permanentes ou temporários; as categorias ocupacionais ligadas ao preparo mecanizado do solo (tratoristas), ao combate às pragas (fumigadores), ao manejo da água (caneleiros e bombeiros), ao planejamento da produção e controle de qualidade (agrônomos, técnicos e práticos agrícolas, veterinários, zootecnistas, laboratoristas), ao financiamento da produção (agentes creditícios) e, finalmente, à aquisição dos insumos básicos, à circulação e à comercialização dos bens produzidos (contadores, economistas, administradores e funcionários da Cooperativa) - o elemento fundamental dessa imensa máquina técnico-administrativa continua a ser o "agricultor-irrigante" na medida que é ele, em última instância, o responsável econômico pelo "lote agrícola", unidade básica de produção local.

A organização produtiva da "comunidade irrigada" é determinada pela agência governamental encarregada da sua implantação física e operacionalização implementadora, através da elaboração de um macro/planejamento anual das atividades agrícolas e o exercício de um efetivo controle de cada uma das fases constituintes do processo global.

Apesar do organismo público apresentar comportamento coator porque não admite espaço para as tomadas de decisão

são a nível do produtor individual, se pretende, no entanto, alcançar objetivos de natureza social. O princípio orientador de sua filosofia de ação para o desenvolvimento comunitário posiciona como objetivo central a transformação do homem do campo, em um tipo social portador de eficiência modernizante, consubstanciado no modelo do "agricultor-empresário". A esta nova categoria social caberá gerir, por sua conta e risco - em termos mais teóricos que práticos -, uma parcela agrícola unifamiliar em solo irrigado que lhe permite e lhe garante uma agricultura intensiva e permanente durante o ano inteiro, escapando, desse modo, aos efeitos deletérios das secas sobre a economia agrícola regional.

Enfocado dessa forma, as comunidades irrigadas podem ser entendidas como um conjunto complexo de relações sociais que são, simultaneamente, complementares e antagônicas. Por isso mesmo, torna-se de extrema importância para o desenvolvimento da sua organização interna e das leis de funcionamento que presidem o arranjo social estabelecido, a análise dos atores em situação polarizada: o produtor direto - o agricultor irrigante - e a direção do projeto/programa - a autoridade técnica.

O último personagem deve ser captado em ambas as conotações que assume: stricto sensu, como aquele que porta conhecimentos especializados para programar, decidir, controlar a produção agrícola irrigada, porém dentro das próprias comunidades e, lato sensu, como aquele que além do saber específico à tarefa em questão, domina a esfera das decisões políticas e determina os parâmetros normativos que servem de orientação para a concretização dos diferentes projetos. Em outras palavras, o primeiro é o executor, o homem-instituição-ação, e o segundo é o planejador, o homem-instituição-plano.

Isto posto, optou-se pela aplicação de um amplo questionário destinado ao agricultor-irrigante contendo perguntas abertas e fechadas, arrematado por uma breve entrevista qualitativa, para a qual se organizou um roteiro de orientação temática.

Estabeleceu-se que o informante deveria ser o chefe da família, independente de idade, sexo e estado civil.

Essa decisão baseou-se no princípio de que a chefia da família determina o status social e as condições concretas de vida de todo grupo familiar pois, além do monopólio que exerce na esfera do trabalho - o mundo externo - em relação aos demais membros da família a ele vinculado, habita e determina ideologicamente a organização e as relações sociais dentro do espaço interno da família - a esfera do mundo privado.

O questionário obedeceu ao critério de agrupação de perguntas (abertas e fechadas) segundo sua afinidade a uma determinada questão centralizada. Dessa forma, o instrumento de coleta foi dividida e, quatro grandes áreas de interesse contendo cada uma delas vários sub-itens:

ÁREA I - Características da Família (Chefia)

- I.1 - Sexo, Estado Civil e Idade
- I.2 - Nível Educacional
- I.3 - Origem e Condição Migratória
- I.4 - Motivação para Escolha do Domicílio Atual

ÁREA II - Organização Social

- II.1 - Unidade Familiar e sua Força de Trabalho
- II.2 - Organização do Trabalho
- II.3 - Distribuição Espacial da Comunidade

ÁREA III - Estrutura Ocupacional e Organização da Propriedade Fundiária

- III.1 - Categorias Ocupacionais
- III.2 - Emprego - Subemprego - Desemprego
- III.3 - Organização da Produção e Posse de Terra

ÁREA IV - Nível de Vida

- IV.1 - Renda
- IV.2 - Consumo

- IV.3 - Educação
- IV.4 - Cultura e Recreação
- IV.5 - Saúde, Saneamento, Higiene
- IV.6 - Habitação.

Quanto ao roteiro norteador da entrevista que se segue ao mencionado questionário e cuja finalidade é captar a dimensão qualitativa do fenômeno estudado, ele foi construído a partir de grandes temas, contendo discriminações internas em cada um deles.

Os temas são:

- I - Participação na direção do perímetro de irrigação
- II - Manejo de tensões e exercício da autoridade
- III - Avaliação de sua situação presente
- IV - Projeto de vida para as gerações descendentes
- V - A mulher e suas atribuições internas e externas ao grupo doméstico
- VI - Percepção do papel da irrigação como política regional.

Em relação ao grupo "autoridades técnicas" estabeleceu-se que o meio a ser utilizado para obtenção das informações requeridas seria o da entrevista gravada, garantida a ampla liberdade de movimentação temática visto que as peculiaridades funcionais dos inquiridos conduzia inevitavelmente a ênfases diferenciais sobre as várias questões e problemas envolvidos. Contudo, para efeito de posterior estudo comparativo, um elenco de assuntos foram listados procurando-se introduzi-lo no decorrer da entrevista. As principais questões formuladas ao inquirido, neste tipo de tomada de informação, foram as seguintes:

- I - Visão global das políticas de combate às secas
- II - Análise específica do programa de irrigação
- III - Organização sócio-econômica dos distritos de irrigação.

ROTEIRO DETALHADO PARA A REALIZAÇÃO DAS ENTREVISTAS JUNTO
AS AUTORIDADES TÉCNICAS

- 1 - Visão global das políticas de combate às secas
(resultados (sucessos/fracassos), investimento por Estado, financiamento, etc.)
- 2 - Análise específica do programa de irrigação
 - 2.1 - Sua emergência: objetivos e metas
 - 2.2 - Sua evolução
 - 2.3 - Seu papel no desenvolvimento agrário da região
- 3 - Organização sócio-econômica dos distritos de irrigação
 - 3.1 - Desapropriação/recrutamento: critérios
 - 3.2 - Organização social da comunidade
 - 3.3 - Performance econômica:
 - o lote familiar: fixação das gerações/migrações
 - criação e expansão do emprego
 - elevação da renda
 - aumento da produção agrícola
 - relações com o mercado
 - 3.4 - Performance sociocultural:
 - formas associativas
 - participação nas decisões
 - elevação do nível de vida (bens materiais e simbólicos)
 - 3.5 - Relações sociais:
 - internas - sociabilidade/cooperação
 - externas - intercâmbio integrativo/conflitivo
 - 3.6 - Estrutura valorativa:
 - atitudes modernizantes/tradicionalistas
 - estereótipos
 - ideologia empresarial
 - a terra: valor de uso x valor de troca.

B - Procedimento Técnico para a Amostragem do Universo

1 - O primeiro procedimento para a caracterização da amostra foi o critério de vinculação institucional dos perímetros irrigados.

Considerando a existência de dois órgãos governamentais atualmente com atribuições específicas em programas nacionais de irrigação, o DNOCS e a CODEVASF, e considerando: a diferenciação do espaço de atuação de cada um deles - o primeiro deles portando caráter abrangente pois refere-se ao território nacional, embora concentrado majoritariamente no Nordeste e o segundo de atuação restrita ao Vale do Rio São Francisco -; a diferenciação no tempo de atuação dessas duas instituições; a diferenciação nos investimentos físicos e humanos imobilizados e, finalmente, a diferenciação nas propostas operacionais em relação às áreas irrigadas, concluiu-se que o desenho amostral teria que contemplar projetos de irrigação sob a responsabilidade direta de ambos organismos federais.

2 - O segundo critério adotado foi a alocação geográfica no Polígono das Secas

Considerando que os recursos hídricos, o regime de chuvas e ventos e a qualidade de solo condicionaram historicamente o processo de povoamento e ocupação da terra que resultou na atual estrutura produtiva agrária da região nordestina;

Considerando que o processo de nucleação demográfica à beira dos rios e em volta dos brejos está na origem, remota da urbanização presente e que o desenho espacial de tipo longitudinal da ocupação fundiária revela o alinhamento das propriedades em forma de fatias com testada para os rios a fim de garantir o acesso ao fator escasso, a água;

Considerando que, apesar da pluviosidade média do conjunto nordestino ser relativamente elevada (700mm/ano), a região apresenta características de semi-aridez devido aos fenômenos de concentração temporal e irregular distribuição das chuvas, além da fraca absorção da água pelo solo, acarretando pre

juízos por escoamento ou evaporação;

Considerando a combinação destes fatores, os limites da zona semi-árida (Polígono das Secas) foram oficialmente delimitados e compreende quase 1 milhão de km^2 e envolve, em intensidade diferente, nove estados da Federação.

Os quadros que se seguem e o mapa que se encontra no Anexo IV permitem avaliar e visualizar a extensão geográfica e a participação deste fenômeno em cada Estado afetado.

QUADRO I - ÁREA DO POLÍGONO DAS SECAS, POR
UNIDADES DA FEDERAÇÃO

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	ÁREA TERRITORIAL (Km^2)	ÁREA DO POLÍGONO	
		ABSOLUTA (Km^2)	% RELATIVA AO TOTAL DA UNIDA- DE DA FEDERAÇÃO
Piauí	250.934	207.019	82,50
(Litígio Piauí-Ceará)	2.614	2.614	100,00
Ceará	148.016	136.526	92,24
Rio Grande do Norte	53.015	55.119	97,78
Pernambuco	98.281	87.484	89,01
Alagoas	27.652	12.266	44,36
Sergipe	21.994	10.395	47,26
Bahia	559.951	320.211	57,18
Minas Gerais	583.248	98.626	16,91
TOTAL	1.802.077	978.291	54,29

Fontes: IBGE e SUDENE - In Caráter e Efeitos da Seca de 1970 -
Nordeste-Brasil - Ministério do Interior, 1973

QUADRO II - POPULAÇÃO E DENSIDADE DEMOGRÁFICA DO
POLÍGONO DAS SECAS EM 1970 POR UNIDA
DES DA FEDERAÇÃO

UNIDADES DE FEDERAÇÃO	(POPULAÇÃO/1.000 hab.)		DENSIDADE DEMOGRÁFICA	
	UNIDADES DA FEDERAÇÃO (U.F.)	POLÍGONO	U.F.	POLÍGONO
Piauí	1.734,9	1.647,3	6,9	8,0
Ceará	4.491,6	4.237,2	30,6	31,0
Rio Grande do Norte	1.611,6	1.472,4	30,4	31,0
Paraíba	2.445,4	2.225,0	43,4	40,4
Pernambuco	5.252,6	2.533,6	53,4	29,0
Alagoas	1.606,2	654,3	58,4	53,3
Sergipe	911,3	428,2	41,4	41,2
Bahia	7.583,1	3.872,9	13,5	12,1
Minas Gerais	11.645,1	926,1	20,0	9,4
TOTAL	37.281,8	17.700,0	20,7	18,1

Fontes dos dados básicos: IBGE e SUDENE - in Caráter e Efeitos da Seca de 1970, op. cit.

Considerando as formas diferenciais, quer quanto à ocorrência da seca no espaço estadual quer quanto ao volume da população periodicamente atingida através do cálculo das densidades demográficas,

Conclui-se que, para garantir a representatividade de do universo na caracterização da amostragem, os Estados - conglomerados da pesquisa - deveriam estar presentes porém selecionados segundo a intensidade (hierarquização das variáveis anteriormente consideradas - extensão geográfica e densidade demográfica das zonas semi-áridas em cada uma dessas unidades federadas.

Considerando que os distritos em fase de operação perfazem 53,3% do total dos projetos e que os demais (em fases de planejamento ou implementação) não são significativos para o estudo que se está realizando pois contemplam com a possibilidade de famílias assentadas, resolveu-se abandoná-los e considerar apenas como compondo o universo da pesquisa os 32 distritos em operação que serão considerados no cálculo da amostra.

Quanto à concentração desses projetos por Estados, temos a seguinte hierarquização:

1º - Ceará	- com 21,9% do total
2º - Pernambuco	- com 15,6% do total
Bahia	- com 15,6% do total
3º - Paraíba	- com 12,4% do total
4º - Piauí	- com 9,4% do total
Minas Gerais	- com 9,4% do total
5º - Rio Grande do Norte	- com 6,2% do total
Sergipe	- com 6,2% do total
6º - Alagoas	- com 3,1% do total

4 - O procedimento subsequente na determinação da amostra baseou-se na diferenciação interna dos projetos em fase de operação.

Considerando que para efeitos da pesquisa de campo só serão levados em conta os projetos em fase de operação, ou seja, aqueles nos quais já se processou a seleção das famílias e o assentamento das mesmas, tornou-se necessário conhecer a situação atual de cada um desses projetos segundo a etapa em que se encontram. Assim tomou-se para cada Estado do Polígono das Secas o projeto em operação discriminados segundo sua vinculação institucional e processou-se sua desagregação interna em termos da relação do número de famílias instaladas/número de famílias previstas. Quatro momentos foram caracterizados:

1º - fase experimental: reduzidíssimo número de famílias instaladas (corresponde cerca de 5 a 11% do total previsto). Pe

- 3 - Na metodologia aplicada para o reconhecimento completo do universo, utilizou-se o critério "grau de concentração/dispersão" dos perímetros por unidades da Federação.

De acordo com o mapeamento dos distritos de irrigação sobre o espaço regional do Nordeste semi-árido e de acordo com as informações detalhadas contidas no Relatório Sintético sobre o Programa de Irrigação do Nordeste (2º trimestre de 1977) do Ministério do Interior, processou-se a classificação dos projetos em dois tipos:

- em operação (parcial ou total), e
- em fases de planejamento e implantação, ordenando-os por Estado.

QUADRO III

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	TOTAL DE PROJETOS		PROJETOS EM OPERAÇÃO		PROJETOS EM PLANE- JAMENTO/IMPLANTA- ÇÃO(*)	
	N	%	N	%	N	%
Piauí	4	6,7	3	9,4	1	3,6
Ceará	14	23,3	7	21,9	7	25,0
Rio Grande do Norte	4	6,7	2	6,2	2	7,2
Paraíba	4	6,7	4	12,4	-	-
Pernambuco	10	16,7	5	15,6	5	17,8
Alagoas	4	6,7	1	3,1	3	10,7
Sergipe	5	8,3	2	6,2	3	10,7
Bahia	10	16,7	5	15,6	5	17,8
Minas Gerais	5	8,3	3	9,4	2	7,2
TOTAL	60	100,0	32	100,0	28	100,0

(*) - A fase de planejamento comporta as seguintes subfases:

- reconhecimento, plano diretor, viabilidade e projeto executivo.

A fase de implantação refere-se à execução de obras.

queno grupo e portanto características de pioneirismo impedem que se processe a "análise de eficiência", quer quanto ao funcionamento do perímetro, propriamente dito, quer quanto à organização complexa da vida comunitária. Por essa razão, os projetos nesta fase foram excluídos do estudo da amostra.

- 2º - fase de assentamento parcial (tipo I): considerou-se já instalados no projeto de 15 a 45% de famílias do total previsto nos planos originais, excluída a percentagem correspondente à fase experimental.
- 3º - fase de assentamento parcial (tipo II): tomou-se como intervalo para esta fase o número de famílias assentadas que corresponde de 50 a 80% do total previsto.
- 4º - fase de assentamento pleno ou quase-completo: considerou-se a partir de 85% de famílias assentadas em relação aos planos originais.

São essas três últimas fases que participam, com sua representatividade, no cálculo amostral. O quadro que se segue, permite verificar a situação dos projetos em operação segundo as fases em que se encontram e discriminadas de acordo com sua dependência administrativa.

Considerando-se que os projetos em fase experimental foram excluídos (em número de 6), o tamanho do universo reduziu-se de 32 para 26 projetos. Doravante esse número passará a ser a medida da totalidade dos projetos que apresentam interesse para a pesquisa, e é sobre esse espaço que se processará o desenho amostral, intervindo ainda um último elemento discriminatório que é o tamanho da comunidade.

QUADRO IV

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	P R O J E T O S E M O P E R A Ç Ã O										
	T O T A I S			FASE EXPERIMENTAL		FASE ASSENTA- MENTO PARCIAL I		FASE ASSENT. PARCIAL II		FASE ASSENTA- MENTO PLENO	
	TOTAL	DNOCs	CODEVASF	DNOCs	CODEVASF	DNOCs	CODEVASF	DNOCs	CODEVASF	DNOCs	CODEVASF
Piauí	3	3	-	1	-	1	-	1	-	-	-
Ceará	7	7	-	-	-	4	-	11	-	2	1
Rio Grande do Norte	2	2	-	1	-	-	-	-	-	1	-
Paraíba	4	4	-	1	-	-	-	1	-	2	-
Pernambuco	5	3	2	-	-	1	-	-	-	2	2
Alagoas	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-
Sergipe	2	-	2	-	1	-	1	-	-	-	-
Bahia	5	2	3	1	-	-	-	1	2	-	1
Minas Gerais	3	-	3	-	1	-	1	-	1	-	-
SUBTOAL		21	11	4	2	6	2	4	4	7	3
T O T A L		32		6		8		8		10	

5 - Finalmente, adotou-se o critério de diferenciação por tamanho referido à extensão da área do projeto e o número de famílias absorvidas. Esse critério permitiu classificar os projetos em operação em seis categorias, como se segue abaixo. Para cada categoria calculou-se o número de projetos e sua vinculação administrativa, tendo sido excluídos aqueles que se encontravam em fase experimental.

QUADRO V

TIPO DE PROJETO SEGUNDO O TAMANHO	NÚMERO TOTAL	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	
		DNOCS	CODEVASF
- <u>Extremamente pequeno</u> (de 20 até 60 famílias)	9	8	1
- <u>Pequeno</u> (de 60 até 110 famílias)	6	3	3
- <u>Sub-médio</u> (de 110 até 250 famílias)	6	3	3
- <u>Médio</u> (de 250 até 450 famílias)	4	3	1
- <u>Grande</u> (de 450 até 800 famílias)	1	-	1
- <u>Extremamente grande</u> (mais de 800 famílias)	-	-	-
T O T A L	26	17	9

Estabelecendo-se com o máximo rigor os vários componentes que integram o universo em estudo, deu-se prosseguimento à operação de amostragem que tomou em consideração os critérios acima mencionados - vinculação institucional, extensão geográfica e densidade demográfica no Polígono das Secas por Estado, grau de dispersão/concentração dos perímetros irrigados, a sua discriminação segundo a fase em que se encontram atualmente e dentro desses separou-se aqueles em estágio operativo para de sagregar internamente segundo os vários momentos ou etapas de

desenvolvimento e finalmente a sua agrupação por tamanho.

Além da aplicação do método estatístico, fatores de natureza limitante tiveram que ser considerados, tais como locomoção, tempo e equipe, devido muitas vezes a questões ligadas à dispersão espacial. A fim de contornar o problema sem ocasionar prejuízos na qualidade da pesquisa, utilizou-se o procedimento da substituição desde que os objetos alvos da troca apresentassem identidade comprovadas.

Os distritos irrigados que compõem a amostra são os seguintes:

NOME DO PROJETO	MUNICÍPIO	UNIDADES DA FEDERAÇÃO	TAMANHO DO PROJETO	VINCULAÇÃO ADMINIST.
Bebedouro	Petrolina	Pe	Pequeno	CODEVASF
Mandacaru	Juazeiro	Ba	Ext.peq.	CODEVASF
Boa Vista	Salgueiro	Pe	Ext.peq.	DNOCS
Sumé	Sume	Pa	Ext.peq.	DNOCS
São Gonçalo	Souza	Pa	Médio	DNOCS
Icó-Lima Campos	Icó	Ce	Médio	DNOCS
Morada Nova	Morada Nova	Ce	Médio	DNOCS
Curu Paraipaba	Paracuru	Ce	Sub-med.	DNOCS

OBS.: O projeto de irrigação Cachoeira II no distrito de Serra Talhada (Pe), de tamanho extremamente pequeno, serviu como pré-teste para os instrumentos de coleta de dados e verificação do desenho amostral.

Suas características quanto à organização produtiva, número de famílias assentadas e tempo de funcionamento são rigorosamente idênticas ao projeto Boa Vista. Por esse motivo, quando se analisa esta comunidade coloca-se juntos a nomenclatura Cachoeira/Boa Vista dada a semelhança entre elas.

C - Viagem ao Campo

Tendo-se estabelecido os projetos a serem sujeitos à investigação empírica, tratou-se de preparar o roteiro de viagem que destacou duas capitais, Recife e Fortaleza, para serem as bases das operações de campo. Primeiro, porque nessas cidades encontram-se instalados os grandes organismos regionais, SUDENE, DNOCS, BNB, e segundo, porque nessas capitais encontram-se sistemas universitários de porte que permitem formar e treinar equipes para o trabalho de campo.

Elabourou-se uma listagem de autoridades técnicas a serem entrevistadas, procurando-se a priori marcar o calendário de visitas, aliás nem sempre cumprido dado as viagens e reuniões "inesperadas" que se sucediam com relativa frequência, prejudicando o esquema inicialmente proposto.

Contactou-se as várias universidades locais e os departamentos de Ciências Sociais solicitando a cooperação de estudantes ou recém-graduados para serem mobilizados em data previamente marcada. A Universidade Católica de Pernambuco e a Universidade Federal do Ceará responderam favoravelmente ao pedido solicitado.

Finalmente, procurou-se obter um sistema de transporte que pudesse locomover o grupo de pesquisadores não só em relação às grandes distâncias e de difícil acesso, entre municípios e dentro dos próprios projeto de irrigação, como também em relação à disponibilidade de tempo dos meios de transporte postos a serviço durante todo o trabalho de investigação no campo. Coube ao DNOCS oferecer as viaturas e, em alguns trechos, transporte aéreo, que das capitais mencionadas transportaram para o interior o grupo de trabalho.

D - A Investigação Empírica

A etapa correspondente à investigação empírica desdobra-se em dois momentos: as entrevistas junto às autoridades técnicas vinculadas a organismos especializados de planeamento e de pesquisa na área da agricultura irrigada e o trabalho de campo a nível dos perímetros que, por sua vez, abarcou duas dimensões: as autoridades técnicas gerenciadoras dos projetos e a população de agricultores-irrigantes.

As entrevistas junto às autoridades técnicas, independente do seu nível de decisão e de formação profissional, orientaram-se segundo o roteiro estabelecido que consta detalhadamente no Anexo III.

A nível de projeto, as entrevistas com as autoridades técnicas tiveram a função de primeira etapa de aproximação do grupo de pesquisadores à comunidade, embora prevalecesse a visão institucional da gerência do perímetro. Nos projetos em que a entrevista foi levada a cabo o ritual de iniciação foi processado sem transtornos e serviu para facilitar o acesso e a franquia aos dados específicos de cada um deles, possibilitando, assim, a organização da amostragem interna para fins de aplicação dos questionários.

Nos projetos em que a Cooperativa já se encontrava em funcionamento, os seus presidentes foram também entrevistados pois constituíam a mais alta representação da comunidade de agricultores-irrigantes, na medida que é um deles. Exerce um tipo de liderança formal e de direção instituída embora a ocupação do cargo é realizada através de eleições por período determinado. A decisão de entrevistar este ator social se deveu ao fato de sua situação ser muito ambígua e, por isso mesmo, tornou-se necessário conhecer as variáveis que atuam sobre o seu comportamento institucional. Ele pode ser percebido como intermediador entre poderes ou grupos polarizados, como articulador de interesses, como racionalizador dos conflitos e finalmente, como um ideólogo-pedagogo junto a seus pares no sentido de um sistema normativo-atitudinal externo a eles. Da divisão social da produção estabelecida nos perímetros, ele pode assumir o pa

pel de zelador na geração de riquezas e de controlador das formas de apropriação. Foram essas as razões que determinaram a sua inclusão na pesquisa de forma destacada dos outros membros da comunidade a fim de captar, em profundidade, a sua visão de mundo e o exercício de sua autoridade.

No que se refere à aplicação dos questionários à população irrigante do projeto, verificando-se a impossibilidade de alcançar a totalidade dos agricultores, optou-se pela técnica da amostragem estratificada segundo as seguintes variáveis:

- situação econômica
- tempo de residência
- distribuição espacial da residência

Quanto à situação econômica verificou-se o balanço dos dois últimos anos e distribuiu-se a população em três categorias, segundo o volume da produção e o saldo líquido anual: situação boa, média, ruim. Calculou-se a proporcionalidade de cada um desses sub-grupos no conjunto da população-universo. Este critério ficou muito prejudicado visto que as informações contábeis ou se encontravam em processamento em final de cultura ou ainda não tinham sido elaboradas por se encontrarem em meio ao exercício agrícola. Em outros casos, houve dificuldade de acesso ao setor de contabilidade da cooperativa no que se refere ao balancete de cada sócio. Tendo em vista essas circunstâncias, quando as dificuldades de obtenção de informação sobre a situação econômica do irrigante pareciam intransponíveis, solicitava-se a ajuda do gerente ou do presidente da cooperativa que alocavam os irrigantes, segundo o procedimento solicitado.

Quanto ao tempo de residência, determinou-se uma subdivisão em dois grandes momentos - antigo e recente - que, embora variando de acordo com a idade do projeto (data de instalação) mantinha uma característica comum a todos eles: o tempo mínimo para ser computado como agricultor recente era o de ter residência permanente de um ano e meio, pois os primeiros dezoto meses foram considerados de adaptação e portanto atípicos para qualquer análise ou generalização. Da mesma forma que no ca

so anterior, calculou-se a proporcionalidade de cada um desses grupos, tendo sido abandonados aqueles recém-instalados.

Quanto ao local de residência - dependendo da localização do casário e pretendendo que na amostra estivesse representado o desenho espacial da comunidade optou-se pelo seguinte procedimento: no caso de agrupamento por vila ou conjunto residencial a amostra deveria conter exemplares de cada área; no caso das residências estarem alocadas dentro dos lotes agrícolas a representação na amostra dependeu do formato da comunidade, variando do tipo "pontos cardeais" até o tipo "pontos diferenciais no continuum". No primeiro caso, calculou-se a proporcionalidade da população em cada vila e, no segundo, marcaram-se os limites de cada um dos tipos de "pontos".

O cálculo do tamanho da amostra interna de cada perímetro apontou para as seguintes magnitudes, considerando que as grandes variações correm por conta das características de homogeneidade/heterogeneidade de cada caso específico:

PERÍMETROS	UNIVERSO (FAMILIAR)	AMOSTRA (INTERVALO ENTRE MÍNIMOS E MÁXIMOS)	QUESTIONAR. APLICADOS
Bebedouro (Pe)	102	21 a 23	22
Mandacaru (Ba)	32	7 a 9	9
Boa Vista (Pe)	26	5 a 6	6
Sumé (Pa)	43	11 a 12	12
São Gonçalo (Pa)	265	28 a 31	31
Icó-L.Campos (Ce)	280	29 a 33	31
Morada Nova (Ce)	403	33 a 36	34
Curu Paraipaba (Ce)	218	10 a 13	10
T O T A L		144 a 163	155

As entrevistas junto às autoridades técnicas , quer a nível de projeto quer a nível de organismo de planejamento agrícola ou de instituto de pesquisa, ficaram extremamente prejudicadas por seu número reduzido devido a ausência dos en

trevistados nos dias marcados, alegando motivos de viagem ou reunião de emergência. Considerando a limitação referente ao período de tempo disponível para a pesquisa de campo; considerando que o orçamento original não contemplava fundos para despesas com esse desdobramento qualitativo da pesquisa, considerando as dificuldades de remanejamento das entrevistas por parte dos inqueridos, decidiu-se que as gravações existentes deveriam constituir material (acervo) para uma segunda fase da pesquisa a ser desenvolvida posteriormente. Por esta razão, a análise que se processará em seguida basear-se-á nos resultados obtidos através da aplicação dos questionários e da breve entrevista que se seguiu a esta junto à população-irrigante.