

FERNANDO PEDRÃO rever o semi-árido

Professor de
Economia da
Universidade de
Salvador – Bahia

RESUMO

A possibilidade de construir políticas historicamente significativas para a região semi-árida depende de uma revisão profunda dos fundamentos da análise e das interpretações das transformações econômicas sociais ocorridas nesse meio. Os processos sociais que afetam a região semi-árida têm estado externamente determinados por movimentos de expansão de grandes capitais e de atualização do sistema político de poder. A modernização se identifica com uma produção de mercadorias para exportação que ignora requisitos de alimentos. O aparecimento de movimentos em defesa de interesses locais indica um aumento de tensões e perspectivas de conflito.

PALAVRAS-CHAVE

Modernização autoritária. Produção de mercadorias. Conflitos de poder.

ABSTRACT

The feasibility of development policies historically meaningful for this region depends on a deep reviewing of the analytical foundations and on social changes that happened in the recent years. Those have been externally determined by capital expansion and the maintenance of the political system. Modernization meant producing for export and despising food social needs. The emergence of social movements indicates growing tensions.

KEY WORDS

Authoritarian modernization. Commodities production. Conflicts of power.

A REGIÃO COMO PROCESSO E HERANÇA

Se tomarmos a leitura de Euclides da Cunha do sertão – a terra, o homem, a luta – como componentes interdependentes, e não como referências separadas umas das outras, veremos que são os termos de uma dialética do semi-árido, com seu modo de produção, sua formação de classes e sua estruturação política. O semi-árido sempre foi uma fonte de poder. Poder localmente organizado de grandes proprietários que se tornaram chefes semi-feudais e poder modernizado de deputados que utilizam o controle sobre bases políticas constituídas de populações de baixa renda¹. Desde seu povoamento original, de invasões de bandeirantes e de pecuaristas, com sua matriz de grandes propriedades frouxamente articuladas por transações com mercadorias quase do extrativismo, até o aparecimento de uma economia de pequenos produtores capaz de definir práticas e formas de produção significativas. A formação da sociedade de Canudos refletiu uma reação camponesa ao sistema que gerou jagunços e cangaceiros e que expôs a tensão radical entre sobrevivência e dominação. A visão tecnicista do problema social, que se instalou desde a criação do Departamento de Obras Contra as Secas (DNOCS), prosseguiu com a Superintendência do Vale do Rio São Francisco – Suvale, e foi substituída pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco – Codevasf, abandonou o tratamento do conflito, pressupondo um modo social de modernização que harmoniza interesses, sustentando o modelo tradicional de grande propriedade².

A compreensão de Euclides da Cunha do mundo social da região semi-árida terá sido a mais penetrante de todas e não igualada por nenhum dos analistas que o sucederam. A originalidade de Euclides consiste em ver o mundo semi-árido como sujeito de um processo que liga o modo de uso de seus recursos físicos com a formação socioeconômica e com uma identidade que se afirma por contraste com a hostilidade do

¹ Hoje, a construção de cisternas em substituição de carros-pipa é um fator de ruptura desse controle político malsão.

² A própria Sudene dos planos diretores do início da década de 60 trabalhou com esse pressuposto, colocando sua política de colonização como uma resposta estratégica aos conflitos representados pelas Ligas Camponesas e praticamente ignorando a questão agrária (Albuquerque e Cavalcanti, 1978).

meio. Os movimentos de transformação ocorridos desde o início da República consistem em projetos de apropriação de recursos concebidos fora da região, que apontam a resultados materiais que não oferecem respostas consistentes com essa dialética da relação entre a sociedade e o meio natural. No debate sobre as tendências e os destinos do semi-árido é preciso reincorporar essa compreensão de que tanto a sociedade local como o meio mudam, um afetado pelo outro. Teremos de ir em busca de uma visão de totalidade que se forma historicamente pelo reconhecimento da sobreposição dos modos de ocupação como expressões de formações de poder que se exerce sobre as pessoas e sobre os recursos. A pergunta de Euclides sobre como se forma um deserto deve ser respondida mediante uma avaliação das intervenções, públicas e privadas, que se acumulam nas diferentes regiões da região semi-árida.

No Brasil a identidade do semi-árido se constrói sobre canais de estruturação social e política que passam ao largo das divisões políticas formais dos estados, mas que se apóiam nos modos de vida. As soluções materiais de como produzir correspondem a um modo de produção geral da região que se modifica com a entrada de capitais internacionais e com a emergência de organizações sociais herdadas de movimentos da teologia da libertação que representam processos próprios da região.

A QUESTÃO DE UM MODO DE PRODUÇÃO

A visão tecnicista corresponde a um modelo político, pelo qual o semi-árido foi percebido apenas como um espaço, isto é, como lugar onde acontecem eventos, mas que não necessariamente tem o poder de influir sobre esses eventos. Reconhecer que a região tem a capacidade de alterar o rumo dos acontecimentos implica admitir que ela não é apenas o recipiente geográfico do processo social, mas que é portadora de uma dialética própria de mudança. Mesmo a simbiose homem/terra (ANDRADE, 1979) é necessária mas não é suficiente para dar conta da dialética regional do Nordeste. O modo de produção do Nordeste foi uma derivação da economia globalizada do açúcar, que se realizou por meio da grande propriedade; e esta, ao estabelecer-se com o pressuposto de oferta ilimitada pela desvalorização independente dos custos sociais

com que ele é captado, passou a ter acesso a outras culturas mais intensivas em mão-de-obra, como algodão e fumo.

Seca e pobreza sempre foram as principais referências pelas quais a grande região semi-árida tornou-se conhecida no país e quase como sinônimo de Nordeste. Mas a grande região semi-árida ocupa de fato hoje, no Brasil um lugar muito diferente do que lhe foi reconhecido quando a criação do Banco do Nordeste, em 1952, trazia novos ares de modernidade. A visão trazida pelo planejamento, naquela época, procurou enriquecer o fundamento objetivo de conhecimento do Nordeste, empreendendo estudos sobre a fauna e a flora da região, além de tratar com os dados seletivos trazidos pelos projetos de financiamento. A posição do semi-árido mudou como resultado de políticas públicas, que se concretizaram em obras contra as secas – barragens e estradas – em usinas hidrelétricas e em sistemas de irrigação. Os efeitos indiretos dessas intervenções, junto com políticas de pesquisa e assistência técnica, resultaram em um padrão de valorização de terras que, por sua vez, atraiu interesses de grandes capitais, dando lugar a uma nova geoeconomia e uma nova geopolítica da região. O novo panorama econômico cria grandes distâncias entre as novas formas de produção e as tradicionais, tanto em termos de renda atual como de renda potencial.

A região semi-árida tornou-se a produtora de energia para todo o Nordeste, exportadora de produtos agrícolas seletos, além de ampliar-se rapidamente suas funções de região exportadora de minerais. Por último, passa a ser assediada para fornecer água para grandes empreendimentos que se realizam em áreas não-áridas e passa a ser contemplada como um espaço dotado de grande potencial para expansão de grandes interesses de capital.

Por isso, nas condições atuais da economia brasileira, é imperativo rever todo o relativo à região semi-árida, em parte para descartar alguns mitos que se acumularam durante as sucessivas fases de políticas especiais para a região, para expor algumas condições e restrições que caracterizam essa parte do país. Por exemplo, o pressuposto de que os solos do semi-árido são de pouca utilidade, de que a caatinga é uma mata de baixa qualidade, ou ainda, de que os habitantes do semi-árido, os sertanejos, são pessoas de poucas habilidades. É preciso rever se as políticas salvacionistas de combate às secas foram pouco eficientes e ajudaram a fortalecer a concentração fundiária e as opções de investimento.

Rever o semi-árido significa reabrir questão sobre os processos da economia e os processos do poder na região, mapeando a ligação da gestão do poder com uma gestão seletiva da memória social. Por extensão, significa ver como as iniciativas de modernização foram quase sempre parte de um olhar externo que jamais aceitou a sociedade do semi-árido como tal, senão como uma população marginalizada a ser esclarecida e dirigida, praticamente como um material inerte, que apenas se converte em mão-de-obra.

Torna-se, portanto, necessário examinar os movimentos de modernização como movimentos determinados pela expansão do grande capital, que assumem diferentes formas ao se materializem no ambiente natural do semi-árido. A leitura crítica da modernização se prolonga num questionamento do modo de dominação interna que se instalou com a formação da grande propriedade colonial, que se manteve intocada durante os processos da independência política e sobreviveu até a República com regras internas de poder que se perpetuaram à sombra da ausência do poder do Estado. A pecuária se manteve com suas técnicas tradicionais, o que significou que regrediu em termos relativos, quando comparada com os progressos alcançados no sul do país. Logicamente, há bolsões de pecuária tecnicamente avançada, que não representam a realidade da região. Esse controle social se materializou em formas de poder sobre territórios, que formaram o coronelismo, com suas formas de subordinação, ao tempo em que gerou formas de resistência camponesa.

O mecanismo central da relação entre estabilidade e mudança no semi-árido foi dado pela comerciabilidade das terras que, por sua vez, foi determinada por ações públicas, que sucessivamente tomaram as formas de obras contra as secas, de políticas rodoviárias e de fomento da produção irrigada, realizada mediante fundos públicos. Esse processo pode ser visto de dois lados, como uma expansão do capital no campo alavancada pelo Estado, ou como uma consequência econômica da estruturação política do Nordeste, que passou a comandar a transição capitalista como um modo de atualizar seu sistema de poder (Chilcote, 1992). De todo modo, é um processo que se apóia em determinadas estratégias tecnológicas – das barragens e da irrigação – que ampliaram a distância entre uma produção rural adequada ao meio e uma produção que procura se impor ao meio. O semi-árido será, portanto, uma região

cuja população deveria ser esclarecida e incorporada ao mundo do mercado, mas que teria um papel secundário na produção moderna. De fato, os habitantes do semi-árido só teriam a oportunidade de mudarem de condições de vida ao emigrarem.

Esse pressuposto foi tacitamente aceito como válido durante as décadas de 1950 a 1990, quando o abandono de pretensões de desenvolvimento econômico socialmente orientado levou o governo federal a extinguir a Sudene sob o pretexto de problemas de corrupção que se referiam a outros órgãos federais. Esse pressuposto torna-se necessário para justificar a apropriação dos recursos da região em projetos que consolidam o mesmo bloco de poder que já se encontrava em funções no início desse período. O fim da Sudene apenas consagrou o fato de que a tentativa inicial, conduzida por Celso Furtado, de trabalhar sobre uma visão de totalidade da região, já tinha sido esvaziada por uma concentração das políticas regionais por parte do governo federal que se revelou plenamente na década de 1970. A chamada Operação Nordeste foi uma tentativa de recomposição da visão de conjunto das ações federais no Nordeste que tacitamente desqualificava o fundamento federalista da política regional. Outros projetos, como o Aridas³, representaram um retrocesso funesto às mais velhas abordagens da questão regional como um problema climático.

Assim, ao tentar formar uma visão de conjunto das transformações da região torna-se inevitável questionar o que se pode denominar de modo de produção do semi-árido, com essa expressão significando o conjunto dos modos de organização social e técnica da produção que emergiram da estruturação agropastoril do período colonial. Por ter sido uma das regiões do país que permaneceram com menor contato internacional, a sociedade do semi-árido introjetou formas de poder e formas técnicas que se tornaram um diferencial em comparação às sociedades litorâneas.

³ O chamado Projeto Aridas foi uma cópia simplificada de um projeto norte-americano intitulado MINK (Missouri, Idaho, Nebraska, Kansas) que lá se justificava pela preocupação do governo norte-americano com o futuro de sua principal região cerealeira. No Brasil, representou a negação ou o desconhecimento do que aqui já se tinha pensado sobre a formação do sistema produtivo do Nordeste.

A TRAJETÓRIA DA MODERNIZAÇÃO

A modernização surgiu como uma bandeira ideológica identificada com o desenvolvimento econômico, mas é um traço da expansão do capitalismo que se coloca desde o início do século XIX, que se modifica com a entrada de novas concepções do próprio progresso técnico.

Ao confrontar os caminhos da modernização com essa configuração geral de modo de produção torna-se evidente que há um movimento central de modernização constituído da produção irrigada e da opção pela produção de monoculturas de matérias-primas. Essa linha se mantém, seja algodão ou mamona ou sisal, cujas implicações não estão explícitas, mas que precisam ser expostas. Esse modelo vem sendo praticado pela agregação sucessiva de empreendimentos com esse perfil e ao qual se soma, curiosamente, a produção de cana-de-açúcar, que se tornou um produto representando privilégios de uso de água. Tal como aconteceu com o modelo de produção canavieira, esse modo de produção não prevê a produção de alimentos, pelo que apresenta um novo cenário de um quadro geral de escassez de alimentos.

A opção geral pela produção de matérias-primas se materializa em um conjunto de formas de produção que operam em diferentes condições de tecnologia, desde a produção artesanal de palha de licuri à produção modernizada de fibras de sisal, desde a produção de mamona em pequena escala até a produção em grande escala. Além disso, com a produção irrigada mobilizada para produzir frutas para exportação, a produção de alimentos é relegada aos estabelecimentos de menor eficiência. Longe de ser um movimento uniforme e seguir sempre os mesmos valores, a modernização flutuou segundo a representação dos interesses de grande capital, que flutuaram segundo condições de mercado das poucas mercadorias exportáveis.

MODERNIZAÇÃO, TECNOLOGIA E RENDA DISTRIBUÍDA

Teoricamente, há caminhos possíveis de progresso tecnológico que podem ser trabalhados a partir da composição dos recursos da região que, em princípio, poderiam ser trilhados, caso não houvesse restrições diferenciadas de mercado para diferentes densidades de capital. Na prática, a renovação tecnológica se realiza mediante uma sequência de ações encadeadas

que levam a resultados sociais e políticos irreversíveis e que é decidida em função das condições de mercado da comercialização – e não da produção.

Historicamente, a renovação tecnológica é um mecanismo de poder que é conduzido com um suporte de financiamento e com a organização social necessária para ser implantado. Tentativas mal sucedidas como as dos projetos de colonização empreendidos pela Sudene reforçaram a descrença na viabilidade de uma agricultura socialmente e ambientalmente correta (PEDRÃO, 1984)

As alterações tecnológicas acontecem como parte de movimentos em cadeia, que são parte de processos historicamente organizados da produção e do uso de tecnologia. Por exemplo, a produção de carvão vegetal é uma solução colateral da tecnologia do uso de carvão que vem tendo um profundo impacto ambiental, enquanto a produção hidrelétrica corresponde a outro momento de desenvolvimento tecnológico. Tampouco a produção de energia hidrelétrica não eliminou os usos de carvão vegetal, que se torna um insumo ambientalmente deletério. Supostamente, o movimento geral de modernização supera os usos de carvão como combustível generalizado nos sistemas de transportes, mas continuam os usos em larga escala para combustível em produção artesanal de tijolos e para uso doméstico. A depredação da floresta nativa – a caatinga – veio sendo justificada, inclusive em projetos públicos, como de uma vegetação de qualidade inferior, que não mereceria ser protegida. Hoje não há garantia alguma que ela será protegida e há informações seguras de diversos empreendimentos novos baseados em carvão vegetal a obter-se da queima de madeira nativa.

DISPERSÃO E CONTRADIÇÕES NAS POLÍTICAS PARA O SEMI-ÁRIDO

Em alguns momentos, as políticas para o semi-árido se assumiram como políticas de desenvolvimento econômico e social e em outros se apresentaram como políticas sociais. O fechamento da Sudene representou uma ruptura formal com os pontos de vista da região e com a perspectiva social do processo que, aos trancos e barrancos, vinha sendo defendida por aquele órgão. Em todos os casos jamais deixaram de ser políticas de fomento econômico, cujos efeitos finais foram de reforçar a grande propriedade e o grande capital. Todas essas políticas indicam uma compreensão da relação entre investimento e formação de capital que admite uma progressão linear da capa-

cidade de produção, em que se supõe que sempre há demanda suficiente, ou que as novas unidades de produção são genuinamente compatíveis. A perspectiva das políticas de fomento foi sempre do lado da oferta, admitindo que a capacidade de participar no mercado é uma questão de preços. Tal pressuposto passa por alto o papel da concentração de capital e da oligopolização do mercado na viabilidade de cada novo investimento. Logicamente, há um descompasso entre os investimentos novos e a capacidade de absorção da produção nova na economia da região, que limita as oportunidades de investimento àqueles setores em que há vantagens de oligopólio e em que há demanda garantida.

Com essas restrições operacionais, as políticas de desenvolvimento terminaram por contribuir a um movimento generalizado de concentração de capital, que se realizou na indústria e na produção irrigada no semi-árido, inclusive com interesses que operam dos dois lados. De fato, o desenvolvimento da indústria foi apresentado como principal meio de desenvolvimento social (ALMEIDA, 1985), independentemente da queda do efeito emprego dos investimentos na indústria. No movimento geral de formação de capital, desde o início da industrialização, aconteceram episódios, como o de Delmiro Gouveia, em que a formação de capital foi frustrada, enquanto se instalavam interesses internacionais, como os da *Anderson Clayton* e da *Machine Cotton*, que prosperaram sobre a mesma produção algodoeira em que a primeira etapa da indústria fracassou no Nordeste. Tal como aconteceu com as culturas de exportação do trópico úmido, o fator determinante foi o controle da comercialização, que imunizou esses investimentos das incertezas da demanda regional. As políticas industriais na década de 50 começaram tentando recuperar fábricas envelhecidas e passaram a promover a produção de bens de consumo duráveis, quase toda concentrada em poucos pontos no litoral. Somente na década de 90 apareceram agroindústrias importantes no interior, quase todas na nova região do Cerrado⁴.

Com esse perfil, a opção pela indústria frente a agricultura foi um traço marcante na política de desenvolvimento regional (GTDN, 1959; ALMEIDA, 85) que considerou impraticável tomar como prioridade a arti-

⁴ A escassez de agroindústrias intermediárias, tais como de rações e forragens, sempre foi um limitante decisivo em atividades em que o semi-árido pode desenvolver modelos alternativos próprios, tais como na caprinocultura e na ovinocultura.

culação da agricultura com a indústria. Tal visão do problema, que hoje parece fora de questão à luz da formação do complexo agro-industrial e do desenvolvimento da biotecnologia, foi, entretanto, parte do discurso convencional do desenvolvimento⁵. Observe-se que a compreensão de indústria contemplada na época ainda era de uma indústria constituída de fábricas individualmente avaliadas, cujo funcionamento pressupunha um mercado aberto. Pode-se considerar que foi, justamente, a falta de uma visão do movimento de concentração do capital, tanto nas usinas açucareiras como nas novas indústrias, que distanciou as políticas estaduais e a da Sudene da realidade das transformações da região semi-árida. Adiante, ficará claro que essa mesma deficiência continua presente na análise industrial praticada nas políticas atuais de fomento.

Ao retrair os passos das políticas públicas que afetaram o semi-árido, seus efeitos finais na concentração de capital tiveram um importante efeito colateral na emigração de capitais, que também tem incidido na produção rural, tanto na indústria como nos serviços. A emigração de capitais é um movimento já antigo, que acontece pelo menos desde o fim do Império, mas que, no contexto de, hoje revela a dificuldade de se reterem capitais localmente formados com incentivos públicos. A saída crônica de capitais é causada por dificuldade para o financiamento operacional da produção, ou por perspectivas negativas do futuro do ambiente social da produção, o que, por sua vez, denota o subsolo de conflito de interesses no ambiente econômico da região. É o sinal de uma insegurança da formação de capital num ambiente de escassa demanda local. Contrariamente ao que preconizaram alguns dos autores mais renomados citados, a principal opção para a região semi-árida parece estar justamente na composição de uma agricultura adequada ao meio com componentes crescentes de transformação. Na perspectiva social do desenvolvimento, tampouco há fundamento na rejeição à produção de alimentos, que sempre foi um critério guiado pelos lucros individuais de grandes produtores. Mas uma grande opção de política como dependente de uma política pública constante de elevação tecnológica em todos os níveis, inclusive e, especialmente, de elevação tecnológica para a pequena produção diversificada.

⁵ Encontramos esse mesmo discurso teórico na atualidade, em propostas tais como as de distritos industriais marshallianos e economias de aglomeração.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; CAVALCANTI, Clovis de Vasconcelos. *Desenvolvimento regional no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.
- ALMEIDA, Rômulo. *Nordeste, desenvolvimento social e industrialização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- AMIN, Samir, VERGOPOULOS, Kostas. *A questão camponesa e o capitalismo*. Lisboa: A regra do jogo, 1978.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *O processo de ocupação do espaço regional do Nordeste*. Recife: SUDENE, 1979.
- _____. *O homem e a terra no Nordeste*.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o regime autoritário*. São Paulo: Hucitec, 1987.
- CARVALHO, Otamar de. *A economia política do Nordeste*. Campinas: Campus, 1988.
- CASIMIRO, Liana Maria Carleial de. *Seca, momento para repensar a pobreza do Nordeste*. Fortaleza: Federação das Indústrias do Estado do Ceará, 1984.
- CHILCOTE, Ronald. *Transição capitalista e a classe dominante no Nordeste*. São Paulo: Edusp, 1991.
- CUNHA, Euclides da. *Os sertões*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.
- FURTADO, Celso. *O longo amanhecer*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife: Massangana, 1989.
- MELLOR, John. *Economia del desarrollo agrícola*. México: Fondo de Cultura Económica, 1970.
- MINTER/ SUDENE. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Recife: 1985.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- PEDRÃO, Fernando. A posição do Nordeste na economia regional. Fortaleza: *Revista Econômica do Nordeste*, jan/mar. 1984.

_____. *O programa de colonização da região do Alto Turí na Pré Amazonia maranhense*. Recife: SUDENE, 1984.

_____. *Dois ensaios sobre o Nordeste*. GEPUR/CME/UFBA, Salvador, 1991.

_____. *irrigação no Nordeste*. Salvador, GEPUR/CME/UFBA, 1987.

RANGEL, Ignacio. *A questão agrária brasileira*. Recife: CONDEPE, 1962.

SILVA, Sergio. *Valor e renda da terra, o movimento do capital no campo*. São Paulo: Polis, 1981.