

# A PROBLEMÁTICA DO SEMI-ÁRIDO NORDESTINO À LUZ DE CELSO FURTADO: PERMANÊNCIA DA POBREZA ESTRUTURAL<sup>1</sup>

FRANCISCO CARLOS BAQUEIRO VIDAL\*

## INTRODUÇÃO

Lá se vão mais de 43 anos desde que veio à tona o documento oficial (no âmbito do governo federal) intitulado *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (também conhecido, até os dias atuais, como *Relatório do GTDN*<sup>2</sup>), de autoria de Celso Furtado. Destinado a ser o suporte teórico para a intervenção planejada na região – consubstanciada na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)<sup>3</sup> –, ao menos em seus anos iniciais, o estudo preconizava a superação do elevado grau de desigualdade inter-regional no país, sobretudo pela via de uma maciça industrialização na região Nordeste, articulada à própria reorganização da agricultura na sua faixa úmida (para que a produção de alimentos desse suporte à expansão do parque industrial nos principais centros urbanos), ambas as ações a serem deflagradas pelo Estado nacional-desenvolvimentista.

Não se pense, contudo, que somente o tema da industrialização motivou a elaboração daquele estudo. Especial atenção foi também dedicada à problemática do semi-árido<sup>4</sup>. Esta, por sinal, havia conformado, de forma dominante e durante largo tempo, a percepção da própria questão nordestina no país, vale dizer, pela ótica preferencial dos terríveis efeitos engendrados pelas secas. A essa abordagem tradicional – Nordeste como área-problema, em decorrência

<sup>1</sup> Este artigo baseia-se na dissertação de mestrado do autor, mais especificamente em seus capítulos três e cinco, intitulada *Nordeste do Brasil* — atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo.

\* Francisco Carlos Baqueiro Vidal é mestre em Administração (no campo de instituições e políticas públicas) pela UFBA e gestor governamental de políticas sociais do Estado da Bahia, atuando na SEI. fbvidal@sei.ba.gov.br

<sup>2</sup> O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) foi criado em 1956, logo no início do mandato de Juscelino Kubitschek, nos moldes dos vários grupos (de trabalho e executivos) criados nesse governo. Em 1958, Celso Furtado, então ocupando um posto de direção no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), foi designado para assumir, cumulativamente, a chefia desse grupo. De fato o GTDN chegou a produzir alguns estudos setoriais, mas o certo é que a elaboração de *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* coube a Celso Furtado, como ele mesmo afirmaria, publicamente, anos mais tarde. Do exame do conteúdo desse documento desfaz-se qualquer dúvida acerca da sua origem: nele se fazem presentes algumas das principais teses estruturalistas então largamente utilizadas pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), tão caras à formação do autor. O fato de Furtado não ter assumido sua autoria, durante algum tempo, deixando que a atribuíssem ao GTDN, converteu-se em uma útil providênci, pois permitiu que o documento continuasse a circular livremente, quando da cassação de seus direitos políticos.

<sup>3</sup> Sobre a natureza da intervenção estatal na região anteriormente à criação da Sudene, em 1959, que não pode ser considerada como verdadeiramente planejada, veja-se, por exemplo, Oliveira (1993, p. 50-56, 93-96) e Vidal (2001, p. 74-104).

<sup>4</sup> O semi-árido brasileiro possui uma área de 895.931,3 km<sup>2</sup>, representando 10,5% do território naci-

das calamidades climáticas – o autor contrapôs uma outra, representante legítima do estruturalismo cepalino, nos marcos do florescimento das teorias do subdesenvolvimento. Cabe rever, portanto, inicialmente, a análise empreendida por Furtado (1967, p. 62-78) para a questão do semi-árido nordestino<sup>5</sup>.

### A QUESTÃO DO SEMI-ÁRIDO NA VISÃO DE CELSO FURTADO

Simplificadamente, a economia dessa região é definida pelo autor como um complexo de pecuária bovina extensiva e agricultura, ambas de baixo rendimento, combinando elementos monetários (representados, basicamente, pela pecuária e pela cultura de xerófilas, voltadas para o mercado<sup>6</sup>) com outros não-monetários (as tradicionais lavouras de subsistência). Dadas suas condições naturais, seria razoável esperar que esse espaço apresentasse uma baixa densidade demográfica, estabelecendo-se assim um equilíbrio entre a população residente e os recursos naturais disponíveis. No entanto, o avanço da agricultura de subsistência no semi-árido provocou um certo adensamento demográfico, o qual está na raiz do problema da grande vulnerabilidade desse tipo de economia às secas. Trata-se aqui, enfim, de deslocar a discussão dos fatores climáticos – sem negá-los, evidentemente – para a estrutura econômico-social, o que equivale a afirmar que esta última tem o poder de ampliar sobremaneira os efeitos da estiagem.

A unidade produtiva típica do semi-árido (fazenda) baseia-se normalmente na pecuária extensiva, mas pode diversificar suas atividades com o cultivo de xerófilas (o caso histórico clássico é o do algodão). Nesse tipo de economia, a renda monetária auferida pelas classes mais numerosas (trabalhadores, mas também os pequenos arrendatários e proprietários, de modo geral) tende a ser pequena e, portanto, não-acumulável; quando muito, essas classes participam, em esquema de meação ou parceria, da renda monetária advinda da comercialização das xerófilas. Daí o interesse da classe proprietária em reter o maior contingente possível de pessoas nas fazendas, dado o baixíssimo custo de manutenção dessa força de trabalho. A capacidade de retenção de pessoal é determinada, em última instância, pelo espaço reservado nas fazendas à agricultura de subsistência. Esta última transforma-se, assim, paradoxalmente – dada sua debilidade congênita –, no núcleo central da economia do semi-árido.

onal. Em sua porção exclusivamente nordestina (há também uma porção mineira), corresponde a 841.260,9 km<sup>2</sup>, representando 53,9% do território da região. Como toda área semi-árida, caracteriza-se por um balanço hídrico negativo, fruto de precipitações médias anuais iguais ou inferiores a 800 mm, insolação média de 2.800 h/ano, temperaturas médias anuais de 23º a 27º C, evaporação de 2.000 mm/ano e umidade relativa do ar média em torno de 50%. Já o chamado polígono das secas, com uma área de 1.084.348,2 km<sup>2</sup> (englobando portanto o semi-árido), apresenta uma menor uniformidade quanto a esses aspectos, se bem represente um espaço costumeiramente sujeito à incidência das estiagens.

<sup>5</sup>Em Furtado (1959) encontra-se também a mesma análise, em essência, só que de forma mais sintética.

<sup>6</sup>Por certo, abstrai-se aqui a pequena produção (agropastoril, agroindustrial, extractiva, artesanal etc.), já que suas ligações com os mercados são tênuas, quer dizer, possuem, em geral, baixo grau de monetização.

Com a seca, os pastos bons tornam-se escassos, o que leva o fazendeiro a transformar a área destinada ao cultivo de xerófilas em pastagem para o gado – o qual, afinal, representa seu principal ativo –, fazendo diminuir ou mesmo suprimir a já precária faixa da renda monetária dos trabalhadores. Mas a estiagem provoca, sobretudo, o colapso da produção das lavouras de subsistência (por vezes, as culturas são completamente destruídas). Conquanto essa crise de produção tenha impactos limitados mesmo para o conjunto da economia do Nordeste, em termos sub-regionais e locais tais impactos são profundos. Demais, não se distribuem eqüitativamente entre as diferentes classes sociais; concentram-se justamente naquelas mais numerosas, dependentes das lavouras de autoconsumo para formar uma espécie de “renda não-monetária”, desprovidas, enfim, de qualquer meio de defesa eficaz. Para Furtado (1967, p. 69),

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

Uma análise mais acurada das ações estatais de combate aos efeitos das secas, de curto, médio e longo prazos, é de fundamental importância para a compreensão da manutenção de tal estrutura econômico-social. Esta, deixada ao seu desenvolvimento espontâneo, engendraria uma espécie de solução natural, consubstanciada na emigração humana em massa das zonas afetadas pelas estiagens. Desse modo, em um quadro de perspectivas econômicas desfavoráveis no curto prazo (devido à incidência de mais uma seca), os grandes proprietários de terras teriam que levar em conta o custo potencial de uma nova mobilização da força de trabalho, tão logo fossem restabelecidas as condições climáticas propícias para as principais atividades econômicas das fazendas. Caso a classe proprietária não desejasse incorrer nesse custo, total ou parcialmente – por achá-lo elevado demais –, a única solução seria a manutenção, em suas fazendas, do maior número possível de trabalhadores, mediante o fornecimento de uma renda monetária mínima, suficiente para a aquisição de gêneros alimentícios básicos.

Mas essa modalidade de cálculo capitalista nem sequer habita o imaginário dos grandes proprietários de terras, pois é justamente nos momentos em que se instalam as calamidades climáticas que entra em cena o Estado, cujas ações de curto prazo podem ser assim resumidas, historicamente: “A política tradicional do governo tem consistido em reter essa população o mais possível próxima a seus locais de trabalho, abrindo um certo número de frentes de obras públicas” (FURTADO, 1967, p. 68). Ora, isso por si só representa uma dupla redução dos custos de capital variável para a classe proprietária: por um lado, na seca, essa classe pode seguir dispensando grandes levas de trabalhadores; por outro, desfeita a estiagem, voltará a recrutá-los facilmente, sem maiores despesas. Já as ações estatais de médio e longo prazos dizem respeito à criação de uma determinada infra-estrutura, com prevalência da estratégia de ampliação da capacidade de armazenamento

de água (a chamada solução hidráulica), por meio da construção de açudes, aguadas etc., e capitaneada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Mas o certo é que todos esses tipos de ações contribuem para a manutenção de um inchaço demográfico relativo, o que determina o maior impacto das secas. Enfim, para Furtado (1967, p. 70),

Não há como escapar à conclusão de que toda e qualquer medida que concorra para aumentar a carga demográfica, sem aumentar a estabilidade da oferta de alimentos, está contribuindo em última instância para tornar a economia mais vulnerável à seca.

Como não se trata de uma crise típica de realização e sim de uma crise na produção da agricultura de subsistência, não raro o Estado se vê na contingência de ter que, além de criar a procura – pela geração de postos de trabalho assalariado nas “frentes” –, cuidar também da oferta (de gêneros alimentícios). O fato é que, impossibilitados de terem as suas necessidades alimentares mínimas atendidas por produção própria, os trabalhadores rurais e pequenos produtores ficam na dependência de renda monetária e alimentos. Por outro lado, a análise furtadiana também denunciava o fato de que, não obstante a importância da ampliação da capacidade de acumulação da água, essa não era acompanhada de uma política de aproveitamento racional de terras e águas para fins agrícolas; pelo contrário, servia predominantemente aos propósitos da atividade criatória, conferindo, portanto, considerável resistência adicional ao rebanho. Daí a importância de uma política de irrigação pública associada à desapropriação de terras, preconizada pelo autor, artifício por este empregado para tratar “pelos flancos” a questão fundiária nessa região<sup>7</sup>.

Diagnosticada a seca, então, como uma crise concentrada no setor dos cultivos de subsistência, a solução para esse problema não passa, fundamentalmente, pela promoção de uma maior estabilidade na oferta de alimentos provenientes desses mesmos cultivos, mas sim pelo incremento, seguido de estabilização, da renda monetária real das classes desprivilegiadas. Assim, o espaço destinado à produção de autoconsumo deve ser bastante reduzido, dado seu baixo poder de monetização. Torna-se então indispensável

[...] fundar a economia do semi-árido em bases principalmente monetárias. Desde que se retenha uma área para produção de alimentos, também esta deverá ser organizada em bases monetárias. É de toda conveniência tornar o abastecimento independente, no âmbito da fazenda, do regime irregular de chuvas (FURTADO, 1967, p. 75).

A redução da faixa da agricultura de autoconsumo, seguida do alargamento da faixa da produção vinculada aos mercados, deve garantir aos trabalhado-

<sup>7</sup> De fato, o autor não se posicionava, à época, como um ardoroso defensor da reforma agrária, naquele contexto político de calorosos debates sobre o tema. Seus posicionamentos variavam em função de aspectos técnicos. Assim, para o Nordeste, a divisão de terras só deveria ocorrer em conformidade com o propósito de aumento substancial da oferta de alimentos para a própria região, e restringir-se-ia, essencialmente, às terras liberadas pelo setor canavieiro (em decorrência de ganhos de produtividade), na zona úmida, e àquelas beneficiadas pela açudagem pública, na zona semi-árida. No agreste, área de transição entre o litoral e o sertão, e onde já imperava grande divisão fundiária, a reestruturação implicaria, ao contrário, uma reaglutinação de terras. Confira-se Furtado (1959, p. 57-65).

res rurais uma renda monetária mais estável. E aqui a análise furtadiana certamente envereda pelo otimismo cepalino inicial: o aumento da faixa monetária dessa economia, representando elevação da sua própria produtividade média, assegura, por si só, à classe trabalhadora, um meio de defesa eficaz para o enfrentamento dos efeitos das secas, já que “[...] se se aumenta a faixa monetária, consegue-se automaticamente que os efeitos da crise de produção provocada pelas secas não se concentrem nos grupos de população economicamente mais fracos” (FURTADO, 1967, p. 72). Seria, talvez, uma forma de conduzir a análise de modo a passar ao largo de questões distributivas polêmicas. Difícil imaginar, entretanto, um incremento considerável da renda monetária das classes desprivilegiadas sem a devida institucionalização de mecanismos redistributivos.

A análise encaminha-se assim, naturalmente, para a necessidade de reorganização da economia do semi-árido, vale dizer, da sua reestruturação produtiva. Com efeito, o autor considera o sistema econômico dessa região extremamente vulnerável às secas, em virtude da sua própria inadequação ao meio ambiente<sup>8</sup>. A tarefa consiste, então, em aumentar substancialmente a produtividade média desse sistema, o que significa integrá-lo ao máximo aos mercados. Provavelmente, em nenhum outro ponto do diagnóstico o autor conseguiu tamanho grau de realismo. Assim, na ausência de qualquer chance provável de maciços investimentos tecnológicos e, tampouco, de uma industrialização absorvedora de grande número de desempregados e subempregados, partiu-se para aquelas atividades econômicas que já haviam demonstrado, ao longo dos anos, uma maior adaptação às condições ecológicas da região, quais sejam, a pecuária e a cultura de xerófilas, com o que se conclui que as secas, com suas incertezas e consequências, deveriam se constituir no princípio ordenador desse tipo de economia:

A organização dessa unidade agropecuária típica, de nível de produtividade razoavelmente elevado e adaptado às condições ecológicas da região, deveria constituir o objetivo central de toda política de desenvolvimento econômico para a região semi-árida. Por mais importante que venha a ser a contribuição da grande açudagem e da irrigação para aumentar a resistência econômica da região, é perfeitamente claro que os benefícios dessas obras estarão circunscritos a uma fração das terras semi-áridas do Nordeste (FURTADO, 1967, p. 72-73).

Reestruturar a unidade produtiva típica (quanto às suas formas e dimensões), buscando aumentar consideravelmente sua produtividade e rentabilidade, implica a utilização intensiva e racional dos recursos naturais disponíveis, e não da mão-de-obra abundante e barata. Em outros termos, significa modificar as formas de uso do capital. Chega-se assim ao aspecto mais delicado dessa problemática, qual seja, a elevada densidade demográfica relativa ou o grande excedente estrutural de mão-de-obra, o que ganha relevo sobremaneira quando da incidência das estiagens. A racionalização dessa economia

<sup>8</sup> “O sistema econômico que existe na região semi-árida do Nordeste constitui um dos casos mais flagrantes de divórcio entre o homem e o meio, entre o sistema de vida da população e as características mesológicas e ecológicas da região” (FURTADO, 1959, p. 30).

obriga, pois, ao deslocamento desse excedente demográfico relativo. Em relação a esse ponto, ainda que tenha evitado abordar aspectos típicos da dominação política nessa região, o autor não se mostra ingênuo:

Qualquer tentativa de deslocar população sem, antes, modificar o tipo atual de organização da produção, enfrentará séria resistência dos fazendeiros locais, pois redundaria em redução da sua renda real nos anos de chuvas normais. Como nestes anos – que são a maioria – o sistema está capacitado para manter a sua carga humana em condições não muito distintas das que prevalecem nos vales úmidos do litoral, é natural que os fazendeiros se rebelem contra qualquer propósito de retiradas substanciais de população. Com efeito: o 'excedente' de população só se manifesta em toda sua crueza nos anos secos. Mas, como a política seguida pelo governo federal tem, na prática, eximido o sistema econômico da responsabilidade de manter grande parte de sua mão-de-obra nesses anos irregulares, a questão do excedente estrutural de população não é compreendida nos exatos termos. A solução dessa questão está inseparavelmente ligada à reorganização da unidade produtiva (FURTADO, 1967, p. 74-75).

Mas qual deveria ser o destino desse excedente estrutural de mão-de-obra? O plano de ação apontava para o deslocamento da fronteira agrícola nordestina, em especial em direção às terras úmidas do Maranhão, não-sujeitas, portanto, ao fenômeno das secas. Desse modo, os contingentes humanos instalados nessas terras dedicar-se-iam à produção de alimentos para o mercado, principalmente o nordestino (a própria economia do semi-árido, na hipótese de sua reorganização, ficaria na dependência da oferta externa de alimentos). Trata-se assim de uma proposta de colonização em bases capitalistas. Contudo, a análise furtadiana não descura das sérias dificuldades a serem enfrentadas por tal proposta:

A abertura de uma frente agrícola em direção ao Maranhão [...] constitui problema complexo que requer cuidadosa preparação. As migrações atuais são movimentos provocados pelo agravamento das condições de vida na região semi-árida, particularmente nos anos de seca. Esses imigrantes acampam em condições precárias e se submetem a todo tipo de vicissitudes, tendo quase sempre em mente a idéia de um regresso próximo. É necessário frisar que, nas regiões para onde eles se deslocam, prevalecem condições de vida extremamente precárias. São regiões semi-isoladas, com grau mínimo de integração numa economia de mercado, com técnicas de trabalho e formas de organização da produção extremamente rudimentares – de maneira geral inferiores às que prevalecem na região semi-árida. Deslocar populações nordestinas para essas regiões, sem antes modificar o sistema econômico que aí existe, é condenar essas populações a condições de vida de extremo primitivismo<sup>9</sup>. Se bem não estejam sujeitas ao flagelo das secas, as regiões da periferia úmida maranhense, em razão de seu isolamento, constituem um sistema econômico ainda mais dependente de atividades de subsistência que o da região semi-árida. [...] No interior maranhense, a faixa monetária é ainda de menor expressão (FURTADO, 1967, p. 77-78).

Portanto, pressupunha-se a própria reorganização da economia do *hinterland* maranhense como meio de viabilizar o deslocamento populacional do semi-

<sup>9</sup>São improcedentes, pois, as acusações feitas a Furtado, de descuido teórico quanto às dificuldades para a viabilização da colonização maranhense ou mesmo de desumanidade para com as populações a serem deslocadas. Tais argumentos parecem estar arraigados à mística do "apego do sertanejo à terra", fartamente usada pelos cronistas das secas, mas igualmente pela oligarquia agrária – bastião do conservantismo na região – e pelos seus representantes no parlamento e na administração pública.

árido, sem o que apenas se transferiria espacialmente o problema da miséria rural. Seria indispensável a vinculação da produção de alimentos nessa terras úmidas ao circuito da comercialização, tanto pela organização dos canais de escoamento como pela garantia dos próprios mercados, ações que, como as demais, o Estado deveria levar a cabo<sup>10</sup>.

### A INTERVENÇÃO ESTATAL CONCRETA NO SEMI-ÁRIDO, ESPECIALMENTE NO PÓS-1964

Antes de mais nada, convém lembrar que essa estratégia de intervenção planejada para o Nordeste, de fins dos anos 1950, estava assentada no chamado pacto populista nacional, o qual dava sustentação ao Estado desenvolvimentista, mas que tinha escassas bases na região. E, a rigor, tal pacto jamais ameaçou de fato os espaços originais de atuação das classes dominantes rurais. A mudança ocorrida dizia respeito muito mais a uma troca na posição central de comando entre as frações das classes dominantes: no lugar das velhas oligarquias agrárias, a nascente burguesia industrial. É de se supor, assim, que as resistências a uma proposta intervencionista-reformista, ainda que de base capitalista, fossem maiores naqueles espaços onde ainda predominavam as mais anacrônicas estruturas de dominação; o que, de forma sintética, dizia respeito claramente ao Nordeste e, mais ainda, à sua faixa semi-árida. Eram frágeis, pois, as bases do otimismo furtadiano quanto à consecução das reformas. Esse otimismo parecia residir no poder de persuasão da proposta de reorganização da unidade produtiva agropecuária, com ganhos de produtividade, envolta, portanto, em uma “racionalidade capitalista”.

Mas a dominação econômica busca sempre completar-se com a dominação política. Ao propor o deslocamento de uma parcela considerável da população do semi-árido, Furtado estava justamente tocando em dois importantes pilares dessa dominação global: a abundância de mão-de-obra garantia aos grandes proprietários de terras a superexploração da força de trabalho (em termos de mais-valia absoluta), enquanto constituía as próprias bases eleitorais para a dominação política (resquícios – ou nem tanto assim – do fenômeno coronelista). O reformismo furtadiano, assim como outros, imaginava contar com o capitalismo como aliado na batalha pela superação de estruturas arcaicas. Mas sem embargo de considerar-se que tais estruturas, no caso brasileiro em geral e no nordestino em particular, foram mesmo fundadas pelo capitalismo mundial, cabe salientar que esse modo de produção, como relação social, jamais aceitou de bom grado as reformas – ainda que delas tenha tirado proveito em determinadas circunstâncias. É que as reformas, se bem não alterem radicalmente a estrutura de classes, podem criar possibilidades para uma maior confrontação entre as mesmas. Vê-se assim que a “racionalidade capitalista” refere-se a muito mais que um simples cálculo econômico. Desse modo, não há que estranhar que os acontecimentos políticos de 1964 tenham presenciado a manifestação de uma sólida aliança entre as classes burguesas industriais e as velhas classes rurais

<sup>10</sup> Nesse sentido, a instituição da Sudene simbolizava a chegada, ao Nordeste, do Estado desenvolvimentista, espécie de “reformador capitalista”.

latifundiárias. Na verdade, o ideário intervencionista-reformista para o semi-árido esbarrou, desde sempre, no cunho conservador das coalizões que sustentaram os sucessivos governos nacionais (fenômeno acentuado a partir do regime militar), e que sepultaram toda e qualquer proposta de alteração substancial nas estruturas sociais e produtivas, especialmente no que tange à questão fundiária. Neste particular, observe-se que os incrementos de produção agrícola passaram a ser buscados, via de regra, pela incorporação de novas terras (especialmente do Centro-Oeste e do Norte), dispensando-se a reforma agrária, para tais fins, nos espaços de ocupação mais antiga. Por outro lado, Andrade (1994, p. 121) lembra também que, antes mesmo da instauração do regime militar, o projeto de lei que disciplinava a irrigação pública (implicando desapropriação de terras, lembre-se), enviado pela Sudene – então Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno) – ao Congresso Nacional, foi derrotado e “engavetado” pelos parlamentares ligados às oligarquias agrárias da região.

Quanto ao projetado pelo plano de ação para a fronteira agrícola nordestina, cabe afirmar que a colonização do Maranhão, iniciada em bases relativamente precárias pela Sudene, foi progressivamente abandonada, ao menos em termos do seu propósito original, qual seja, o da fixação dos excedentes populacionais oriundos do semi-árido, orientados, por sua vez, para a produção de alimentos visando ao abastecimento do próprio mercado regional. Por seu turno, os incentivos fiscais e financeiros, originalmente pensados para apoiar exclusivamente as inversões industriais na região, foram sendo progressivamente estendidos aos projetos agrícolas e pecuários, o que, representando uma significativa redução dos custos de capital também para as atividades agropecuárias, terminou por sepultar qualquer chance de reestruturação daquilo que Furtado chamou de unidade produtiva típica do semi-árido. Em poucas palavras: tal reestruturação, se bem nunca tenha sido encarada de forma positiva pela classe dos grandes proprietários, já não se fazia mais necessária. Além disso, o incremento da produção agrícola em algumas áreas dessa região, sob os favores da irrigação, passou a atender a outros desígnios que não os do aludido plano (produção para exportação e não para mercado interno). Tratava-se, afinal, da conhecida modernização conservadora<sup>11</sup>, aplicada também aos espaços agrários do semi-árido.

A propósito, o IV Plano Diretor da Sudene (o último elaborado pela agência de planejamento regional), em 1968, já havia identificado uma rigidez da estrutura agrária nordestina, que impedia a melhoria do bem-estar econômico e social de larga parcela da população da região. Mas, nos anos 1970, a

<sup>11</sup> “A modernização conservadora corresponde à introdução do progresso técnico sem qualquer relação para com os aspectos sociais do desenvolvimento. Trata-se, neste sentido, de processo de penetração do capital no campo desvinculado das questões subjacentes às exigências impostas pelas mudanças das condições de subemprego, sub-remuneração e marginalização, a que é submetida a população que vive da agricultura (no Nordeste semi-árido ou fora dele). A modernização conservadora apresenta a particularidade de constituir um processo violento de introdução do progresso técnico no campo, porque engendra relações de produção (novas ou ‘recriadas’, como a parceria), sempre desfavoráveis aos pequenos produtores rurais, proprietários ou não da terra” (CARVALHO, 1988, p. 336-337).

intervenção estatal na faixa semi-árida ganhou vulto, por meio de diversos mecanismos. Sucederam-se então diversos programas e projetos<sup>12</sup> (alguns considerados “de impacto”), os quais, não podendo ignorar completamente o diagnóstico furtadiano, procuravam associar idéias deste a outras motivações<sup>13</sup>. Os primeiros foram o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), criados, respectivamente, em 1970 e 1971, e, logo depois, incorporados ao I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), projetado para o período 1972-1974. O PIN, por meio da ambiciosa construção da rodovia Transamazônica, pretendia instalar, nas suas áreas marginais, projetos de colonização, para onde seriam deslocados sobretudo excedentes populacionais nordestinos<sup>14</sup>, mas também visava promover a irrigação, que, no caso do Nordeste, dizia respeito aos vales úmidos e ao semi-árido. Já o Proterra, em seus objetivos formais, pretendia ampliar a desapropriação de terras, associando-a ainda ao financiamento de crédito a juros subsidiados e à assistência técnica.

Quanto aos resultados dos referidos instrumentos, cabe frisar, inicialmente, que a construção da Transamazônica, seguramente o eixo principal do PIN, foi mais motivada por razões geopolíticas relacionadas à ocupação e ao controle da região amazônica que por outras ligadas aos problemas dos excedentes demográficos e das transformações das estruturas produtivas. Desse modo, a alteração do sistema econômico receptor de tais excedentes, condição necessária para o sucesso da empreitada, prendeu-se mais ao plano que à execução deste. A consequência direta disto foi algo para o que Furtado já havia alertado: milhares de nordestinos foram condenados a condições de vida ainda mais precárias que aquelas já conhecidas no semi-árido. Já o Proterra foi sendo paulatinamente “atropelado” quanto às suas formais aspirações sociais e redistributivas, constituindo-se, então, em mais um instrumento financeiro para a viabilização da modernização conservadora no espaço semi-árido. Os créditos desse programa acabaram sendo absorvidos, na maioria dos casos, pelos empreendimentos capitalistas de maior porte, quase sempre poupadões de mão-de-obra (CARVALHO, 1987, p. 187-194; SOUZA, 1997, p. 504-505). Por seu turno, e já em 1974, o PIN sofreria uma substancial mudança de orientação oficial, passando a privilegiar as grandes empresas e a colonização privada. Afinal, o próprio I PND, que delimitava o raio de ação desses dois programas, já enveredava claramente por essa linha.

<sup>12</sup> Para uma análise exaustiva das contradições entre os objetivos formais de tais programas e projetos e sua execução de fato, ditada pelos interesses dominantes, veja-se Carvalho (1987). Uma análise crítica do desempenho de tais instrumentos também é feita por Carvalho (1988). Para uma abordagem mais sintética, porém bastante concatenada sobre os mesmos, veja-se Souza (1997).

<sup>13</sup> Carvalho (1987, p. 109-141) identifica, após a instauração do regime militar, um período de sobrevida do projeto original da Sudene, precisamente até o ano de 1969, quando militares vinculados à ala nacionalista das forças armadas são pressionados a deixar as direções do Ministério do Interior e da própria Sudene (os generais Afonso de Albuquerque Lima e Euler Bentes Monteiro, respectivamente).

<sup>14</sup> A meta original referia-se a uma transferência de 100.000 famílias nordestinas, ou seja, cerca de 500.000 pessoas (CARVALHO, 1987, p. 167).

Posteriormente, já na órbita do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), previsto para o período 1975-1979, foram criados o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (denominado Projeto Sertanejo), em 1974 e 1976, respectivamente. Ambos os programas, mas sobretudo o Polonordeste (em virtude de estar mais vinculado aos chamados projetos de desenvolvimento rural integrado e de irrigação), tinham como concepção básica a idéia de pólos de desenvolvimento, numa perspectiva, em tese, integrada (identificação de culturas e sistemas de produção; reorganização agrária; investimentos em infra-estrutura; pesquisa e assistência técnica; crédito e apoio à comercialização), e centrada, de preferência, nos perímetros de irrigação do DNOCS (SOUZA, 1997, p. 505).

Na avaliação de Carvalho (1987, p. 209-213), ao Polonordeste e ao Projeto Sertanejo couberam os melhores resultados relativamente aos programas anteriores, o que não quer dizer, desde já, um grande feito. O Polonordeste, inicialmente mais uma estratégia de intervenção do Banco Mundial (financiador do programa) para áreas deprimidas de países periféricos, objetivava promover o desenvolvimento e a modernização de áreas economicamente prioritárias; posteriormente, contudo, com o agravamento da crise econômica e social, foi sendo dirigido à melhoria do padrão de vida da população rural. Desse modo, passou a ser denominado, em 1985, Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (Papp). Embora tenha sido o mais bem-sucedido dos programas, teve alcance social e espacial muito reduzido<sup>15</sup>. Mas Souza (1997, p. 507), baseando-se em avaliações do próprio Banco Mundial, constata que o desempenho agrícola foi decepcionante, pois os aumentos na produção eram alcançados mediante o incremento da área plantada e não do rendimento.

O Projeto Sertanejo, por sua vez, ao menos em tese retomou a idéia do fortalecimento das unidades produtivas para uma maior resistência aos efeitos da seca, tendo como público-alvo de trabalhadores sem-terra e assalariados a proprietários de mais de 500 hectares de terras. Ocorre que os estratos despossuídos foram, na prática, relegados, e já em 1977 o programa anual de trabalho não dispunha de recursos para aqueles, fato que se repetiu no ano seguinte. Esses recursos foram sendo canalizados para o segmento dos médios proprietários, fortalecendo-os quanto ao armazenamento de água, vale dizer, quanto à pecuária que sempre praticaram. De todo modo, e sobretudo em virtude da crise que se abateu sobre o Estado desenvolvimentista, a época das grandes intervenções no semi-árido brasileiro chegava ao fim. Encerrava-se assim um importante capítulo da história de sua problemática.

<sup>15</sup> Carvalho (1987, p. 209) destaca que, para o Banco Mundial, tinham sido atendidas pelo programa 100.000 famílias até 1980. Outras análises mais otimistas davam conta de 300.000 famílias atendidas até 1981, de uma clientela de 3.000.000 de famílias pobres do meio rural nordestino. Portanto, na melhor das hipóteses, o público atingido correspondeu a apenas 10% do total. Quanto à área atingida pelo programa, algo em torno de 2,5 milhões de hectares, representou tão-somente 3,0% da sua área-alvo.

Se os anos 1980 assistiram a uma esgarçadura dos programas e projetos que se destinavam, particularmente e em tese, a reorganizar as estruturas produtivas com preocupações de relativa eqüidade social, viram também ganhar espaço outros programas e projetos, destinados a criar mais facilidades ainda à expansão capitalista no setor agropecuário. Mas foi nos anos 1990, de acordo com a verdadeira guinada das políticas públicas, particularmente daquelas ditas sociais, e sobretudo a partir do primeiro governo Cardoso, que os novos programas criados nesse campo de atuação passaram a apresentar resultados qualitativamente diferenciados (infelizmente, para pior), visto que já configuravam uma espécie de novo assistencialismo governamental, com roupagem vistosa de promoção da cidadania e ênfase obsessiva no plano local<sup>16</sup>. Em que pese a "pirotecnia" e as festividades que em geral caracterizam o lançamento e a condução de tais programas, suas debilidades são patentes, conforme atesta Souza (1997, p. 510):

Os projetos do Programa de Desenvolvimento Rural passaram a ter uma conotação cada vez mais social e descentralizada, após a reformulação radical realizada em 1993, seguindo-se as experiências do Programa Solidariedade do México, o que significou o abandono do alcance de objetivos de produção agrícola (pesquisa agrícola, crédito, extensão) e o compromisso com projetos de desenvolvimento comunitário. Esse novo direcionamento representou uma tentativa de superar os problemas de execução e de falta de comprometimento dos governos estaduais. Todavia, em que pese a importância dos ganhos na execução, pode-se argumentar que se trata de uma estratégia equivocada de crescimento sustentável, pois não se altera a base econômica.

Mas seguramente não foram essas as diretrizes governamentais para os setores produtivos considerados competitivos ou potencialmente como tais. O Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada do Nordeste, por exemplo, lançado em 1996, reafirma o semi-árido como a área principal para atividades privadas de irrigação e a própria fruticultura irrigada como a atividade de maior potencial econômico, em face da sua

<sup>16</sup> Uma análise rigorosa do substrato teórico das atuais políticas públicas ditas sociais exige um espaço que este artigo não comporta. Saliente-se, todavia, que abordagens em voga como a do desenvolvimento local sustentável e a da emergência de um terceiro setor (nem público nem privado, antes uma síntese dos dois), voltadas ao trato das questões de inclusão social, configuram estratégias nitidamente dirigidas aos espaços periféricos do capitalismo mundial, via de regra difundidas por agentes como o Banco Mundial. São, pois, de natureza compensatória, numa acepção pejorativa (isto é, no sentido de que não compensam de fato). Ao abstraírem completamente a questão das desigualdades internacionais – o que motivou, na periferia capitalista, as clássicas teorias do desenvolvimento e do subdesenvolvimento – e, mais ainda, ao exorcizarem o Estado nacional e o papel do planejamento global, tais abordagens terminam por afastar qualquer chance de uma intervenção mais abrangente e coordenada em graves questões; intervenção essa que só se pode apoiar na centralização de recursos, própria ao poder central. Os programas oriundos de tais políticas, ao provocarem, de modo geral, modificações apenas marginais nas estruturas produtivas, não conseguem superar no longo prazo as dificuldades de articulação das comunidades rurais produtoras aos mercados. Não é por acaso que algumas das abordagens de desenvolvimento local sustentável explicitam inclusive a necessidade da promoção da auto-ajuda para tais comunidades, talvez como uma forma de melhor "organizá-las" para adequar-se – da melhor forma possível, é o que se pensa – à sua condição estrutural de pobreza.

inserção no comércio internacional. Além disso, exclui o caráter público da irrigação<sup>17</sup>, passando o Estado de agente executor para indutor.

A propósito, em relação à idéia de irrigação (privada), cumpre salientar que se está diante da atual panacéia para a questão do semi-árido, e que se manifesta tanto na retórica oficial como na da classe empresarial. Trata-se mesmo de uma euforia e, no limite, alguns imaginam que todo o semi-árido poderá ser irrigado. No entanto, a sobriedade teórica exige que se tome com reservas dados delirantes acerca do potencial de terras sujeitas à irrigação. Souza (1997, p. 511), por exemplo, cita estimativas oficiais do Ministério da Agricultura e Abastecimento para o ano de 1996, que dão conta de um milhão de hectares do semi-árido como passíveis de irrigação. Outros teóricos estimam que somente entre 2% e 3% do total dessa área seja verdadeiramente apta à irrigação, pois, além dos muitos aspectos relacionados à adequação – quantidade e qualidade da água, topografia e tipos de solos, conservação dos mesmos e das bacias etc. –, devem-se considerar os custos envolvidos, os quais só podem ser absorvidos, dentro da ótica capitalista, por projetos amplamente vinculados aos mercados. Carvalho (1988, p. 398-401), por sua vez, citando estudos de diversos órgãos públicos, afirma que a área irrigável é da ordem de 1,5 milhão de hectares entre todas as classes de solos, número que poderia saltar para 2,2 milhões de hectares, caso fossem feitas transposições de vazões do Rio São Francisco para diversos vales da região (o que, decididamente, não constitui obra de simples realização). Em todas essas análises, o resultado é mais ou menos o mesmo: alcance espacial limitado da irrigação, conforme já tinham alertado Furtado e outros antes dele. Todavia, Gomes (2001, p. 223-224), escudando-se em dados da Codevasf, chega a assombrosos 15 milhões de hectares, no que parece constituir um verdadeiro “milagre da multiplicação” das áreas irrigáveis<sup>18</sup>.

Na verdade, ressalte-se que essa tola euforia com a idéia da irrigação – associada, atualmente ainda, à proposta de transposição das águas do São Francisco<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Diversas ações governamentais já delineavam claramente essa linha de ação adotada. Tome-se como exemplo o seguinte trecho do depoimento do presidente da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), Airson Lócio (*apud* GOMES, 2001, p. 191), em 1995, no Senado Federal: “Acabamos com tudo isso. [...] Os colonos têm de comprar a terra [...] Com isso, eles se envolvem no negócio, porque estão pagando [...] É a concepção de que a irrigação não é só para produzir ou para manter o homem no campo, mas para criar o pólo de desenvolvimento que gere emprego e renda. Aquele que não estiver produzindo, na área pública, tem de ser posto para fora, porque ali foi colocado dinheiro do povo, que precisa ter retorno”. Ora, mais que um simples jogo de palavras, há aqui uma contradição óbvia: afinal, qual tipo de produção irrigada será estimulada e qual não o será? As palavras do presidente da Codevasf deixam claro que serão os grandes empreendimentos capitalistas os preferidos. Com efeito, a Lei nº 10.204, de 22/02/2001, que trata da reorganização do DNOCS, determina a transferência em definitivo, para entes privados, dos perímetros públicos de irrigação da responsabilidade desse órgão.

<sup>18</sup> Nesse sentido, Molle (1994, p. 150) já alertava que muitos estudos visando determinar o potencial de terras irrigáveis da região tinham chegado a resultados que variavam entre 800 mil e 8 milhões de hectares; as conclusões mais otimistas, porém, baseavam-se em classificações estrangeiras, um tanto alheias à realidade nordestina.

<sup>19</sup> Carvalho (1988, p. 294-295) revela que as idéias de transposição das águas do São Francisco, especialmente para alimentar o Vale do Jaguaribe, no Ceará, datam de meados do século XIX, e que tais idéias têm refluído ao longo do tempo. Mas o diagnóstico que as alimenta é o mesmo de sempre: o déficit hídrico da região. Assim, o autor identifica um retorno, embora não-declarado, à “solução hidráulica”, por parte das propostas de transposição ditas modernas.

– nem mesmo constitui novidade: vez por outra fez-se presente na retórica de empresários, dirigentes públicos e políticos<sup>20</sup>. A panacéia da irrigação constitui, pois, terrível farsa, tal como a “solução hidráulica” de outrora, só que com uma linguagem mais moderna. Para desmascará-la, toma-se de empréstimo a análise de Souza (1997) quanto às metas e às condições de execução do aludido Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada do Nordeste, que, como já visto, em relação à quantidade de terras potencialmente irrigáveis do semi-árido, era extraordinariamente mais modesto que os 15 milhões de hectares aventados por Gomes (2001). Para aquele autor,

Apesar de correto [no sentido de coerente] na sua concepção, que se apresenta dentro da filosofia [...] do Banco Mundial, é óbvio o irrealismo da proposta em termos de metas. Pois [...], no período 1970-1985, quando havia recursos abundantes e crédito barato, o crescimento médio anual da área irrigada foi inferior a 20 mil hectares. Há muitos desafios antes e depois da ‘porteira’ a serem enfrentados, destacando-se problemas de mercado, comercialização, gestão, infra-estrutura física (estradas, portos etc.), barreiras não-tarifárias e financiamento (disponibilidade e taxa de juros), que nos distanciam dos nossos concorrentes na área da fruticultura (México e África do Sul, por exemplo) (SOUZA, 1997, p. 511).

Com tudo isso se quer afirmar que a irrigação é inócua ou mesmo indesejável? Decididamente não. A irrigação, apesar de apresentar efeitos espaciais relativamente limitados, pode ter impactos de maior monta, do ponto de vista dos encadeamentos produtivos e dos ganhos sociais mais amplos, conforme a direção que se lhe imprima. Tomando-se de empréstimo a análise de Carvalho (1988), um entusiasta da irrigação (pública) e da introdução do progresso técnico em geral na agricultura do trópico semi-árido, vê-se que os impactos desse processo de modernização só serão abrangentes e positivos, em termos sociais, se o mesmo for acompanhado de reformas estruturais. A irrigação, se bem expulse mão-de-obra por representar aumento da composição orgânica do capital, requer também força de trabalho, justamente por propiciar um maior número de co-lheitas, em geral (embora não evite de todo a sazonalidade de várias culturas). Ademais, a irrigação engendra maiores articulações, tanto com a agroindústria como com setores do terciário. Ocorre que tais articulações seriam de grau muito maior se a lógica que as presidissem fosse de consolidação de um mercado interno, com destaque para a produção de alimentos, inclusive como componente de uma política nacional de segurança alimentar. Dispostos como enclaves, isto é, muito mais articulados aos mercados externos, os pólos que se instalaram na faixa semi-árida têm os seus efeitos positivos internos diminuídos. Ademais, enquanto houver um imenso reservatório de mão-de-obra disponível – e nisso o semi-árido sempre se destacou –, será difícil propiciar incrementos de renda consideráveis para as classes trabalhadoras, baldando-se assim as expectativas de ganhos sociais.

<sup>20</sup> Tome-se como exemplo a seguinte declaração do Deputado Xavier de Oliveira (*apud* MOLLE, 1994, p. 150), em 1936: “Com a conclusão do sistema de açudagem da Paraíba, que será completado com a barragem de Coremas e o Mão-d’Água, que poderão recolher um bilhão e trezentos milhões de m<sup>3</sup> d’água, por assim dizer, vêm resolver [sic], de vez, o problema da irrigação em quase todo aquele estado. A barragem do Jaguaribe, no Boqueirão de Orós, é, porém, a obra ciclópica da Inspetoria [posteriormente DNOCS] e cujo ataque não deve ser retardado por mais tempo. É nele que virá se transformar a economia do Nordeste e resolver [sic], de vez, o problema da irrigação do Ceará”.

## CONCLUSÕES: SOBRE A ATUALIDADE DA PROBLEMÁTICA DO SEMI-ÁRIDO

Uma verificação da atualidade da problemática do semi-árido – em especial da permanência do seu caráter estrutural, determinante de elevados níveis de pobreza nesse espaço –, conforme apresentada por Furtado (1967), requer uma dupla perspectiva: de uma parte, há que perquirir sobre a consistência teórica do próprio diagnóstico do autor, o que remete à análise de críticas<sup>21</sup>; de outra, se se conclui que o referido diagnóstico foi essencialmente correto, há que questionar se a realidade por aquele descortinada ainda se verifica concretamente.

Das críticas feitas à abordagem furtadiana e que tocavam em aspectos particulares do semi-árido, uma bem concebida é, seguramente, a de Castro (1975), elaborada no início dos anos 1970, na qual esse autor confronta um aspecto crucial daquela abordagem. Castro defende a tese de que a economia nordestina, anteriormente ao lançamento da política de desenvolvimento econômico para a região e suas conseqüentes inversões industriais, encontrava-se já em expansão, comandada justamente pelo setor agrícola, apontado por Furtado como relativamente estagnado. E, suprema ironia, o avanço do setor agrícola era puxado pela produção de gêneros alimentícios na faixa semi-árida. O maior dinamismo do setor agrícola nordestino como um todo dava-se, segundo esse autor, por diversas razões: recuperação de uma parte dos mercados externos, com o fim da política de sobrevalorização cambial, em 1953; aumento das terras cultivadas no *hinterland*, possibilitado, de todo modo, pelas obras de represamento de águas, e, sobretudo, pela maior integração rodoviária nacional, a qual, ao envolver naturalmente o Nordeste, apresentou grandes repercussões em sua hinterlândia. Afinal, para Castro (1975, p. 180),

Na ampla região semi-árida nordestina tomou impulso, na década dos 50 e se acelerou decisivamente na entrada dos 60, fenômeno de grande importância: a 'abertura' para o mercado da produção de alimentos. O GTDN [estudo de Furtado] ainda trata a produção de alimentos da zona semi-árida como expediente defensivo, essencialmente orientado para a cobertura de necessidades locais. Já se encontrava, porém, em pleno curso, o movimento de abertura para o mercado de zonas que até recentemente quase não conseguiam colocar em mercado seu excedente de alimentos. Para que isto se efetivasse, era indispensável a entrada em cena de um elemento capaz de superar a dispersão típica da economia sertaneja. Era preciso romper o isolamento das feiras locais, ampliar o raio de circulação dos excedentes gerados pelos pequenos produtores. O caminhão teria aqui papel decisivo, seria o agente aglutinador do comércio pulverizado pelo amplo hinterland nordestino. Com sua imensa mobilidade iria drenar para as cidades e metrópoles regionais os saldos microrregionais de alimentos. Com isto, não apenas oferecia garantias de escoamento com que a agricultura até então não contava, como quebrava o relativo monopólio comercial exercido pelos grandes proprietários-comerciantes.

<sup>21</sup> Só se trata aqui das críticas pertinentes exclusivamente ao entendimento de Furtado sobre a problemática do semi-árido. A grande maioria das críticas ao documento como um todo teve como foco a estratégia de industrialização regional, particularmente quanto ao seu pretenso caráter semi-autônomo.

O avanço do transporte rodoviário, dirigindo-se inclusive ao interior nordestino, teria então possibilitado tanto à agricultura de autoconsumo (ou a uma parcela considerável dessa) como à agricultura debilmente mercantil (aquele que se verifica no âmbito restrito das feiras locais) transformar-se em agricultura mercantil, isto é, vinculada a diversos mercados, ensejando ainda novas relações do setor agrícola com outros setores da economia nordestina. Os dados apresentados pelo autor, no tocante às quantidades produzidas pelas dez principais culturas agrícolas da região, para o período 1952-1963, mostram uma irrefutável evolução da produção. Contudo, se verificados com maior atenção, os mesmos dados revelam que, nos anos de secas mais graves, como os de 1952 e 1958, a quebra da safra dos alimentos foi elevada, sendo pior ainda no caso dos alimentos básicos (feijão, mandioca e milho)<sup>22</sup>. Volta-se, assim, ao ponto da vulnerabilidade extrema da agricultura da hinterlândia nordestina, aspecto dos mais centrais na abordagem de Furtado, vulnerabilidade que, por sinal, era admitida de certa forma pelo próprio Castro, quando, ao concluir pela maior adequação do transporte rodoviário ao escoamento da produção de alimentos da zona semi-árida, afirmava que tal produção se caracterizava por quantidades incertas e, com freqüência, relativamente pequenas (CASTRO, 1975, p. 192). Portanto, afora as terras passíveis de uma adequada e permanente irrigação – fração potencialmente pequena da área total dessa região –, a incerteza quanto à colheita de alimentos tendia a persistir.

Mas o autor também admitia que o impulso inicial dado pelo transporte rodoviário à agricultura nordestina se havia esgotado. Seu crescimento via-se agora constrangido pela eliminação de uma margem de folga, a qual havia sido criada pela remoção de obstáculos a uma maior comercialização. Noutras palavras, “[...] o revigoramento determinado por um maior índice de monetização das trocas tende a diluir-se com o crescimento das relações mercantis” (CASTRO, 1975, p. 196). Ademais, convém lembrar que as estradas rodoviárias que possibilitavam o escoamento dos produtos agrícolas do semi-árido em direção a outros mercados (regionais ou extra-regionais) que não as feiras locais eram as mesmas que traziam, cada vez mais, da região Sudeste, devido ao barateamento dos fretes, não apenas bens manufaturados como também gêneros alimentícios, estes últimos provenientes de uma agricultura mais fundada em bases capitalistas. Diante dessa precoce competição intercapitalista a que foi submetida a agricultura do semi-árido, não seria tolice supor, pois, uma reversão da maior parte dessa na direção da comercialização nas feiras locais ou mesmo do autoconsumo.

Mais recentemente, é Mallorquin (1998) quem apresenta uma bem articulada crítica ao caráter supostamente atual da análise de Furtado para o semi-árido, conforme ainda reiterado por este último. Com razão, aquele autor aponta como uma das debilidades principais do referido diagnóstico a focalização no complexo latifúndio-minifúndio e na agricultura de subsistência, com o que se encobrem (ou se deixa de enxergar) as relações sociais

<sup>22</sup> Para maiores análises dos dados, veja-se Castro (1975, p. 170).

plenas no meio rural, com todos os seus conflitos. Uma outra deficiência do modelo analítico empregado refere-se ao papel elaborado para os pequenos produtores rurais na questão da oferta interna de alimentos. Novamente ponto para o autor, que enxerga, no âmbito do modo de produção capitalista, dificuldades enormes para levar tal proposta adiante, uma vez que o adensamento das relações capitalistas de produção no campo, a despeito de potencialmente garantir a tão sonhada maior oferta de alimentos, significa expulsão de contingentes da força de trabalho e, no limite, o deslocamento dos pequenos produtores do mercado, em virtude de questões ligadas a escalas de produção<sup>23</sup> (MALLORQUIN, 1998, p. 213, 220-221).

Mas a abordagem de Mallorquin é tributária de uma visão histórica que identifica no campo brasileiro a existência de relações feudais ou semi-feudais. Com isso, enfatiza muito mais a posse da terra pelo latifundiário, que aprisiona as classes desprivilegiadas à teia de relações sociais tecidas predominantemente por aquele; mas se esquece de que a análise de Furtado, considerando desde sempre a formação econômica brasileira inserida nos movimentos do capitalismo, trata de realçar para o semi-árido a extrema debilidade da renda monetária das classes desprivilegiadas, o que as impede de enfrentar adequadamente os rigores das estiagens.

Por outro lado, Mallorquin envereda também pela tese de mudanças substanciais no meio rural nordestino, com o exemplo dos modernos complexos agroindustriais, o que revelaria a “desfeudalização” e o aprofundamento das relações mercantis e salariais nesse espaço. Cabe lembrar, a propósito, que uma das características típicas das formações capitalistas subdesenvolvidas é a de mesclar relações modernas de produção com outras consideradas arcaicas (mais ou menos capitalistas ou nem mesmo rigorosamente capitalistas). Noutras palavras: a penetração de modernas relações capitalistas, em espaços marcados por estruturas e relações anacrônicas, não as destrói necessariamente; com efeito, recria-as sobre novas bases. Assim, pouco importa que uma parcela das classes desprivilegiadas não dependa mais exclusivamente da agricultura de autoconsumo e que agora disponha de um salário como principal fonte de renda. O enorme exército de reserva de mão-de-obra existente tratará de frustrar-lhe as expectativas de elevações salariais contínuas, com o que se retorna ao ponto de partida, qual seja, a estreiteza da faixa monetária daquelas classes. Tivesse Mallorquin observado os efeitos sociais da incidência de uma seca e talvez não tivesse seguido por esse caminho analítico.

Desse modo, pode-se ainda considerar atual a problemática do semi-árido? Sim, se se leva em conta que as transformações ocorridas nessa região foram muito relativas, vale dizer, que o caráter estrutural de tal problemática não se alterou. Tomando-se por base o setor agropecuário, típico da economia

<sup>23</sup> A alternativa, factível para alguns e quimérica para outros, seria a de realização de reformas, muito bem articuladas entre si, e de uma eficiente intervenção estatal que impedissem a realização plena dos movimentos de concentração e centralização dos capitais.

dessa região, vê-se que o crescimento do seu valor agregado, nas décadas dos 60 e 70, foi fundamentalmente extensivo (incorporação de terras), e que nas décadas seguintes revelou também seu lado intensivo, o que leva a crer que avançou a modernização conservadora, com deletérios efeitos sociais, como o atestaria a persistência dos elevados diferenciais de produtividade entre os setores agropecuários do Nordeste e das regiões economicamente mais avançadas do país<sup>24</sup>.

Outrossim, pode-se questionar: não obstante a atualidade da questão em si, ela é mesmo importante? Ou, em outras palavras, a quantos diz respeito? É precisamente neste ponto que a relevância da problemática do semi-árido se revela. Afinal, trata-se de um contingente humano nada desprezível: em 1991, a população do semi-árido era de 17.966.071 habitantes, correspondendo a 12,3% da população brasileira<sup>25</sup>; em 2000, sua população era de 19.338.192 habitantes<sup>26</sup>, representando 11,4% do total nacional. Enfim, mantidas em geral as condições no *hinterland* nordestino, torna-se perfeitamente possível imaginar o que ocorre a esses contingentes demográficos quando sobrevêm os azares climáticos. Demais, lembre-se que não apenas as populações rurais desse espaço sofrem os efeitos das estiagens<sup>27</sup>.

Aliás, as secas continuam a revelar a essência da anacrônica e resistente estrutura econômico-social do semi-árido. Portanto, não foi por acaso que, nas duas últimas secas globais, iniciadas nos anos de 1993 e 1998<sup>28</sup>, tenham sido alistados nas costumeiras “frentes” cerca de 2,1 milhões e 1,2 milhão de flagelados, respectivamente<sup>29</sup>. Ora, há que ter em mente que o número de alistados representa apenas uma pequena parcela dos atingidos pelo fenômeno, refletindo, portanto, apenas parcialmente<sup>30</sup> esse drama social ex-

<sup>24</sup> Em 1985, o Nordeste possuía quase a metade da população brasileira empregada na agropecuária, mas esse setor regional respondia por menos de 20% do valor agregado do setor primário nacional. Em 1990, o Brasil possuía 23% da sua população no setor primário, o qual respondia por 9,3% do PIB nacional; mas o Nordeste, com seu setor primário abrigando 38% da população regional, apresentava uma participação desse setor, no PIB da região, de apenas 13,3% (EGLER, 1996, p. 204). Saliente-se que esses dados dizem respeito ao conjunto da região nordestina, e não apenas à sua faixa semi-árida. Para esta última, é de se supor que a produtividade alcançada seja ainda mais baixa.

<sup>25</sup> O polígono das secas possuía, em 1991, 26.611.504 habitantes; em 2000, contava com 29.300.623 habitantes.

<sup>26</sup> Sendo 10.934.746 habitantes de áreas urbanas e 8.403.446 habitantes de áreas rurais. O semi-árido exclusivamente nordestino, com quase 1.000 municípios, contava com 18.728.535 habitantes.

<sup>27</sup> Ressalte-se que, para o IBGE, a delimitação dos espaços urbanos e rurais não depende de critérios outros que não as definições oriundas de atos dos poderes executivos municipais, vigentes nas datas de realização dos censos demográficos. Donde se pode concluir que o grau de “urbanização” do *hinterland* nordestino não está necessariamente relacionado a um aprofundamento das relações de produção capitalistas, que está na raiz do processo histórico de urbanização.

<sup>28</sup> Já na brutal seca de 1979-1983, bem maior que as duas últimas referidas, estima-se que, ao final do período da estiagem, quase 60% da força de trabalho do semi-árido havia passado pelo alistamento nas frentes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1984, p. 47).

<sup>29</sup> Em relação aos dados de alistados na seca de 1993, veja-se Araújo (1994, 1995). Já em relação à seca de 1998, os dados foram fornecidos, à época, pela Coordenadoria de Defesa Civil da Sudene.

<sup>30</sup> Há limitações legais quanto à quantidade de alistados por família (em regra, um alistado por família de quatro pessoas). Por seu turno, os mecanismos de distribuição de “cestas básicas” e de alistamento nas “frentes” são em geral mutuamente excludentes. Ademais, há migração de boa parte da população rural mais afetada: antes, predominantemente em direção ao Sudeste; agora, de preferência na direção dos grandes e médios centros urbanos do Nordeste, do próprio estado ou mesmo da microrregião.

posto pelo fenômeno climático. Nesses momentos, como consequência natural de uma estrutura que insiste em se perpetuar, os gastos estatais de cunho assistencialista tradicional voltam a se avolumar<sup>31</sup>, diante da inexistência de qualquer ação estatal mais transformadora, conforme constata Araújo (1994, p. 146):

Como a organização socioeconômica e política não se alterou, as secas continuam gerando crise econômica e produzindo calamidade social, concretizada nos milhões de alistados nos programas emergenciais que se repetem até hoje [...] Nesses momentos, como mostrava o GTDN [estudo de Furtado], o governo continua a realizar vultosos gastos para assegurar o mínimo de consumo aos sertanejos, empregando-os temporariamente para realizar obras e serviços à espera de um próximo ano de chuvas regulares.

Tanto nesse espaço como em outros do país, caracterizados pela permanência de velhos padrões, mutações podem ocorrer – infelizmente, ainda, para pior. É o caso da crise que se abate sobre a cultura do algodão (pela praga do “bicudo” e pelas alterações na demanda e no padrão tecnológico e empresarial), e que debilitou ainda mais a economia do semi-árido, principalmente em seu elo mais fraco, o trabalhador rural, já que

[...] contribui para tornar ainda mais difícil e frágil a sobrevivência do imenso contingente populacional que habita os espaços dominados pelo complexo pecuária/agricultura de sequeiro. No ‘arranjo’ organizacional local, o algodão era a principal (embora reduzida) fonte de renda monetária dos pequenos produtores e trabalhadores rurais desses espaços nordestinos. Na ausência do produto, esses pequenos produtores são obrigados a levar ao mercado o pequeno excedente da agricultura alimentar tradicional de sequeiro (milho, feijão e mandioca), uma vez que a pecuária sempre foi atividade privativa dos grandes proprietários locais. (ARAÚJO, 1995, p. 136)

O fato é que esses agricultores não conseguem acumular nos anos normais e, descapitalizados ao final de cada ciclo produtivo, ficam sem meios eficazes para enfrentar os anos secos. Destarte, a questão fundiária agrava-se por um duplo motivo: se por um lado os pequenos proprietários são forçados a vender suas terras a baixos preços nas estiagens, por outro, a modernização da base técnica agrícola aprofunda as relações capitalistas de produção e tende a expulsar os pequenos proprietários. De todo modo, cresce a área dos latifúndios<sup>32</sup>. Até mesmo Graziano da Silva (1999), convencido da “desruralização” do espaço rural e, também, de que a reforma agrária não

<sup>31</sup> No período de junho de 1998 a junho de 1999, o governo federal já havia integralizado um dispêndio de R\$ 744.500.000,00, em valores correntes da época. Historicamente, é mesmo a União a principal responsável pelos maiores dispêndios com o socorro às populações atingidas pelas estiagens, em virtude de disposições constitucionais. No entanto, não são de todo desprezíveis os gastos dos governos estaduais e municipais (normalmente uma contrapartida, embora mínima, dos gastos federais). Enfim, importa salientar que o gasto assistencialista do setor público como um todo amplia-se bastante nesses períodos.

<sup>32</sup> Considerando-se toda a região Nordeste, vê-se que o incremento da área destinada a atividades agropecuárias foi acompanhado do aumento da concentração fundiária. Em 1970, as propriedades com menos de 100 hectares (94% das unidades produtivas) correspondiam a 30% da área total destinada àquelas atividades; em 1985, essa participação caiu para 28%. Mas as propriedades com mais de 1.000 hectares (0,4% das unidades produtivas) ampliaram seu espaço, passando de 27%, em 1970, para 32% em 1985 (ARAÚJO, 1995, p. 137).

mais se destina a resolver problemas de oferta de alimentos – resolvidos pelos modernos complexos agroindustriais – e sim à fixação de excedentes demográficos, admite que o Nordeste constitui um caso especial, particularmente na faixa denominada pelo autor de “miolão” (precisamente o semi-árido). A reforma agrária devendo ser tratada de forma regionalizada, isto é, seletiva, para a região nordestina, o autor preconiza ainda uma ampla e maciça intervenção estatal (GRAZIANO DA SILVA, 1999, p. 132-133).

Por outro lado, o “mapa da fome” (como ficou conhecido o relatório de uma pesquisa executada pelo próprio governo federal) mostrou dados alarmantes, notadamente em relação ao Nordeste brasileiro. Abstraindo-se as comparações entre as capitais e regiões metropolitanas do país – via de regra desfavoráveis à região nordestina –, uma relação dos 50 principais municípios do interior do país, em termos de valores absolutos de famílias indígenas, revelava o peso considerável do semi-árido brasileiro: 15 desses municípios pertenciam a essa região<sup>33</sup>, os quais, contando com 22,8% do total de famílias (de todas as classes) da aludida relação, eram responsáveis, no entanto, por 33,9% do total daquelas especificamente indígentes.

Portanto, causa espécie que Gomes (2001), ao tratar em geral do semi-árido, relatando a estagnação da sua economia tradicional; a emergência de uma “economia sem produção”, alimentada pelas rendas dos aposentados e transferências de fundos públicos para os municípios – sinal evidente de apatia e não de vitalidade desse tipo de economia, e o crescimento assustador da “economia ilegal”, baseada na cultura da maconha, refira-se à existência de “velhas secas em novos sertões”. Diante de todo o exposto, mais correto seria falar de “novas e repetidas secas nos velhos sertões de sempre”. O otimismo sem freios do autor baseia-se na modernização da base técnica agrícola, que penetrou tanto em áreas do semi-árido (fruticultura irrigada) como também dos cerrados nordestinos (produção de grãos). De quebra, dá-se ao luxo de lançar a pecha de “derrotistas” aos que se apresentam como críticos ou céticos dos impactos sociais positivos de tais transformações, mas sua abordagem não traz nada de novo nesse campo, pois, assim como muitos teóricos, desde os clássicos, está convencido de que o capitalismo é um imenso “parque de diversões”, sem limite de vagas e com ingressos a preços acessíveis para todos.

Foi precisamente a derrota da proposta intervencionista-reformista furtadiana para o semi-árido – independentemente do otimismo equivocado quanto ao seu grau de factibilidade – que lhe garantiu uma considerável atualidade. Elencar aqui os indicadores sociais dessa região constituir-se-ia em verdadeiro “desfiar de lágrimas”. Sendo assim, o que revelam afinal os momentos

<sup>33</sup> Considere-se ainda que a grande maioria dos municípios do semi-árido é de pequeno porte, o que faz com que essa região fique subrepresentada em listagens desse tipo. De todo modo, ressalte-se que, dessa relação de 50 municípios, 30 deles pertenciam à região Nordeste. Estes últimos, respondendo por 42,1% do total das famílias (não apenas indígentes, portanto) da referida relação, contavam, no entanto, com 62,8% do total daquelas exclusivamente indígentes. Para maiores detalhes, veja-se Peláez (1993a, 1993b).

de calamidade pública – com seus expressivos números de alistados nas “frentes”, em programas de distribuição de “cestas básicas”, em projetos de “bolsas” etc. – senão a persistência tanto da debilidade da renda monetária das classes desprivilegiadas dessa região como do excedente estrutural da força de trabalho? Acaso as transformações produtivas ocorridas, sob os auspícios da irrigação e do progresso técnico em geral, foram suficientes para incrementar substancialmente e estabilizar essa mesma renda monetária? A idéia do deslocamento dos excedentes demográficos, verdadeira engenharia social e ainda menos factível hoje do que outrora, é por acaso menos necessária? E o que significam as aposentadorias e transferências de fundos públicos para essa região, a par da estagnação de sua economia, senão a institucionalização do mecanismo das “frentes” (quer dizer, a criação de uma renda permanente, viabilizadora da demanda efetiva)? A se acreditar que tais contingentes humanos afetados por estruturas iníquas não são formados por farsantes, há que refletir sobre os mecanismos que ainda os aprisionam a tal círculo de miséria. Enfim, a atualidade dessa questão implica a própria continuidade da necessidade de uma ampla intervenção estatal para resolvê-la. Porém, ao contrário do que sonhava Furtado, as atuais políticas públicas nunca estiveram tão longe disso. Donde se pode concluir que esperar a “resolução” de tal problema mediante o esvaziamento demográfico gradual, patrocinado, por sua vez, por uma política de omissão estatal deliberada, não é apenas um ato de covardia ou perversidade para com essas populações afetadas, mas também uma clara irresponsabilidade no âmbito da administração pública. Derrotado em suas aspirações reformadoras, restou ao clássico diagnóstico, conforme aquele que o concebeu, uma missão talvez ainda mais nobre, paradoxalmente, justamente a de poder “[...] continuar a exercer sua função de desvelador da realidade nordestina, enterrando as falácia que secularmente serviram para justificar a utilização de dinheiro público na perpetuação de estruturas anacrônicas e anti-sociais” (FURTADO, 1989, p. 56).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Manuel Correia de. Análise do semi-árido nordestino e visão da seca. In: ARAÚJO, Tania Bacelar de; et. al. (Orgs.). *O GTDN – da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional*. Recife: UFPE, 1994. p. 114-124.

ARAÚJO, Tania Bacelar de. O setor público e o Nordeste. In: \_\_\_\_\_. et. al. (Orgs.). *O GTDN – da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional*. Recife: UFPE, 1994. p. 138-151.

\_\_\_\_\_. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap; Unesp, 1995. p. 125-156.

\_\_\_\_\_. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 7-36, jan. 1997a.

\_\_\_\_\_. A promoção do desenvolvimento das forças produtivas no Nordeste: da visão do GTDN aos desafios do presente. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 451-467, out. 1997b.

- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o regime autoritário: discurso e prática do planejamento regional*. São Paulo: Hucitec; [Recife]: Sudene, 1987.
- CARVALHO, José Otamar de. *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus; Brasília: ABID, 1988.
- CASTRO, Antônio Barros de. O desenvolvimento recente do Nordeste. In: \_\_\_\_\_. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975. v. 2.
- EGLER, Cláudio A. G. Crise e dinâmica das estruturas produtivas regionais no Brasil. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. p. 185-220.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Um reexame da questão nordestina*. Belo Horizonte: FJP, 1984.
- FURTADO, Celso. *A operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.
- \_\_\_\_\_. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2. ed. Recife: Sudene, 1967.
- \_\_\_\_\_. *A fantasia desfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GOMES, Gustavo Maia. *Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos*. Brasília: IPEA, 2001.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *O novo rural brasileiro*. 2. ed. rev. Campinas: IE/Unicamp, 1999.
- MALLORQUIN, Carlos. El pensamiento de Celso Furtado y la problemática del Nordeste brasileño. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 29, n. 2, p. 205-228, abr. 1998.
- MENEZES, Sérgio Augusto Villas-Bôas de. Semi-árido: resgatando o GTDN. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 55, p. 17-22, dez. 1998.
- MOLLE, François. *Marcos históricos e reflexões sobre a açudagem e seu aproveitamento*. Recife: Sudene, 1994. (Série hidrologia, 30)
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(ligião)*: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. (Série estudos sobre o Nordeste, 1).
- PELIANO, Anna Maria T. M. (Coord.). *O mapa da fome II: informações sobre a indigência por municípios da federação*. Brasília: IPEA, 1993a. (Documento de política, 15)
- \_\_\_\_\_. *O mapa da fome III: indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios)*. Brasília: IPEA, 1993b. (Documento de política, 17)
- SOUZA, Hermino Ramos de. Agricultura e política agrícola no Nordeste: do GTDN à liberalização comercial. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 499-517, out. 1997.
- VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. *Nordeste do Brasil – atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo*. 2001. 327 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

