

Estado, Planejamento Regional e Classes Sociais no Nordeste

SILVIO MARANHÃO
YONY SAMPAIO(*)

Resumo

As relações entre o Estado, o processo de planejamento e as classes sociais são consideradas de forma sintética, com o objetivo de contextualizar politicamente o processo de planejamento agrícola no Brasil e no Nordeste. O estudo se detém um pouco mais profundamente nas relações entre o processo de planejamento estatal e as classes sociais no Nordeste, analisando-se especificamente as relações entre a política agrícola e de desenvolvimento rural e os grupos dominantes regionais e locais. Uma tese central do presente estudo é a de que a constituição de uma economia nacional unificada e de natureza capitalista e que ensejou a integração nacional sob a hegemonia de grupos burgueses da região Centro-Sul destruiu as bases de poder em escala regional e estadual de modo significativo, ficando o poder dos grupos sociais dominantes regionais e locais limitado às questões paroquiais, isto é, questões locais que não criem, real ou potencialmente, obstáculos ou ameaças à acumulação capitalista e à hegemonia burguesa nacional. No entanto, embora os processos de planejamento regional e setorial sejam comandados a partir do poder central, representando os interesses das classes nacionalmente dominantes, ao nível de sua execução uma parte dos recursos e

benefícios de tais programas e projetos é apropriada pelo grupos dominantes regionais e locais. Dessa forma colocam-se em conflito interesses dos grupos dominantes a nível nacional, que fundamentam a política regional voltada para a integração econômica da área e a modernização da agricultura e da pecuária, e interesses dos grupos dominantes a nível regional, procurando reter a parcela de poder que ainda detém. É sob esse prisma que se analisa a política agrícola e de desenvolvimento rural para o Nordeste, até a formulação em processo do projeto Nordeste.

Abstract

Interrelations between the State, the planning process and social classes are considered with the objective of conceptualizing the politics of agricultural planning in Brazil and the northeastern region. Interrelations between state planning and social classes in the Northeast are analysed in more depth in particular those developed between regional hegemonic groups and the politics of rural and agricultural development. A central thesis of the study is that the unification of a national capitalist economy under a ruling class centered in the Center-Southern region

Os autores pertencem ao Departamento de Ciências Sociais e Curso de Mestrado em Sociologia (CMS-PIMES) e Departamento de Economia e Curso de Mestrado e Doutorado em Economia (CME-CDE-PIMES), respectivamente, sendo ambos pesquisadores do CNPq.

(*) Os autores agradecem os comentários de Romulo de Almeida e Leonardo Sampaio a uma primeira versão deste trabalho apresentada no XXII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, e as valiosas sugestões de três pareceristas desta revista.

eroded the basis of regional and local power to the point of limiting their autonomy to parochial questions that do not cause any potential obstacle to accumulation. Notwithstanding regional and sectorial planning be determined at a central level and in connection with objectives of a central ruling class, at an executive level regional and local interests are able to ob-

tain some benefits. Thus the interests of a central ruling class of modernization and economic integration of the agricultural sector and of regional and local groups of retaining their traditional power appear in conflict. Under this perspective agricultural and rural development policies in relation to the northeastern region are reviewed.

1. Estado e Planejamento: Aspectos Gerais

O interesse pela análise do Estado – sua natureza, sua necessidade e seus mecanismos de funcionamento – tem ocupado desde muito tempo um lugar central no estudo das estruturas e processos políticos.

Este interesse acentuou-se ainda mais na medida em que o Estado moderno, sofrendo modificações fundamentais e redefinições de suas funções, passou a assumir um caráter marcadamente intervencionista, controlando ou influenciando diretamente setores cada vez mais amplos da vida econômica, social e política.

Nestas notas, procura-se tecer algumas considerações preliminares e de natureza bastante geral sobre as relações entre o Estado, o processo de planejamento e as classes sociais, com o objetivo de contextualizar politicamente o processo de planejamento agrícola no Brasil e no Nordeste.

Mais especificamente, busca-se mostrar que o planejamento, enquanto atividade do Estado, não é apenas uma atividade técnico-administrativa e, por conseguinte, supostamente neutra mas que se reveste de um caráter essencialmente social, constituindo-se na verdade em um poderoso instrumento político capaz de viabilizar os interesses econômicos e sociais das classes, grupos ou facções que detém, total ou parcialmente, o controle do aparato do Estado.

Com efeito, o Estado em seu funcionamento e suas relações com as classes sociais tem se constituído em ponto focal do estudo pois, sem dúvida, nele se expressam os interesses e objetivos que dão sentido, orientam ou animam o conflito entre os grupos e classes e os movimentos sociais que põem em marcha as sociedades em desenvolvimento (CARDOSO & FALLETO, 1973, p. 21).

E não é sem muita razão que o conceito de Estado tem-se feito presente no núcleo das análises voltadas para a compreensão da estrutura global da sociedade e dos seus processos de mudanças, pois, a despeito da diversidade de concepções teóricas encontráveis em vários trabalhos, uma teoria do Estado – mesmo quando não explicitamente formulada – é ao mesmo tempo uma teoria da sociedade e da distribuição de poder na sociedade.

Não se pretende aqui discutir as diversas concepções do Estado – clássicas e correntes, concepções liberais e marxistas – adotando-se, simplificada e, a concepção de Estado que tem como núcleo central a idéia, aliás bastante simples, de que o Estado é uma instituição peculiar e que tem como propósito fundamental manter e consolidar a predominância na sociedade de uma determinada classe. Na

verdade, fundamenta-se precisamente na noção de um Estado “classista” negando, conseqüentemente, a idéia de um “Estado-árbitro”

Convém notar que duas tendências básicas parecem coexistir dentro da concepção marxista do Estado, embora mantendo a noção do caráter fundamentalmente classista do Estado: uma tendência analítica que se poderia qualificar de “determinista-economista” (ou “reducionista”) que atribui pouca ou quase nenhuma importância à especificidade do político e que pressupõe (ou argumenta) que as ações do Estado derivam mais ou menos diretamente dos requisitos do capital e outra, a qual poder-se-ia chamar de “politicista”, que enfatiza a “autonomia relativa” do político, chegando quase a negar a necessidade de o analista político prestar maior atenção às condições de acumulação de capital.

Conforme sugeriram diversos estudiosos do problema⁽¹⁾, parece que a única possibilidade de avançar na análise consiste no desenvolvimento de uma teoria adequada das relações entre o econômico e o político, alicerçando tanto a especificidade do político quanto o desenvolvimento das formas políticas na análise da produção capitalista.

É importante fazer notar – com Poulantzas – que

“a relação entre a classe burguesa e o Estado é uma relação objetiva. Isto significa que se a função do Estado em uma formação social e os interesses da classe burguesa coincidem é por causa do próprio sistema capitalista” (POULANTZAS, 1977).

Desta forma, o desenvolvimento de uma teoria marxista do Estado deverá demonstrar como este funciona no sentido de criar as condições políticas que garantam a apropriação econômica pela burguesia ou, em alguns casos, como o Estado possibilita, através de sua própria ação econômica, o aumento da atividade privada de acumulação de capital pela burguesia. Em poucas palavras, trata-se de elaborar uma teoria que permita relacionar objetivamente o Estado ao processo de acumulação de capital.

Dentro deste quadro é que a questão do planejamento deve ser vista como resultante da necessidade de o Estado racionalizar a sua ação e melhorar o desempenho de sua função no processo, não sendo possível, por conseguinte, derivar mecanicamente as relações entre o papel do Estado, o Planejamento e as classes socialmente dominantes. Essas relações assumem modernamente um caráter bastante complexo, em especial nas sociedades periféricas, e é sobre este aspecto que a atenção se voltará nas partes seguintes deste estudo.

No caso do Brasil é especialmente após a Revolução de 1930, quando o Estado passa a intervir mais diretamente no processo econômico, que o planejamento enquanto técnica de administração vai sendo introduzido de forma progressiva até chegar a uma utilização mais intensa em período recente. O Estado brasileiro – en-

(1) Ver HOLLOWAY & PICCIOTTO (1978), especialmente os artigos de J. Hirsch, B. Blanks *et alli* e H. Gerstenberger.

quanto expressão institucionalizada de um conjunto de forças sociais – ao se deparar com uma série de profundas transformações sócio-econômicas e políticas – urbanização rápida, industrialização, mobilização de massas etc. – dentro de um processo de expansão capitalista em uma economia periférica, passa a intervir cada vez mais na economia e na sociedade, utilizando-se das técnicas de planejamento disponíveis, transformando a natureza das relações de classe que prevaleciam até então. No fundo, estas intervenções correspondiam a uma necessidade de acumulação de capital, por parte de uma burguesia que se tornava progressivamente hegemônica.

Em seguida, procura-se examinar e discutir as diversas intervenções planejadas do Estado brasileiro no Nordeste no contexto da expansão capitalista nacional – especialmente após 1930. O estudo se deterá um pouco mais profundamente na análise das relações entre o processo de planejamento estatal e as classes sociais, enfatizando em particular o caso da região Nordeste. Por fim, são analisadas especificamente as relações entre a política agrícola e de desenvolvimento rural e os grupos hegemônicos regionais e locais.

2. Planejamento Regional no Nordeste: Uma Análise Retrospectiva

Nesta seção é analisada a intervenção do Estado na região, procurando ver especificamente de que modo essa intervenção afetou e vem afetando a relações de classe em nível regional, ora contribuindo para consolidar a estrutura existente, ora gerando modificações no quadro das relações sociais na área.

No sentido de atingir esse objetivo, pretende-se desenvolver uma breve análise retrospectiva do intervencionismo estatal na região, enfatizando particularmente o período da SUDENE quando essa intervenção assume uma forma planejada. Em seguida, busca-se estudar as relações entre essa intervenção e a estrutura regional de classes e suas transformações.

Essa análise, convém desde o início advertir, sofre diversas limitações resultantes quer do escopo deste trabalho, quer da falta de dados mais detalhados e precisos sobre alguns pontos aqui abordados. Em diversos pontos ela é também simplificada, na medida em que se assenta em pressupostos não examinados no texto.

Falar de intervenção estatal na região Nordeste é falar em geral da política econômica do governo, pelo menos até os anos de 1950. Ou talvez seja falar da não-política, pois efetivamente não se pode falar em uma política econômica para a região até a criação da SUDENE, na medida em que a atuação do Estado na área do Nordeste tinha caráter nitidamente assistencialista e se dava de modo assistemático, o que de resto ocorreu no País até o início da década de 30 (HIRSCHMAN, 1965)⁽²⁾.

(2) Com a criação do BNB pretendia-se formular uma política para o Nordeste. No entanto, com a morte de Vargas, poucos meses após, muda a filosofia do BNB.

Com efeito, os programas iniciais de desenvolvimento na área do Nordeste eram de natureza assistencialista ou “tapa-buracos”, destinados possivelmente a manter os setores mais visíveis da população a salvo da mais completa miséria. Os setores menos visíveis, espalhados pelas áreas rurais e mais longe das circunvizinhanças das capitais estaduais, eram ainda menos assistidos.

No conjunto de programas e estratégias elaboradas para a região, embora raramente implementadas, algumas questões e políticas aparecem consistentemente. Entretanto, e muito embora em alguns casos uma combinação de táticas tenha sido tentada, os enfoques dados ao problema regional emanavam de concepções fundamentadas em fatores únicos (ora por limitações técnicas, ora por condicionamentos políticos), sendo a questão regional das secas vista ora como um **problema hidráulico**, ora como um **problema de crédito** etc.

Os esforços de assistência à região não foram integrados aos planos nacionais de desenvolvimento senão ao final dos anos 1950, com a criação da SUDENE. Estes esforços, conforme indicado, eram normalmente paliativos ou respostas a situações de crise e, quando desenvolvidos pelo governo federal, geralmente se transformavam em meio pelo qual os grupos dominantes mantinham o controle da região através da apropriação do Estado ou dos recursos para as secas.

É possível, de fato, observar claramente no Nordeste dois períodos distintos na formulação de políticas econômicas destinadas a reduzir a debilidade da região e promover o seu desenvolvimento. O primeiro deles, que vai até 1958, é dominado pela ênfase na luta contra as secas, resultante da identificação desse fenômeno climático como sendo o fator responsável pela fraqueza da economia regional e pelos seus baixos níveis de crescimento. No final desse período, entretanto, esta concepção estreita de combate às secas já começava a mudar em favor de um modelo analítico que contemplava um aspecto mais amplo de variáveis na identificação do problema regional. O segundo período, que se inicia com a seca de 1958 e o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), é marcado por uma interpretação do atraso regional baseada numa teoria do desenvolvimento econômico, de que resultou a adoção do planejamento como uma técnica capaz de fortalecer a economia regional.

Neste tópico não se intenciona examinar exaustivamente a evolução histórica das “políticas de desenvolvimento” e estratégias sugeridas para o Nordeste, pois o artigo pretende centrar-se na discussão da “nova era” iniciada com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Diversos estudos anteriores examinam detidamente a evolução da intervenção do Estado na região⁽³⁾ e não cabe repassá-los aqui, pois essa intervenção já foi discutida de maneira exaustiva em trabalho anterior dos autores (SAMPAIO *et alii*, 1979). Nesta parte, far-se-á apenas uma breve menção à atuação do Estado e se discutirá sinteticamente a natureza e o caráter dessa intervenção.

(3) Entre os estudos que examinam detidamente a intervenção do Estado no Nordeste até os anos 50, cumpre mencionar entre outros os seguintes: HIRSCHMAN (1965, cap. 1); OLIVEIRA (1977); ROBOCK (1964) e CAVALCANTI DE ALBURQUERQUE & CAVALCANTI (1976).

2.1 Intervenções Anteriores a 1950

A intervenção oficial do governo central no problema do Nordeste se inicia ainda no período imperial (1877-79), quando uma seca particularmente severa atingiu a região, após trinta anos de chuvas abundantes. Como parte das medidas de emergência então tomadas, várias pequenas barragens foram construídas e planos para algumas grandes barragens foram iniciados. Contudo, diversos relatórios e denúncias de favoritismo na distribuição de alimentos e verbas dos programas de emergência levaram ao estabelecimento de uma agência federal em 1909, a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), que substituiu uma série de comissões e encarregados, até então responsáveis por tais programas.

Esta agência tinha amplos poderes para construir estradas, ferrovias, barragens e açudes, cavar poços e realizar quaisquer obras cuja utilidade contra os efeitos das secas tivesse sido comprovada pela experiência. As linhas de ação, ditadas por uma concepção hidráulica do problema do Nordeste, eram basicamente soluções de engenharia (obras contra as secas, transportes e eletrificação rural) e estabeleceram a orientação básica até o final dos anos quarenta.

Desde a criação do IOCS, o Nordeste experimentou sete grandes secas (1915, 1919-20, 1931-32, 1951-52, 1958, 1970 e 1979-1983) e a atuação da Inspetoria (depois IFOCS e finalmente DNOCS) oscilou na mesma medida em que oscilavam os seus recursos segundo a intensidade e a frequência das secas.

Com efeito, a instabilidade dos recursos alocados para a Inspetoria constituía um sério problema. Durante anos, a representação política do Nordeste obteve apoio governamental para reservar recursos federais para auxílio nas secas. De fato, o artigo 177 da Constituição de 1934 destinava 4% de todos os impostos federais para uso no Nordeste. Esse dispositivo foi eliminado na constituição do Estado Novo, mas o artigo 198 da Constituição de 1946 restaurou a destinação de 3% da receita federal para a região.

É conveniente observar, no entanto, que os recursos destinados ao Nordeste eram fortemente sujeitos à interferência do governo federal, que em períodos de crise retinha os recursos do DNOCS para atender aos seus próprios programas, e de poderosas famílias rurais – especialmente a oligarquia algodoeiro-pecuária – que chegaram efetivamente a dominar o DNOCS e usá-lo segundo os seus próprios interesses.

As secas, na verdade, e toda a atuação das agências a elas relacionadas, tornaram-se uma parte inseparável do estilo político e do sistema de dominação no Nordeste e geraram tamanha quantidade de escândalos que os nordestinos apelidaram ironicamente o fenômeno de “indústria das secas” Ao lado da flutuação do volume de recursos deve ser considerada a malversação desses recursos (CALADO, 1960).

As crises e as críticas que atingiram o DNOCS por uso político e corrupto dos recursos federais, associadas a algumas modificações ocorridas nos anos 1940 e às

transformações políticas dos anos 1950, culminaram por marcar o final do enfoque hidráulico ao problema do Nordeste.

Observe-se, porém, que desde os anos 1940 o controle às secas já não mais constituía a maneira exclusiva de intervenção do Estado na região.

Com efeito, a idéia de desenvolver no Nordeste projetos de eletrificação rural e atrair indústrias foi acalentada durante muito tempo, tornando-se ponto focal a cachoeira de Paulo Afonso, no rio São Francisco, que oferecia a possibilidade de uma usina geradora.

O Vale do São Francisco, na verdade, era considerado por muitos políticos e estadistas como um grande vácuo separando o Nordeste do Centro-Sul e, por conseguinte, impedindo o seu desenvolvimento. Era pois, imperioso, desenvolver a área para ajudar a reduzir as desigualdades regionais.

A Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), uma agência de desenvolvimento nos moldes da TVA (Tennessee Valley Authority), e a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), foram criadas no final dos anos 40 com o intuito de realizar tais projetos, e marcam sem dúvida a mudança gradual de uma simples concepção de engenharia para uma concepção mais ampla do problema do Nordeste.

É interessante notar que nos anos 40 não se verificou a ocorrência de secas no Nordeste, emergindo as novas atividades de desenvolvimento de eventos e políticas não relacionadas com o tradicional combate às secas. Com efeito, o movimento para o interior resultou do crescente desejo de se povoar a área, do progressivo entusiasmo mundial por projetos de desenvolvimento integrado de bacias de rios (inspirados na experiência da TVA) e da crescente intensificação das dificuldades de navegação costeira encontradas durante a Segunda Guerra Mundial.

A CVSF, organizada como uma entidade governamental tradicional, bem provida de recursos mas sem um projeto claro sobre como realizar suas tarefas, cedo caiu presa da tradição clientelística há muito tempo prevalecente na área, realizando papel semelhante ao do DNOCS, pois capturada pelos grupos oligárquicos locais (MARANHÃO, 1976).

A CHESF, pelo contrário, com recursos limitados, dirigida por técnicos em lugar de políticos e tendo que demonstrar freqüentemente a viabilidade econômica e técnica de seus projetos, era um alvo mais difícil para o clientelismo e foi um grande êxito, demonstrando que um projeto federal na área poderia operar efetiva, eficiente e honestamente. Ressalve-se, no entanto, que o objetivo da CHESF – dotação de infra-estrutura básica – não interferia nos interesses mais imediatos dos grupos locais, conciliando interesses da burguesia nacional de integração do Nordeste à economia nacional e dos grupos locais de melhoria dos serviços energéticos (HIRSCHMAN, 1965; ROBOCK, 1964).

Outra forma de intervenção do Estado no Nordeste foi a criação, no início da década de 30, do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), cuja direção esteve entregue desde os seus primórdios a membros da burguesia açucareira do Nordeste. Examinando brevemente a questão, pode-se dizer que essa intervenção caracterizava-se

por estabelecer um mecanismo de quotas de produção para cada uma das “regiões” açucareiras do País (o Nordeste e os Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro), garantir preços mínimos, regular as relações entre fornecedores de cana e as usinas, e propiciar financiamento da produção.

Na verdade, um dos seus objetivos básicos era defender a atividade açucareira no Nordeste, já arcaica em relação à região produtora do Centro-Sul. A atuação do IAA seria na prática de mecanismo de proteção da burguesia agroindustrial do Nordeste, embora impedindo-lhe a expansão e, conforme argutamente observou Francisco Oliveira,

“a ironia da História consiste precisamente no fato de que foi sob a direção nominal de membros da burguesia açucareira do Nordeste que o eixo da produção do açúcar passou do Nordeste para a região industrial comandada por São Paulo” (OLIVEIRA, 1977, p. 59).

2.2 O Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

Em 1951, início do governo Vargas, Romulo Almeida, então diretor do Departamento Econômico da Confederação da Indústria, é convidado para a assessoria técnica da Presidência da República, e elabora a Mensagem Anual, na qual é proposta a criação de um Banco Regional (BNB, 1985). A tendência de atuação mais intensa do Estado na região é reforçada pela seca de 1951, vindo o Banco do Nordeste do Brasil a ser constituído em julho de 1952. O BNB foi a primeira agência federal efetivamente localizada no Nordeste que recebeu a responsabilidade de trabalhar com os problemas do desenvolvimento da região e o seu suporte financeiro veio do Fundo Estadual para o Nordeste, criado pela Constituição de 1946.

O BNB foi originalmente concebido como um Banco de desenvolvimento e investimento para tornar empréstimos disponíveis para a agricultura comercial e atrair indústrias, a fim de expandir os setores primários e secundários da economia nordestina, especialmente o primário. No entanto, como ocorreu com outras novas agências, o Banco herdou muitas responsabilidades e nos seus primeiros anos de operação cerca de 70% de seus negócios consistiram em atividades bancárias rotineiras (ROBOCK, 1964). Esta política somente foi de certo modo corrigida depois da criação da SUDENE.

Paralelamente, o Banco do Nordeste do Brasil desempenhou um papel importante na formação de técnicos e nas áreas de pesquisa e levantamento de dados, através do ETENE (Escritório Técnico do Nordeste).

Estas atividades do Banco certamente exerceram grande influência sobre a mudança de enfoque ao problema da região, que culminou com a criação da SUDENE, examinada a seguir.

2.3 A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)

A violenta seca que atingiu o Nordeste em 1958 ocorreu num momento em que a região dispunha de um bom suprimento de energia elétrica, uma infra-estrutura relativamente sólida e um número razoável de barragens e reservatórios, conjugados com o apoio institucional do DNOCS e do CVSF e com a estrutura financeira do BNB. Nada disso, no entanto, foi capaz de evitar que o governo tivesse de providenciar emprego para mais de meio milhão de pessoas adotando uma política de emergência baseada na construção de obras públicas e que uma enorme malversação de verbas tivesse ocorrido na região.

Confrontado com o clamor nacional quanto a permanente ineficiência na redução da pobreza do Nordeste e influenciado pelos resultados das eleições de 1958, que favoreceu os partidos de oposição em Pernambuco e na Bahia, o governo iniciou uma completa reformulação no tipo de política que vinha adotando para a região.

Diversos fatores políticos, dentre os quais cabe destacar a Revolução Cubana e a criação da Aliança para o Progresso, no plano externo, e a construção de Brasília, a mudança de atuação da Igreja Católica, o aparecimento das Ligas Camponesas, o movimento Nacionalista-Populista e a vitória dos “governadores da Reforma”, no plano interno, também contribuíram fortemente para essa mudança de orientação.

Estes vários fatores políticos relacionados com a criação e implementação da SUDENE pressionaram o Presidente Juscelino Kubitschek a encontrar uma “solução” para os problemas do Nordeste, o qual solicitou a assistência do Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) no sentido de encontrar novas alternativas de política para a região.

O Presidente do Banco recomendou então Celso Furtado a Kubitschek. Furtado – o arquiteto da futura agência de desenvolvimento –, altamente prestigiado como *scholar*, tinha fortes ligações com os grupos reformadores no Brasil e encarava as mudanças estruturais como condição para o crescimento econômico.

Utilizando-se de estudos econômicos e trabalhos de planejamento disponíveis, especialmente o estudo de Hans Singer (1962), e os materiais que ele próprio havia colhido para um relatório preliminar do GTDN, Furtado enfatizou a necessidade crítica de um esforço regional coordenado, situado no contexto do desenvolvimento econômico brasileiro.

Com o auxílio do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e de competentes economistas do BNDE, Celso Furtado elaborou um relatório rigoroso e compreensivo intitulado *Uma Política para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste*. Este relatório documentava em detalhe as grandes disparidades entre o Nordeste e o Centro-Sul, analisava cuidadosamente suas causas fundamentais e sugeria as novas políticas que deveriam ser adotadas. Os principais destaques do documento eram a industrialização, a transformação das economias agrícolas da zona úmida e da zona semi-árida, e a necessidade de transferência de

populações das zonas superpovoadas para colonização de regiões dos Estados do Maranhão e da Bahia.

Furtado tocava em várias questões altamente sensíveis como o uso da terra na área do açúcar e nas áreas de pecuária do interior. A industrialização introduzia a noção de mudança econômica e de redução das fontes tradicionais de poder e influência. A migração para fora do Nordeste defrontava-se com a oposição política de grupos tradicionais, que acreditavam que os nordestinos nunca deveriam deixar a sua terra.

O relatório – literariamente atraente e cuidadosamente escrito – atraiu amplo apoio político de intelectuais, de grupos de pressão como a Igreja Católica, dos “governadores da Reforma”, de políticos locais e nacionais, e de largos setores da população. Um relatório muito técnico provavelmente teria obtido muito menor aceitação.

O impacto desse relatório é assim comentado por Albert O. Hirschman:

“a competência, o sentido novo e o vigor do Relatório Furtado e a promessa de suas muitas “soluções” novas causaram profunda impressão. A conclusão irrelutável do documento era que não só os órgãos em operação no Nordeste não se tinham desincumbido satisfatoriamente de suas tarefas, como também seria preciso explorar e organizar muitas outras linhas de ação. Assim começou a tomar forma uma nova entidade que deveria ter a dupla tarefa de coordenar as já existentes e de iniciar providências inteiramente novas sob sua própria autoridade” (HIRSCHMAN, 1965, p. 97).

Essa nova organização, sucessora do interino CODENO (Conselho de Desenvolvimento do Nordeste), viria a ser a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste).

Convém examinar brevemente as várias linhas contidas no plano proposto para o desenvolvimento regional. O relatório Furtado havia apontado a necessidade de um programa que incluísse mudanças na infra-estrutura, na agricultura e na indústria. Como várias iniciativas já haviam tido lugar com respeito à infra-estrutura no período de “lutas contra as secas”, elas precisavam ser coordenadas e unificadas.

Uma importante necessidade era a criação de um centro dinâmico de crescimento industrial na área, o que requereria privilegiar o principal recurso da região – mão-de-obra barata. Entretanto, os altos custos de alimentos limitavam o teto de produtividade dos trabalhadores. Para reduzir os custos dos alimentos, o relatório propunha a expropriação das áreas mais produtivas – as terras irrigadas vizinhas aos reservatórios – pagando por elas seu valor antes da construção das barragens. As ricas terras do açúcar deveriam também ser mais proveitosamente utilizadas, visto que o valor do açúcar nelas produzido para exportação vinha sendo menor do que o custo dos alimentos importados. O nível vigente de produção de açúcar poderia ser obtido em uma área menor de terra através do uso da irrigação. As terras libera-

das ficariam disponíveis para uma reforma agrária, que seria posteriormente definida.

Outra ênfase do GTDN referia-se à realocação da população através de um programa de colonização organizado no Estado do Maranhão (Celso Furtado havia advogado a inclusão deste Estado na área das secas não porque de fato ele fosse sujeito à seca, mas para calar os protestos resultantes da migração planejada para fora do Nordeste). Como parte da área das secas, a colonização do Maranhão seria então um processo de migração interna, uma noção politicamente atraente.

As propostas acima foram apresentadas sob o disfarce de continuar políticas já parcialmente em andamento. Esta estratégia, por conseguinte, implicava uma crítica das agências existentes por haverem falhado e a necessidade de maior coordenação.

O Conselho Diretor da SUDENE, em vez de ser recrutado de modo totalmente livre, deveria incluir representantes do DNOCS, CVSF, BNB e outras agências da área. Deveria incluir também os governadores dos nove estados do Nordeste, não apenas porque eram políticos influentes, mas porque eles deveriam ser “transformados” em *policy makers* regionais. A idéia de Celso Furtado era envolvê-los nas decisões regionais para reduzir as lealdades locais. A sede da SUDENE deveria ser em Recife, em vez de no Rio de Janeiro, como ocorrera freqüentemente com outras agências. Os efeitos disso, em termos de acelerar um despertar maior da região, eram óbvios.

A aprovação da lei de criação da SUDENE pelo Congresso, ocorrida em dezembro de 1959, foi um triunfo político para Juscelino Kubitschek e para Celso Furtado. De fato, esta seria a primeira vitória do que viria a se tornar uma guerra em dois estágios. A segunda fase era a preparação e a aprovação do Primeiro Plano Diretor. A oposição à SUDENE era bastante violenta, especialmente por parte do DNOCS, dos plantadores de cana e dos “industriais das secas” (a oligarquia algodoeira-pecuarista). Celso Furtado, entretanto, conduziu corretamente a sua campanha no Congresso.

Além das forças políticas locais orientadas para as reformas, o apoio adicional para a SUDENE veio do Centro-Sul e da Igreja Católica. Com efeito, os membros sulistas do Congresso estavam esperançosos que a nova agência viesse a acabar com a corrupção e com o desperdício de recursos federais e sentiram aí uma oportunidade maior para investimentos que através da nova agência seriam feitos racionalmente, contribuindo para expandir e consolidar a economia industrial do Centro-Sul. Por outro lado, o segundo Encontro de Bispos do Nordeste havia declarado o seu total apoio aos esforços para melhorar o bem-estar temporal do povo nordestino, em sua sessão de encerramento dirigida pelo Presidente Kubitschek.

O debate do Primeiro Plano Diretor arrastou-se durante os anos 1960 e 1961 até que, após uma dura luta política, o Presidente Goulart assinou a lei em 14 de dezembro de 1961.

A SUDENE tinha sobrevivido à espera de dois anos entre a sua criação e a aprovação da lei que proporcionava o financiamento para o Plano Diretor. Celso Fur-

tado e aqueles que o apoiavam – as forças progressistas – tinham derrotado os grupos tradicionalmente dominantes em seu intuito de levar a nova agência ao fracasso. O poder destes grupos, uma das causas do subdesenvolvimento regional, tinha sido finalmente quebrado e a execução do programa de desenvolvimento poderia enfim ser iniciada.

A orientação geral da SUDENE era combinar o planejamento centralizado, de “cima para baixo”, com o planejamento descentralizado, de “baixo para cima”. As pressões no sentido de produzir um plano para aprovação pelo Congresso, no entanto, levaram à prevalência da primeira opção.

“o desenvolvimento político-econômico”, observa S. Robock, “envolve três grupos relacionados entre si, embora distintos: os responsáveis pelas decisões políticas, os planejadores econômicos e os implementadores dos planos econômicos” (ROBOCK, 1964, p. 131).

No caso da SUDENE, depois que duas batalhas políticas foram vencidas, o mais importante desafio era envolver as lideranças regionais e prepará-las para a implementação dos planos.

Somente umas poucas agências (a CHESF, o BNB e o DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem) tinham planos de trabalho atraentes que poderiam ser incorporados ao plano da SUDENE. Esta rejeitou também o único plano estadual disponível, o da Bahia, sob o fundamento de que alguns dos seus objetivos não coincidiam com as metas de desenvolvimento regionais estabelecidas pela SUDENE.

Os planos incorporavam dispositivos para a sua contínua revisão e modificação, de tal sorte que a cada ano se dispunha de um plano “atualizado” para os próximos três anos. Desde 1960 foram elaborados quatro Planos Diretores: I PD (1961-1963), II PD (1963-1965), III PD (1966-1967), IV PD (1969-1973).

Em 1972, entretanto, o IV Plano Diretor foi transformado e incorporado ao Plano de Desenvolvimento Regional (1972-1974), como parte do Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). É interessante notar que a estratégia do I PND subordinou explicitamente as políticas de desenvolvimento regional às necessidades de consolidação da economia industrial do Centro-Sul.

Estes planos diretores representavam a instrumentalização de uma nova fase da intervenção do setor público na economia da região. Esperava-se alcançar, através desses planos, um aumento na eficiência dos investimentos públicos no Nordeste, subordinando-se a ação das agências federais às diretrizes propostas pela SUDENE. Simultaneamente, a iniciativa privada seria estimulada por meio de incentivos fiscais e financeiros, entre os quais tornou-se proeminente o mecanismo conhecido como 34/18. O sistema foi imaginado como meio de atrair para a região empresas cuja preferência inicial para localização seria o Centro-Sul.

Uma característica comum de todos os quatro planos é a crença na validade do diagnóstico da economia regional elaborado pelo GTDN, que acabou por se

constituir no único modelo analítico para a elaboração de tais documentos. É notável, entretanto, como, a despeito disto, as estratégias propostas pelos quatro Planos Diretores se afastam das diretrizes gerais propostas pelo Relatório do GTDN. Como conseqüência, é quase impossível identificar a este nível a prevalência no Nordeste de uma política particular, seja de desenvolvimento industrial, de desenvolvimento agrícola ou migrações.

Não se objetiva examinar aqui as metas mais específicas e os instrumentos particulares de implementação de políticas adotadas nos vários planos da SUDENE. Posteriormente, tentar-se-á fazer uma avaliação global de como sua atuação afetou as relações de classe em escala regional.

Dificuldades econômicas crescentes afastaram novamente a atenção do Nordeste, tornando difícil para a SUDENE obter apoio nacional para as suas metas e objetivos regionais. Com efeito, o governo Goulart voltou sua atenção para o planejamento nacional e principalmente para o controle do processo inflacionário acentuado, que levava o País a uma séria crise e impossibilitava a continuidade do desenvolvimento.

Com o golpe militar de 1964 o governo Castelo Branco, a despeito das promessas de continuar as reformas sociais, voltou-se quase que exclusivamente para o controle do processo inflacionário e os programas de desenvolvimento regional foram praticamente esquecidos.

A seca de 1970, que levou o governo a adotar as mesmas políticas tradicionais de obras públicas e medidas de emergência, é que viria novamente a atrair a atenção para o Nordeste, dada a aparente incapacidade das políticas dos anos 60 de fortalecer a economia regional para fazer face às crises climáticas e de produção. Este período marcaria claramente a marginalização da SUDENE do processo decisório e assinalaria mudanças importantes nas políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste (SAMPAIO *et alii*, 1979).

2.4 Novas Tendências da Política de Desenvolvimento Regional

A seca do ano de 1970 marca, conforme já indicado, um momento decisivo para a economia regional do Nordeste. De fato, poder-se-ia dizer que as novas tendências de desenvolvimento regional no Brasil, simbolizadas pela Transamazônica e pelo PROTERRA, têm suas origens na ocorrência daquele fenômeno climático e em suas repercussões como uma crise de produção.

Observe-se, entretanto, que a necessidade de ajustar os objetivos das políticas regionais aos requisitos do desenvolvimento nacional já havia sido sentida no Nordeste e algumas diretrizes com respeito a essa meta tinham sido indicadas no Programa Estratégico de Desenvolvimento.

A diferença marcante da política dos anos 70 reside, no entanto, na quase completa marginalização da SUDENE do processo decisório e na pressa com que essas políticas foram adotadas.

Essa marginalização, entretanto, não foi gratuita. Primeiro porque a SUDENE havia sido extremamente lenta em reconhecer o estado de emergência que a falta de chuvas – ou sua irregularidade – havia criado durante o inverno de 1970 nas zonas semi-áridas do Nordeste. Segundo, porque ficou evidenciado que esta agência de desenvolvimento não estava equipada – tecnicamente ou de qualquer outro modo – para a eventualidade de uma seca. Finalmente, por causa da repetição no Nordeste da mesma situação das secas anteriores, o governo teve de recorrer a medidas assistenciais de emergência e de empregar milhares de trabalhadores em obras públicas, algumas de duvidosa utilidade econômica.

De outra parte, durante os últimos anos da década de 60 cresceram fortemente as críticas ao papel e à atuação da SUDENE. Dizia-se, concretamente, que a SUDENE havia dado excessiva atenção à industrialização em detrimento da agricultura; que o programa de incentivos fiscais não tinha tido maior efeito sobre a expansão das oportunidades de emprego; e que os investimentos industriais do 34/18 levaram a uma excessiva concentração em torno das áreas metropolitanas do Recife e Salvador.

É no contexto dessa situação – as críticas à SUDENE e o impacto da seca de 1970 – que o governo federal, atuando independentemente, estabeleceu uma nova estratégia para o desenvolvimento regional do Nordeste. Esta nova estratégia é caracterizada principalmente, embora não exclusivamente, por maior ênfase no setor agrícola e é baseada em três diferentes programas: o gigantesco Programa de Integração Nacional (PIN); o Programa de Redistribuição de Terras e incentivo à Agricultura do Norte e Nordeste (PROTERRA); e o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE).

O PIN é composto de três programas específicos que são: a) a construção da rodovia Transamazônica e da rodovia Cuiabá-Santarém que liga o Estado de Mato Grosso ao Pará, cortando diagonalmente a Transamazônica; b) projetos de colonização das áreas marginais a essas estradas (até 10 kms); c) implementação de projetos de irrigação e colonização nos vales úmidos do Nordeste. São completados por dois outros, incluídos no I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1972-1974 (I PND): o primeiro é um estudo de recursos naturais da área Amazônica a fim de identificar áreas de melhor potencial agrícola; o segundo, o estabelecimento de “corredores de exportação” para o Nordeste, cujo objetivo seria facilitar a exportação dos produtos agrícolas e industriais da região.

O PROTERRA, por sua vez, quando de sua inclusão no I PND, previa duas linhas de atuação principais: a compra e desapropriação de terras e a concessão de crédito a juros subsidiados. Essas linhas foram detalhadas em dois grandes itens, especificados no I PND da seguinte forma: a) o apoio aos pequenos produtores, principalmente os sem-terra e minifundiários, incluindo a compra e desapropriação de terras, “mediante justa e prévia indenização em dinheiro”, concessão de crédito fundiário de longo prazo, assistência creditícia, técnica e social; b) a implantação de projetos agrícolas com sentido empresarial no Nordeste e no Norte, compreendendo o fi-

nanciamento a longo prazo e a juros baixos para projetos, bem como a expansão da agroindústria e abertura de frentes de exportação para facilitar a comercialização.

Além desses programas, outras linhas de ação importantes relacionadas ao setor agrícola no Nordeste foram contempladas no I PND. Dentre elas pode-se destacar a prioridade dada ao sistema de incentivos fiscais e financeiros ao aumento da produção, ao investimento, à comercialização e à transformação tecnológica do setor agrícola, e à disseminação do uso de insumos modernos, atentos aos seus efeitos sobre a absorção de mão-de-obra.

Embora tenha sido anunciado que a intenção do governo era promover a integração geográfica e a unidade nacional, parece evidente que – particularmente se se tomar em conta o PROTERRA e o PROVALE – o propósito básico era estimular o desenvolvimento das atividades agrícolas e pecuárias, reduzindo as pressões demográficas no Nordeste.

Em suma, a tendência da política de desenvolvimento regional iniciada em 1970 aponta para a expansão das atividades primárias, integrando os espaços geoeconômicos do Norte e Nordeste. Adicionalmente, estaria voltada também para uma tentativa de redistribuição populacional através da qual seria reduzida a escassez relativa de terras no Nordeste.

Esta nova orientação do governo federal para o Nordeste foi parcialmente incorporada, pelo menos formalmente, nas atividades da SUDENE através da substituição do IV Plano Diretor pelo Plano de Desenvolvimento Regional.

Convém observar, finalmente, que essa tendência confirmou-se a partir de 1974 com a criação de diversos programas especiais – como o Polonordeste e o Projeto Sertanejo – persistindo até hoje como orientação básica das políticas de desenvolvimento regional, embora tentativas de mudanças houvessem surgido a partir de 1983, como discutido a seguir.

O sistema nacional de planejamento, consolidado e fortemente centralizado a partir de 1974, deixou de dar tratamento diferencial ao desenvolvimento regional, passando a tratá-lo como mero capítulo do planejamento do desenvolvimento nacional comandado a partir das necessidades de consolidação e expansão de seus centros mais dinâmicos.

Essa centralização do planejamento configurou uma nova estratégia de política regional, que tem consistido na sucessiva criação de programas que, idealizados a nível de governo central, são simplesmente acompanhados pelos órgãos regionais de planejamento e executados pelos mesmos e tradicionais departamentos, companhias e secretarias.

Acontece que, do mesmo modo que o velho estilo do “planejamento por criação de órgãos” não resolvia a questão da ineficiência do serviço público e da captura desses órgãos por grupos regionalmente dominantes, dado que buscava uma saída para o problema mediante a atribuição de novas responsabilidades a novas instituições, a atual estratégia de planejamento “por programas” ignora completamente a não-solucionada ineficiência da administração pública. Em consequência, a frustração de certos programas, em relação a seus objetivos declarados, tem levado

à criação de outros, muitas vezes com finalidades idênticas e estratégias semelhantes, sem que se efetue uma análise mais aprofundada das causas da pouca operacionalidade destes programas. De tudo isto resulta uma conclusão grave: a evolução do planejamento regional, na década dos setenta, particularmente no que se refere ao setor agrícola, tem sido em tudo semelhante à registrada na fase anterior à criação da SUDENE. Se antes ao fracasso dos planos se acudia com novos órgãos, atualmente ao fracasso dos programas se responde com novos programas. Buscam-se alternativas sem antes procurar-se um melhor entendimento da problemática agrária regional.

Essa divisão pouco otimista do planejamento centralizado não resulta apenas da muitas vezes mencionada perda de autonomia dos órgãos regionais de coordenação. Resulta de um complexo de causas mais profundas, dentre as quais é possível incluir dificuldades crescentes de coordenação do planejamento que aparecem quando se tenta defini-lo de uma forma centralizada, embora, certamente, tampouco esta classe de razões administrativas esgote a interpretação do fenômeno, que é fundamentalmente política.

Conseqüentemente, a ousadia das metas do IPND não corresponderam, na maior parte dos casos, realizações tão significativas. Em particular, as metas estabelecidas para os dois grandes programas que interessavam ao Nordeste, o PIN e o PROTERRA, não foram cumpridas, sequer em parte apreciável. Mais importante, por enquanto, é assinalar as repercussões que a mudança de estilo do planejamento governamental no Brasil, consubstanciado nos dois programas e, sobretudo, no I PND, viria trazer à posição dos órgãos regionais de coordenação, sobretudo, à SUDENE. Não é inoportuno lembrar a grande reação que, à época do seu lançamento, foi desencadeada no Nordeste contra o PIN e o PROTERRA, especialmente devida ao desfalque que viria a ser produzido por estes programas no fundo de recursos dos artigos 34 e 18, anteriormente à disposição da SUDENE e da SUDAM. Ao inegável esvaziamento da SUDENE, causado ou apenas evidenciado pela redução dos recursos submetidos à sua administração, deveria corresponder, entretanto, na teoria, uma maior coordenação, a nível central, do planejamento econômico no Brasil e uma maior compatibilidade entre esse planejamento central e o regional. O Plano de Desenvolvimento do Nordeste, já mencionado, que veio substituir o IV Plano Diretor da SUDENE, teve a finalidade específica de tornar o planejamento regional compatível com o Central. Que esse processo tenha se dado em grau muito reduzido apenas reforça a posição dos que, desde a sua origem, combateram a instituição do PIN e do PROTERRA.

Em parte como resultado da inconsistência entre objetivos e meios e da complexa execução através de muitos órgãos, nem sempre comprometidos com os objetivos enunciados – embora certamente outras causas determinantes possam ser apontadas – a execução do I PND, especialmente no Nordeste, não logrou os resultados previstos. Deveras, já em 1973, portanto ainda no ano de vigência do I PND, consolidava-se uma atitude de descrença quanto ao cumprimento das metas fixadas para 1974, em especial daquelas mais importantes. A implementação dos projetos

de irrigação se fazia morosamente e a custos elevados; o assentamento de famílias nos projetos de reforma agrária e colonização entrava em choque com as formas tradicionais de apropriação e de uso da terra e se via entravado pela deficiente estrutura organizacional do órgão executor; a abertura de estradas, não obstante o estímulo que trazia à colonização espontânea, terminava por criar novos problemas, na medida em que não resolvia o problema da legitimação da posse da terra e em que inexistia prestação de assistência técnica e social aos posseiros; o crédito do PROTERRA, contrariando os objetivos confessados do programa, era absorvido pelos grandes projetos destruidores de empregos, o mais das vezes, e, por consequência, geradores de especulação e revolta. Como o que se antecipava após um ano de vigência do I PND não foi substancialmente desmentido nos dois anos subseqüentes, o resultado final da política agrícola implementada na região durante os anos 1972/1974 diferiu bastante das expectativas otimistas traçadas nos documentos que consubstanciaram o planejamento econômico na época. Como analisado anteriormente, a não execução dos planos é outra face do conflito entre os interesses dos grupos hegemônicos nacionais e regionais e da disputa pelo controle dos órgãos executores pela burocracia associada aos grupos regionais.

Seria esta a situação com se defrontariam os planejadores, no momento em que se preparavam para elaborar os planos orientadores da política econômica do Governo que se instalaria em 1974.

Ao progressivo descrédito do PIN e o do PROTERRA, incapazes de modificar significativamente as condições econômicas e sociais do Nordeste semi-árido, o Governo responderia com novos programas, para vigorarem junto com o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Destes, os principais são o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste – POLONORDESTE, instituído em 1974, e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste – Projeto Sertanejo, criado dois anos depois. Estes dois novos programas não substituíram os anteriores, que continuaram a funcionar durante o II PND, o que torna ainda mais significativa a semelhança entre o atual estilo de política “via criação de programas” e o tradicional estilo pré-SUDENE, de “criação de órgãos”.

A característica marcante do POLONORDESTE é o seu propósito de realizar uma

“abordagem integrada do desenvolvimento agropecuário e agroindustrial, contemplando desde a identificação de culturas e a indicação de sistemas de produção até a reorganização agrária e complementação da infraestrutura, a pesquisa, a assistência técnica, o crédito e a comercialização”

Nesse contexto, é salientado no programa o objetivo de transformar a agricultura das regiões semi-áridas,

“de modo a tornar a atividade produtiva adaptada às condições climáti-

cas, através do desenvolvimento de tecnologia, cultivo e o manejo racional do solo e da água" (II PND, p. 63).

A incidência espacial do POLONORDESTE foi fixada, em primeira versão, na exposição de motivos interministerial que acompanhou o projeto de decreto de criação do programa. Ali se acham definidas as áreas de vales úmidos, de serras úmidas, de agricultura seca, de tabuleiros costeiros e da pré-Amazônia em que se indicava dever a nova política se concentrar, possibilitando, pela ação simultânea em cada pólo, a construção de estradas vicinais, de armazéns, de obras de eletrificação e a oferta de serviços de crédito, extensão, pesquisa e experimentação agrícola.

As linhas essenciais do Projeto Sertanejo só viriam a ser definidas por ocasião da instituição do programa, em agosto de 1976.

O Projeto Sertanejo adota, de saída, uma mesma noção básica de pólos (agora com raios ideais de 30 quilômetros e centrados, na maioria dos casos, nos projetos de irrigação do DNOCS) que permeia a estratégia do POLONORDESTE. A sistemática de atuação prevista envolve a mesma concepção abrangente de dotação de infra-estrutura de produção, comercialização e ação social, diferindo apenas na especificação dos núcleos básicos. Os recursos são provenientes do PIN.

Além de mencionar o POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo dentre as suas principais linhas de atuação, o detalhamento do II PND para o Nordeste estabelece as diretrizes governamentais para um conjunto de outros setores e atividades. Destarte, é mantida a ênfase nos programas de desenvolvimento da agroindústria, de irrigação e de reforma agrária e colonização.

No que se refere de modo mais específico à política para o setor rural, é digno de menção o esforço feito, especialmente a partir de 1973, no sentido de racionalização do planejamento agrícola, de pesquisa e de experimentação e de extensão, mediante a criação das Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola – CEPA's, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER, com as respectivas Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER's. As CEPA's, inicialmente criadas, em sua maioria, no âmbito das secretarias da agricultura estaduais, teoricamente devendo atuar em estreita articulação com as secretarias de planejamento, foram flexibilizadas, notadamente a partir de 1977, com o início de sua transformação em fundações, de modo a permitir-lhes maior vinculação com a sua unidade regional, na SUDENE, e com a sua unidade nacional, no Ministério da Agricultura. Flexibilizadas deste modo, as CEPA's tornaram-se peças fundamentais no preparo e no acompanhamento da execução de alguns programas de política agrícola, em particular no Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste – POLONORDESTE. A EMBRAPA e a EMBRATER, por seu turno, adotaram nas políticas de pesquisa e de experimentação maior liberdade em relação aos moldes tradicionais de pesquisas em canteiros e maior articulação com a extensão rural, notadamente através de suas ações no POLONORDESTE e, por

parte da extensão, uma revitalização, depois do descrédito por que passou no início da década de setenta.

Não obstante essas mudanças na estruturação dos órgãos e mecanismos de execução da política regional, a definição da política permanece como um capítulo do planejamento do desenvolvimento nacional comandado a partir das necessidades de expansão de seus centros mais dinâmicos. Permanece a intenção de promover a integração nacional e estimular o desenvolvimento rural, visando integrar o campo e as atividades agropecuárias como mercado consumidor e produtor de alimentos – para consumo e exportação – e matérias-primas. A crítica aqui formulada não se prende à necessária compatibilidade nacional do planejamento regional, mas à sua formulação de cima para baixo.

Os programas especiais, inicialmente com duração prevista, vêm, a exemplo do velho estilo de “planejamento por criação de órgãos”, recebendo continuidade, mesmo quando crítica e negativamente avaliados, sem que sejam incorporadas mudanças sugeridas nessas avaliações. Por outro lado, a cada novo PND novos programas são criados. Com o III PND é criado o Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste – Prohídros, configurado como de ação complementar, na área de recursos hídricos, aos programas já em andamento na região, principalmente o POLONORDESTE, o Sertanejo e o Programa de Irrigação do Nordeste.

A ação do Prohídros privilegiou a elevação da disponibilidade de água, através da construção de açudes públicos, da perfuração de poços tubulares e da perenização de grandes rios intermitentes do Nordeste. Sendo executado através do DNOCS, CODEVASF e Empresas Estaduais, entre outros órgãos, representa a continuidade não só da estratégia de obras hídricas como de atuação dos órgãos ligados ao PIN, embora na roupagem de um novo programa.

Foi também criado o Programa de aproveitamento das Várzeas (Provarzeas), com âmbito nacional, sem que fossem elaboradas diretrizes claras quanto à complementaridade com as ações dos outros programas a nível regional.

2.5 O Projeto Nordeste

A multiplicidade de programas criados e a abertura de frentes de trabalho em 1979, em decorrência de um programa no período de seca, mostraram a ineficácia dos diversos programas e permanente fragilidade econômica do Nordeste. Ao final de 1981 o Banco Mundial preparou documento questionando a intervenção do Estado no Nordeste rural e sugerindo o estudo da viabilidade de implementação de um único programa de desenvolvimento rural (BANCO MUNDIAL, 1983). Entre outras críticas foi enfatizada a duplicidade de atuação dos diversos programas especiais e a ampliação da abrangência espacial tornando inoperantes as tentativas de integração das diferentes ações.

A partir desse documento inicial, ao longo de 1982 e 1983 foi discutida e implementada a avaliação da política então vigente e estudada a redefinição de uma

política de desenvolvimento rural para o Nordeste brasileiro, vindo a se consubstanciar o denominado Projeto Nordeste. Progressivamente, o Projeto Nordeste foi se distanciando da concepção original sugerida pelo Banco Mundial, ignorando as inúmeras críticas e sugestões apresentadas em diversos trabalhos produzidos nos últimos anos, e não incorporando a grande maioria das sugestões apresentadas nos documentos encomendados aos técnicos da região, na etapa inicial de formulação do projeto, em 1983 (CHALOULT, 1985; SANTANA, 1985)⁽⁴⁾.

O Projeto Nordeste afigura-se, na forma em que vem sendo conduzido, uma tentativa de controle do planejamento e execução da política regional pela burocracia associada a grupos oligárquicos regionais, procurando se amparar, a exemplo da SUDENE quando de sua criação, nos novos governos estaduais, pela primeira vez, desde 1964, legitimados em eleições diretas. Essa tentativa, no entanto, defronta-se de um lado com a renovada composição das classes sociais regionais, e inclusive com a responsabilidade política dos novos governadores e, de outro, com o centralismo cada vez maior, decorrente da política seguida de condicionar o planejamento do desenvolvimento econômico às necessidades de equilibrar a balança de pagamentos e diminuir o déficit governamental e a inflação, por imposição do FMI e dos bancos internacionais credores de nossa dívida externa.

Em 1984, como resultado da nova proposta corporificada no Projeto Nordeste, foi criado o PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (SUDENE, 1984 e 1986). A execução do PAPP foi postergada pelas descontinuidades ocorridas em face da mudança de governo e em seus dois primeiros anos poucas realizações apresentou. O centralismo do planejamento acentuou-se na Nova República, tendo sido aprovados o Plano Nacional de Reforma Agrária e inúmeras diretrizes em relação ao setor rural sem maior participação das agências regionais, evidenciando a marginalização do PAPP e a perpetuação do desprestígio da SUDENE.

Não há, nesse *front*, qualquer mudança significativa no planejamento regional que enseje a volta das proposições iniciais de descentralização de “baixo para cima”. De fato, pode-se argumentar que enquanto as decisões de política nacional são tomadas a nível central de “cima para baixo”, decisões de cunho regional de menor expressão são atribuídas aos órgãos de planejamento regional (PIMES, 1984). Consolida-se, dessa forma, o processo de integração nacional, tendo sido criadas as condições que garantem o aumento da atividade de acumulação de capital a nível central pela burguesia internacional-associada do Centro-Sul.

3. Planejamento Regional e Classes Sociais: Algumas Colocações Sobre o Nordeste

Feita esta breve síntese da evolução histórica das políticas de desenvolvimento regional relativas ao Nordeste e que revela um Estado basicamente não-interven-

(4) Esses documentos vêm sendo publicados pelo MINTER/SUDENE/BNB na série Projeto Nordeste, devendo constar de 18 volumes, dos quais 9 foram publicados até março de 1987.

cionista e classista até os anos 50, cabe agora reexaminar mais detidamente as características que o Estado assumiu na região e estudar como as ações do mesmo, especialmente aquelas que se desenvolveram através da ação planejada, afetaram as relações de classe em nível regional bem como as articulações que estas classes estabeleceram nacionalmente.

Conforme já se teve oportunidade de indicar, a atuação do Estado na região até o final dos anos 50 foi relativamente limitada e em quase nenhum caso assumiu formas diretas. Assim, ao contrário do que ocorria no Centro-Sul em especial após 1930, a presença do Estado no Nordeste foi praticamente inexistente como produtor e limitou-se à encampação de algumas ferrovias e serviços públicos deficitários e à criação da CHESF; institucionalmente, concentrou-se na criação de organismos de assistência à região como o DNOCS, a CVSF, o IAA e o BNB.

Deve-se notar por outra parte – e conforme também já indicado – que a intervenção do Estado na economia da região, quer na agroindústria açucareira através do IAA, quer na economia algodoeira-pecuária através do DNOCS e posteriormente do BNB, ou mesmo intervenções mais gerais para aproveitamento do Vale do São Francisco, era “protetora” das classes regionalmente dominantes e, ao mesmo tempo, imobilizadora da expansão capitalista no Nordeste.

Com efeito, os diversos grupos regionalmente dominantes haviam se apossado do aparelho do Estado e o utilizaram de modo amplo em seu próprio benefício, acobertados sob seu manto protetor e multifacetado: os setores agroindustriais açucareiros controlando o IAA (embora a sua posição nacionalmente secundária viesse futuramente a consubstanciar-se no papel que o próprio IAA desempenhou na transferência do eixo da produção do açúcar para a região industrial comandada por São Paulo), e os setores oligárquicos algodoeiro-pecuaristas dominando o DNOCS e a CVSF (o DNOCS, conforme observado, tinha quase todos os seus programas operando em terras de propriedades/ou controladas por essas poderosas famílias rurais e a CVSF, presa do clientelismo, atuava quase sempre em resposta a demandas de políticos locais).

Efetivamente, os recursos federais transferidos sob várias formas para o Nordeste e apropriados pelos grupos dominantes locais serviram para melhorar e expandir economicamente suas próprias atividades e suas terras, e para consolidar por muito tempo o seu poder político na região.

Estes “arranjos” garantiram a continuidade da dominação econômico-social e política desses grupos a nível regional e, ao mesmo tempo, asseguraram o seu apoio ao pacto nacional do poder, dentro do qual desde há muito tempo tinham um papel claramente subordinado. Exemplos já clássicos dessa forma de organização política no Nordeste são a chamada “política dos governadores” e as diversas manifestações de “coronelismo”

Convém novamente salientar que essa forma de atuação do Estado no Nordeste não criou – ao contrário do que ocorrera na região Centro-Sul – qualquer ambigüidade entre ele e as classes sociais regionais, quer em seu papel econômico, quer

em sua face de órgão político-jurídico. O seu papel na região era o de simples “mediador” entre as diversas classes sociais que se defrontavam de modo direto.

As diversas forças sociais que compunham a estrutura regional de classes – a oligarquia algodoeiro-pecuária dos “coronéis” que havia dominado o Estado, a burguesia açucareira e têxtil que se abrigava sob o manto do Estado e ao mesmo tempo se autocondenava, o proletariado urbano e o campesinato – tinham, pois, amplo espaço para atuação e confronto direto.

Nestes termos, e diante do quadro que se assinalou brevemente, é óbvio que as relações de classe no Nordeste, e por conseguinte os conflitos entre elas, não poderiam ter o mesmo caráter e a mesma feição que apresentavam na região industrial do Centro-Sul. Exemplo disso é que, nas fases mais agudas de conflito, as classes sociais não fazem petição ao Estado como interessado: ou apelam ao seu papel de mediador, no plano jurídico, ou vão diretamente ao terreno da luta frontal, tentando derrotar o antagonista pelo recurso da força.

A forma como se processava a expansão capitalista nacionalmente e o isolamento relativo do Nordeste fazia com que os conflitos sociais na região se dessem de maneira específica e de forma mais ou menos “pura”, sem que o sistema econômico e político nacional, comandado a partir do Centro-Sul, sofresse maiores perturbações. Em outras palavras, os conflitos sociais no Nordeste não constituíam um problema, pelo menos até os anos 50, para a consolidação e a expansão nacional da dominação hegemônica da burguesia centrada na região industrial.

Em poucas palavras: o Estado no Nordeste subjugado aos grupos dominantes, era um dos instrumentos básicos que asseguravam o sistema de dominação em escala regional. Por outra parte, em virtude do papel econômico secundário e da perda acentuada de poder que esses grupos vinham sofrendo dentro do quadro nacional, a continuidade do seu domínio não constituía qualquer ameaça, quer no plano econômico, quer no plano político, à expansão capitalista que se vinha processando a partir do Centro-Sul. É, pois, praticamente impossível falar-se nesta fase de intervenção planejada do Estado.

O papel do Estado na região somente começa a sofrer modificações significativas no final dos anos 50, em especial com a criação da SUDENE, anteriormente examinada.

Efetivamente, é em virtude da ascensão gradual e firme das “forças populares” a partir dos anos 50 e do rompimento da *pax* agrária e em consequência da mobilização do campesinato da região através das Ligas Camponesas e dos Sindicatos Rurais, que o Estado – controlado pela burguesia do Centro-Sul – passa a intervir mais sistematicamente na região pois aí começara a se configurar uma clara ameaça à hegemonia burguesa nacional, dado o modo como passaram a desdobrar-se os conflitos sociais no Nordeste. É o momento de criação da SUDENE e o início de uma ação planejada do Estado na região (COHN, 1976).

O planejamento, como técnica de modificar a forma de operação dos processos econômicos, expressa politicamente um “modelo político econômico nacional”

(i.e., expressa principalmente o interesse da(s) classe(s) nacionalmente dominante(s)).

A SUDENE, como antes apontado, nascera como fruto de uma coligação de forças sociais desiguais interessadas em descapturar o Estado no Nordeste em favor de um projeto de desenvolvimento nacional, embora por razões diferentes. É óbvio que essas forças sociais, em diversos momentos, iriam cobrar os direitos que tinham nessa coligação.

Do ponto de vista político, convém repetir, a SUDENE se constituiu num instrumento pelo qual a burguesia do Centro-Sul descapturou o Estado das mãos da oligarquia agrária, submeteu a burguesia industrial regional à sua tutela e, indiretamente, controlou a ameaça representada pela coligação das forças populares, passando a utilizar o Estado para seus próprios fins, isto é, para assegurar um processo de crescimento econômico acelerado e fazer avançar a expansão capitalista no Nordeste (OLIVEIRA, 1977; MARANHÃO, 1976).

Em outras palavras: através da SUDENE a burguesia industrial do Centro-Sul, evitando o ataque frontal, realizou um "ataque pelos flancos" contra as forças populares no Nordeste, atacando em primeiro lugar a oligarquia agrária e posteriormente a burguesia regional.

E foi exatamente por isso que a realização do planejamento da ação do Estado, expresso nos planos da SUDENE, não se deu segundo uma trajetória linear.

Inicialmente, aos interesses da burguesia nacional e de seus associados do Nordeste (a burguesia regional e os setores populares) se opuseram os interesses dos grupos oligárquicos algodoeiro-pecuaristas que lutaram fortemente contra a própria criação da SUDENE, procurando conservar o controle do Estado dentro da região. Uma vez retirado o Estado do controle da oligarquia rural, foi a vez da burguesia regional, compreendendo o golpe que havia sofrido, encetar uma luta contra a burguesia nacional e, por outras razões, contra as forças populares da região. Perderia ambas, assinando o seu próprio epitáfio.

Foi precisamente em vista dessas lutas entre grupos nacionais e regionais, e entre grupos regionais entre si, que a SUDENE conheceu desdobramentos cuja lógica não estava inscrita na sua criação e que dependia essencialmente do alinhamento e realinhamento do heterogêneo conjunto de forças sociais que a apoiavam, bem como do próprio realinhamento entre as forças que se opunham.

Note-se, por conseguinte, que a utilização do Estado no Nordeste pela burguesia internacional-associada do Centro-Sul – correspondendo a um momento de expansão do capital monopolista – não se completou com a criação da SUDENE, isto é, com a simples declaração de suas funções e objetivos, ou mesmo com a prática da administração de favores através dos mecanismos de incentivos fiscais.

Assim, o papel do organismo de desenvolvimento regional é mutável devido ao próprio movimento das classes sociais e o controle por parte da burguesia internacional-associada do Centro-Sul é irresoluto devido à própria indefinição do conflito de classes. E o "planejamento regional" expressa nitidamente, embora de modo complexo, os interesses conflitantes.

É somente com a crise de 1964 que o direcionamento do processo de planejamento regional começa a assumir sua forma definitiva, na medida em que a crise funde todos os elementos do conflito de classes, tanto a nível nacional quanto regional, e o golpe militar “resolve” o conflito de classes no Nordeste e consolida definitivamente a hegemonia da burguesia internacional-associada do Centro-Sul.

Com efeito, o movimento militar de 1964 e as políticas que se seguiram vão reforçar ainda mais a hegemonia em nível nacional, afastando do pacto do poder as forças populares, estabelecendo um maior controle sobre a “sociedade civil” e assegurando um processo de crescimento econômico acelerado. Em outras palavras, o golpe militar de 1964 viria reforçar as condições político-institucionais necessárias para que o processo de acumulação pudesse ter lugar sem maiores tropeços.

No Nordeste, especialmente dos anos 70 em diante, observa-se uma perda acentuada da importância das forças sociais regionais no quadro político nacional. Não se quer dizer que esta “perda de poder regional” seja algo **novo**. Ao contrário, os centros do poder nacional já se haviam deslocado para o Centro-Sul desde o século XIX, com a ascensão da economia do café, embora os interesses regionais ainda continuassem a ter algum peso. Apenas se deseja realçar o processo de centralização acentuada de poder político em um **Estado nacional unificado**, mesmo no tocante àquelas decisões que dizem respeito mais diretamente à região (exemplo disso foi a substituição do IV Plano Diretor da SUDENE pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento em seu capítulo regional).

É exatamente uma tese central do presente estudo a de que a constituição de uma “economia nacional unificada” de natureza capitalista e que ensejou a “integração nacional”, sob a hegemonia de grupos burgueses da região Centro-Sul, destruiu as bases reais de poder em **escala regional e estadual** de modo significativo, ficando o poder das classes sociais regionais e estaduais dominantes limitado às “questões paroquiais” (isto é, questões locais que não criem, real ou potencialmente, obstáculos ou ameaças à acumulação capitalista e à hegemonia burguesa nacional).

Com efeito, se pode dizer sem erro que os grupos regionais ou locais foram progressivamente marginalizados do pacto de poder nacional, exceto aqueles que, acompanhando as transformações do sistema econômico, transformaram-se em grupos empresariais de âmbito nacional, e não apenas nordestinos.

Entretanto, seria ingênuo pensar que mesmo a partir de então o “planejamento regional” enquanto expressão de interesse de um projeto político-econômico das classes nacionalmente dominantes passa a se realizar de modo harmonioso e sem tropeços ao nível regional e local.

Em certo sentido, a experiência histórica brasileira tem mostrado exatamente o oposto. O que freqüentemente se dá é o controle dos organismos do poder central pelas classes regionalmente dominantes, como bem exemplificam as experiências do DNOCS e do IAA no Nordeste. Em outros casos, não é propriamente o controle do órgão de planejamento – que depende de condições políticas ou do jogo de poder – mas a apropriação, ao menos parcial, dos benefícios decorrentes da execução

dos planos, programas ou projetos. Este é o caso da SUDENE, e de alguns programas especiais que se seguiram, como o POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo.

Com efeito, embora os processos de planejamento regional e setorial sejam comandados a partir do poder central (representando os interesses dos grupos hegemônicos nacionais), ao nível de sua execução uma parte dos recursos e benefícios de tais projetos e programas é apropriada pelos grupos dominantes regionais e/ou locais.

4. Planejamento Agrícola e Classes Sociais no Nordeste

As necessidades de intervenção do Estado para aceleração da acumulação de capital colocam em confronto grupos capitalistas, sendo um desses momentos refletido no conflito entre os grupos hegemônicos a nível nacional e os grupos hegemônicos regionais e estaduais. A revisão em seções anteriores situou esses conflitos em relação à política nacional e às políticas regionais em passado recente. Nesta seção retoma-se a discussão dos interesses em conflito na fixação e execução da política agrícola.

Antes de situar a necessidade da política agrícola de uma ótica nacional convém refletir sobre o papel recente desempenhado pela agricultura nordestina na economia nacional.

Em décadas anteriores, a economia nordestina, predominantemente agrícola, atendia a necessidade de divisas e o suprimento de alimentos para os mercados regionais. Assim, como já tantas vezes analisado e repetido, as indústrias açucareiras e algodoeira, e com menor expressão o extrativismo vegetal, supriam divisas necessárias ao aprofundamento da substituição de importações além de, mediante a fixação de taxas artificiais de câmbio, transferirem recursos da região para o pólo hegemônico nacional e para o exterior.

O suprimento de alimentos, obtido como excedente físico de produção de subsistência conduzida a baixíssimo custo, permitia a manutenção de baixos salários, bem como a produção do algodão consorciado, do açúcar e a prática do extrativismo sempre em combinação com a lavoura de subsistência. Ao lado dessa orientação da produção, o Nordeste supriu, por décadas, o resto do País com força de trabalho desqualificada e a baixo custo, comportando-se como bolsão de reserva de mão-de-obra mantenedor de taxas de acumulação elevadas.

Progressivamente esse quadro foi sendo modificado. A indústria açucareira, de baixa produtividade, perde a competição para o açúcar paulista, sustentando-se graças à política protecionista do IAA, muito embora tenha perdido fatias substanciais do mercado. Passado o período de altos preços internacionais no início da década de setenta, a indústria açucareira apresenta-se gravosa, exigindo o aporte de recursos da União, em parte devido à política mfope conduzida pelo IAA na aplicação do fundo acumulado na época das vacas gordas. Em conseqüência, perde interesse para o País a manutenção de uma indústria nordestina ineficiente e deficitária. Mesmo com o Proálcool, a participação do Nordeste é limitada.

O mercado de algodão sofre forte concorrência dos produtos sintéticos motivando a saída das multinacionais controladoras da exportação nordestina. A Sanbra e a Anderson Clayton deslocam-se para o Centro-Sul do País, com vistas de início na produção algodoeira do Paraná, bem mais produtiva que a nordestina, passando posteriormente a controlar a exportação e o mercado interno de óleos vegetais, notadamente de amendoim e soja. Essas duas multinacionais, juntamente com a Unilever, compõem o cartel das margarinas. Permanecem ainda no Nordeste, porém o interesse concentra-se na comercialização do óleo de algodão e na implantação da produção de soja; retiraram-se, em consequência, da prensagem e descaroçamento do algodão. A indústria algodoeira no Nordeste está em decadência, com preços a nível de produtor bem pouco entusiasmantes e ainda por cima assolada pela propagação da praga do bicudo. A recente crise econômica apenas vem estender essa decadência à indústria têxtil nordestina.

O extrativismo de babaçu e carnaúba não tem tido maior expressão. Localmente tem importância a pilocarpina no Piauí, o dendê e piaçava na Bahia. Com destaque permanece o cacau, porém em área bem delimitada do sul da Bahia.

A região perde assim importância como geradora de divisas. A produção de alimentos não tem atendido nem quantitativa nem qualitativamente à sofisticação do mercado regional. A região torna-se cada vez mais dependente da importação de alimentos. Desse ponto de vista a região adquire maior importância como importadora, realizando-se a apropriação de excedentes na comercialização de bens de consumo.

Nos anos oitenta o excedente relativo de mão-de-obra se faz presente em todas as regiões brasileiras, apresentando-se como potencial perturbador do ambiente sócio-econômico desejável para a acumulação. O Estado, em seu papel coercitivo e conciliatório, busca alternativas que, sem comprometer os pressupostos básicos do capitalismo nem a acumulação de capital, atenuem o crescimento das populações marginais, excedendo em muito o "estoque" de força de trabalho de reserva controlador dos salários. No entanto, as fórmulas tecnocratas chocam-se com interesses de grupos capitalistas particulares que, em época de crise, procuram manipular recursos do governo ou têm interesse especulativo em terras onde poderia se promover colonização. Fechada, de certa forma, a fronteira agrícola brasileira e inchadas as grandes metrópoles, surge como objetivo a fixação do homem no campo.

Evidentemente, essa fixação conflita com interesses de indústrias de insumos agrícolas que, aproveitando-se da crescente integração econômica regional, buscam modificar a tecnologia empregada promovendo modernização conservadora, isto é, sem mudança na estrutura fundiária.

Surge, então, como interesse nacional (leia-se, para acumulação de capital) a integração econômica da área, a penetração e subordinação do mercado interno por insumos e bens de consumo produzidos fora da região. Mas, em contraste, é requerida a ação mediadora do Estado para fixação das populações pobres que, migrando, vêm agravando a situação de miséria nos grandes centros e de confronto nas áreas de fronteira.

A esse interesse nacional opõem-se interesses regionais. Localmente os usineiros do açúcar e algodão são grupos poderosos. Monopolizam boa parte dos recursos alocados ao Nordeste, seja para ampliação e modernização, capital de giro, ou aquisição de insumos. Opõem-se a ações que visem redistribuição de terras na Zona da Mata ou diversificação de produção agrícola, ou que impliquem mudanças das relações de produção limitando a realização maior de excedentes na comercialização e beneficiamento da produção.

Esse interesse conflita com o objetivo de integrar economicamente e de transformar e modernizar a produção agrícola. No interesse dos grupos regionais mantém-se inalterada a produção realizando-se o excedente na comercialização e beneficiamento. No interesse nacional modifica-se a composição orgânica com aprofundamento da capitalização, realizando-se o excedente na produção e venda de insumos e equipamentos.

Existe maior coincidência de interesses na agricultura de contrato, onde agroindústrias têm interesse na produção sob contrato de hortigranjeiros. É o caso principalmente do tomate, podendo os produtores até mesmo ser irrigantes de projetos de colonização. A mudança na composição da produção vem beneficiar produtores e agroindústrias, validando objetivos de “pequena agricultura eficaz” em detrimento de tradicionais atravessadores de produção local.

De difícil conciliação é o objetivo de fixar o homem ao campo, em maior escala, pois enfrenta oposição de interesses nacionais de elevação do capital constante, com conseqüente pequena absorção de mão-de-obra, e de interesses regionais que se opõem a mudanças na estrutura fundiária. Nesse conflito entre interesses nacionais e regionais pouco espaço existe para políticas que efetivamente promovam a expansão do emprego e a desconcentração da distribuição da renda.

O Programa de Integração Nacional –PIN e o Programa de Irrigação do Nordeste encontram forte objeção dos grupos regionais por desviarem recursos de incentivos fiscais para a promoção de integração – que implica subordinação e enfraquecimento desses grupos – e para a implantação de projetos de pequena irrigação, que acabam por se integrar com agroindústrias de capital sulista e multinacional-associado. Atende, no entanto, a interesses nacionais de integração e de modernização agrícola, além de, no caso do PIN, possibilitar altos ganhos a empreiteiras de obra⁽⁵⁾.

O Proterra vem esvaziar os projetos e propostas de reforma agrária, novamente desviando recursos de incentivos fiscais para o crédito agrícola, o que resulta em expansão acelerada da pecuária.

Naturalmente, tanto o PIN quanto o Proterra permitem a prestidigitadação de recursos com a criação de múltiplos fundos, dupla contagem de recursos e, se não transferência direta de dinheiro do Nordeste para o Centro-Sul, pelo menos a substituição daqueles anteriormente concedidos pelo governo federal como, por exemplo,

(5) Uma análise da política agrícola recente no Nordeste é apresentada em SAMPAIO, FERREIRA IRMÃO & MAIA GOMES (1979).

os recursos de crédito rural que passam a ser atendidos predominantemente pelo Proterra.

Nesse quadro de conflitos surgem, na vigência do II PND, dois novos programas: o POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo. O POLONORDESTE, com uma proposta mais clara de desenvolvimento rural, de elevação da renda rural de médios proprietários e do comércio local, de acordo com uma visão de integração nacional. O Sertanejo, de inspiração regional, de reforço da estrutura tradicional, apoio à grande propriedade e à estrutura política local.

No período de execução desses programas confirma-se a marginalização dos grupos regionais ou locais do pacto de poder nacional, retirando-lhes a capacidade de influir no planejamento e nas decisões da política nacional e regional. Essas decisões conduzem inexoravelmente à integração nacional e à centralização decorrentes da acumulação capitalista. Por outro lado, os grupos dominantes regionais ou locais ainda são suficientemente fortes para desenvolver alianças com a estrutura regional de poder formal e com executores da política, como os bancos regionais e estaduais, controlando a execução dos programas.

O espaço que se procurou criar para a formulação do projeto Nordeste representou mais uma instância do conflito entre esses grupos, nacionais e regionais ou locais. A oligarquia regional, buscando melhor ajustar a política de desenvolvimento rural a seus interesses; e os grupos dominantes nacionais associados a interesses estrangeiros e com o apoio do Banco Mundial, procurando conduzir essa política no rumo do desenvolvimento da agricultura e da pecuária, na sua modernização e na criação de um grupo de pequenos e médios agricultores capitalistas, inclusive através de uma tímida reforma agrária.

Embora não se possa falar em condução harmoniosa do planejamento regional consolida-se, principalmente com a Nova República, uma divisão de atribuições na qual os interesses político-econômicos das classes nacionalmente dominantes conformam uma política a nível nacional com repercussões amplas em todo o território, brasileiro, da qual é exemplo o Plano Nacional de Reforma Agrária e as sucessivas formulações da política agrícola (crédito e juros, preços mínimos, estoques reguladores, importações), relegando aos órgãos de planejamento regional, mais relacionados aos interesses estaduais da burguesia local, a execução de ações de menor magnitude voltadas para grupos e atividades de pouca expressão econômica, cujo exemplo é o PAPP.

Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Uma Avaliação Preliminar dos Programas de Desenvolvimento Rural para o Nordeste*. Washington, 1983.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *O Nordeste no Segundo Governo Vargas: Depoimento do Dr. Romulo Carreto Almeida*. Fortaleza, BNB, 1985.
- BRASIL, República Federativa do. *I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972/74*. Brasília, 1971.
- _____. *II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975/78*. Brasília, 1974.

- _____. *Exposição dos Motivos do Polonordeste*. Brasília, 1974.
- _____. *III Plano Nacional de Desenvolvimento, 1980/85*. Brasília, 1980.
- _____. *I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1986-89*. Brasília, 1985.
- CALADO, Antonio. *Os Industriais da Sêca e os "Galileus" de Pernambuco*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1960.
- CARDOSO, Fernando H. Aspectos Políticos do Planejamento no Brasil. In: *O Modelo Político Brasileiro*. São Paulo, Difel, 1973.
- _____ & FALETTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1973.
- CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto & CAVALCANTI, Clóvis. *Desenvolvimento Regional no Brasil*. Brasília, IPEA/PLAN, 1976. (Estudos para o Planejamento 16).
- CHALOULT, Yves. *Uma Política de Legitimação do Estado de Rearticulação da Pequena Produção Rural: O Projeto Nordeste*. Trabalho apresentado no VII Encontro Anual da ANPOCS. São Paulo, outubro, 1983.
- _____. *Uma das Contradições da Nova República: o Projeto Nordeste*. Brasília, 1985, mimeo.
- COHN, Amélia. *Crise Regional e Planejamento*. São Paulo, Perspectiva, 1976.
- GTDN – GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. 2ª ed. Recife, SUDENE, 1967.
- HIRSCHMAN, Albert. *Política Econômica na América Latina*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1965.
- HOLLOWAY, J. & PICCIOTTO, S. *State and Capital: a Marxist Debate*. London, Edward Arnould, 1978.
- MARANHÃO, Sílvio. *Economic Development and Internal Dependency: The case of Northeastern Brazil*. Madison, University of Wisconsin, 1976.
- OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma Re(li)gião*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- PIMES. *Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro*. 4v. Recife, Massangana, 1984.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo, Martins Fontes, 1977.
- ROBOCK, Stefan. *Desenvolvimento Econômico Regional: o Nordeste no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.
- SAMPAIO, Yony; FERREIRA IRMÃO, J. & MAIA GOMES, G. *Política Agrícola no Nordeste: Intenções e Resultados*. Brasília, BINAGRI, 1979.
- SANTANA, Jorge F. Projeto Nordeste – Sentido e Perspectiva. In: SUDENE. *Desempenho da Economia Regional do Nordeste, 1º Semestre de 1984*. Recife, 1985.
- SINGER, Hans W. *Estudo Sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste*. Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. Recife, 1962.
- SUDENE. *I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1961/63*. Recife, 1961.
- _____. *II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1963/65*. 2ª edição. Recife, 1968.
- _____. *III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1966/68*. Recife, 1966.
- _____. *IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1969/73*. Recife, 1968.
- _____. *Plano de Desenvolvimento do Nordeste, 1972/74*. Recife, 1971.
- _____. *II PND – Programa de Ação do Governo Para o Nordeste, 1975/78*. Recife, 1975.
- _____. *Projeto Sertanejo*. Recife, 1977.
- _____. *Proposta de Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1980-1985)*. Recife, 1979.
- _____. *Projeto Nordeste – Concepção Básica*. Recife, 1984.
- _____. *Uma Política de Desenvolvimento Para o Nordeste*. Recife, 1985.
- _____. *Novos Programas de Apoio ao Pequeno Produtor Rural*. Recife, 1986.