

Os Militares e o Sertão

Mônica Dias Martins(*)

RESUMO

O artigo examina a política agrícola da ditadura militar no sertão, a mais populosa área do Nordeste do Brasil, e demonstra sua compatibilidade com a proposta de *desenvolvimento regional* da SUDENE. Discuto o processo de *modernização* agrária, apoiado em subsídios governamentais, difusão tecnológica, medidas repressivas e *ajuda* externa. Minha conclusão é que a ofensiva capitalista trouxe sérias consequências para a sociedade: tornou o meio-ambiente mais vulnerável e reduziu os recursos usuais de sobrevivência da população semi-árido.

ABSTRACT

The paper examines the agricultural policy of the military dictatorship in the *sertão*, the most populous area of Northeast Brazil, and shows its compatibility with the *regional development* plans of SUDENE. I discuss the process of agrarian *modernization*, settled on governmental subsidies, technological diffusion, repression and foreign *aid*. My conclusion is that capitalistic development brought serious consequences to society: the environment became more vulnerable and the usual sustenance resources of the semi-arid population were reduced.

Palavras-chave: Estado, desenvolvimento regional, semi-árido, modernização agrária

Keywords: State, regional development, semi-arid, agrarian modernisation

Investiguei as transformações provocadas pela implantação de uma usina de açúcar no sertão do Ceará. Em sua longa história, o Vale do Curu apresentou-se como um espaço típico do semi-árido nordestino, produzindo gado bovino, algodão, lavouras de subsistência e convivendo com o extrativismo vegetal. Entre 1964 e 1997, desafiando a natureza e as tradições culturais, uma empresa produziu açúcar nesta área. Seu proprietário, na propaganda governamental, teria realizado o *milagre de vencer a seca*. O estudo, que compreendeu consultas a inúmeros documentos e entrevistas, mostrou que o surgimento e a expansão da AGROVALE foram induzidos pelo Estado. Esta conclusão conduziu-me ao exame da política agrícola da ditadura militar.

Neste trabalho pretendo discutir: (1) o novo padrão de intervenção do Estado, conhecido como *desenvolvimento regional*; (2) a idéia de inviabilidade do semi-árido, conforme o discurso oficial; (3) a dinâmica do planejamento regional, durante os governos militares; (4) o modelo de *modernização* agrária, apoiado em crédito subsidiado, industrialização da agricultura e medidas repressivas.

1.1. Acerca do desenvolvimento regional

Uma nova forma de agir do Estado na economia brasileira tem início após a II Grande Guerra. Antigas noções do liberalismo e da *vocação agrícola* do país são questionadas. Segmentos agro-exportadores e industriais disputam medidas protecionistas e divergem sobre a importância do mercado e do Estado no *desenvolvimento*.

No confronto, destaca-se a posição da Comissão de Estudos para a América Latina/CEPAL, favorável à industrialização para o mercado interno, ao intervencionismo estatal e ao nacionalismo com *ajuda externa*. Instituída em 1949, ano do *Manifesto da Industrialização na América Latina*, de Raúl Prebisch, sua influência no Brasil não se limita à produção e divulgação das teses *desenvolvimentistas* em círculos

intelectuais; a burguesia industrial fundamenta suas reivindicações nos estudos cepalinos. Ao Estado competiria o planejamento econômico global, em apoio à iniciativa privada. A participação do capital estrangeiro, preferencialmente através de empréstimos entre governos, é incentivada. Em linhas gerais, estes eram os marcos do projeto nacional-desenvolvimentista, impulsionado pelo Grupo Mixto BNDE /CEPAL (1953-1955).¹

Em 1956, Celso Furtado é designado para presidir o GTDN, responsável por diagnosticar e propor medidas para corrigir as desigualdades entre o Centro-Sul e o Nordeste, que ameaçariam a unidade nacional. Renomado expoente da teoria dual-estruturalista da CEPAL, Furtado defende a industrialização, conduzida por uma *nova* classe dirigente e amparada pelo Estado, como o caminho para superar o *subdesenvolvimento regional*. O documento *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, conhecido como GTDN e que embasa a criação da SUDENE (1959), trata a região como um grave problema. Nela coexistiriam *dois sistemas econômicos: o do açúcar e o da pecuária, sem uso alternativo para a mão-de-obra, senão vender, nem que seja pelos mais baixos preços* (SUDENE, 1978:42). Estando a exportação destes produtos comprometida, impor-se-ia a intensificação das atividades urbano-industriais. Apesar das restrições do meio físico, a economia nordestina demonstraria capacidade de recuperação, com uma taxa de crescimento superior à da população e um potencial de mercado, energia elétrica, matéria-prima, força de trabalho e instituições financeiras.

A concepção de *desenvolvimento regional*, expressa no relatório do GTDN, tem sido permeada por duas idéias importantes para o exame da recente expansão capitalista no semi-árido. A primeira, a organização de uma agricultura empresarial, baseia-se na convicção de que o *subdesenvolvimento* teria raízes no *tradicional* setor agrícola. A oligarquia rural seria refratária à *modernização*, pois esta comprometeria suas práticas políticas. O Estado, além de gerar empregos, deveria *intensificar o processo de formação de uma nova classe dirigente, até o presente orientada por homens ligados a uma agricultura tradicionalista e alheios à ideologia do desenvolvimento*

1 Raúl Prebisch (1950) atribuiria o *subdesenvolvimento* à estrutura agro-exportadora da *periferia* e às relações comerciais deterioradas com o *centro*. Para ele, a solução estaria em adotar uma política industrial que, ao promover a reforma agrária, melhorasse a alocação dos recursos produtivos, permitisse ganhos de produtividade e enfraquecesse a oligarquia rural. O modelo cepalino foi reelaborado para o contexto brasileiro por Celso Furtado (1970): o processo de industrialização via substituição de importações, posto que dependente de impulsos externos para crescer, tenderia à estagnação. Nesta ocasião, o fundador da SUDENE, começava a consolidar sua reputação de renovador dos estudos sobre a economia brasileira.

Os Militares e o Sertão

(SUDENE, 1978:54). A segunda, a assistência internacional, apóia-se na visão do *subdesenvolvimento* como uma *doença social*, que poria em risco o país e o hemisfério. O Estado estimularia a transferência de capitais e tecnologias. As entidades internacionais difundiriam a eficiência do capitalismo no combate à *seca*, à *fome*, ao *analfabetismo* e à *pobreza*. O Nordeste constituir-se-ia no *local ideal para demonstrar a nova política de ajuda externa dos Estados Unidos e a eficácia do modelo democrático de governo* (ROETT, 1972:7).

Esta interpretação simplificada do *subdesenvolvimento* foi refutada pela *teoria da dependência*, nos anos setenta. Examinando situações concretas na América Latina, Cardoso e Faletto (1981), concluem que não é unívoca a relação entre *desenvolvimento* e sociedade *moderna* e *subdesenvolvimento* e sociedade *tradicional*. Francisco de Oliveira empreende uma crítica mais radical ao esquema de análise dualista. Investigando o caso do Nordeste, um espaço econômico e político *onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital e de luta de classes* (OLIVEIRA, 1981:29), afirma que o *subdesenvolvimento* é produto do capitalismo.

No Vale do Curu, a implantação de relações capitalistas não teve os efeitos postulados pelo discurso *desenvolvimentista*; tornou o meio ambiente mais vulnerável e reduziu os recursos usuais de sobrevivência de seus habitantes. Não obstante, o empreendimento açúcareiro foi apresentado como socialmente louvável. O modelo da CEPAL fundamentou a noção hegemônica de *desenvolvimento regional* elaborada por Furtado. Este pensamento arraigado acerca dos problemas e soluções para o Nordeste persiste sob a ditadura militar (1964-1985) e permanece ainda hoje. No entanto, as desigualdades sociais e regionais não cessaram. Como afirmou Guido Mantega (1984:64), *a teoria cepalina e seus desdobramentos nacional-desenvolvimentistas* nortearam os *governos populistas brasileiros, abrindo caminho para a plena implantação do capitalismo monopolista e a fase mais avançada do imperialismo*.

A intervenção imperialista é considerada um *sucesso*, pelos que a perpetraram, quando integra lugares *atrasados* e homens *bárbaros* ao sistema capitalista, sem ocupação militar ou *dor*. Assim foi a política de *ajuda externa*

praticada no Nordeste, às vésperas do golpe de 1964. Na época, a região era o centro das atenções, menos pela miséria do que pelo agravamento da luta de classes. O movimento de trabalhadores rurais, engajado em mobilizações por reforma agrária e melhorias salariais, era apresentado como ameaça às oligarquias nordestinas e tensionava a burguesia industrial no Sul, beneficiária da força de trabalho e do mercado nordestinos. O interesses do capital internacional, feridos com a revolução cubana, preocupavam-se com a manutenção do *equilíbrio mundial*. Os Estados Unidos, para manter o padrão de consumo dos trabalhadores norteamericanos, agiam de modo agressivo, tentando evitar rupturas na dominação exercida sobre o Continente.²

Integrar o Nordeste ao crescimento industrial tornaria-se imperativo, face à disparidade econômica, à *desordem social* e à instabilidade política. Para alcançar o *progresso*, seria necessária a colaboração de organismos, governos e investimentos estrangeiros, conjugada à ação planejada e centralizada do Estado nacional. Entre 1954 e 1956, uma missão da ONU elaborou com o BNB uma proposta de *Desenvolvimento Econômico para o Nordeste do Brasil* (ROBOK, 1957). As recomendações ao governo brasileiro enfatizavam, entre outras, a migração interna para aliviar a pressão populacional e romper a *tradicional* estrutura agrária.³ Em 1962, a administração Kennedy encomendou um estudo para subsidiar a ação da Aliança para o Progresso. Com base no Relatório Bohan, como ficou conhecido, foi celebrado o acordo USAID-SUDENE. No cambiante relacionamento entre as duas entidades, havia concordância em termos da concepção de *desenvolvimento regional*. O documento postulava a *modernização* do setor agrícola, como pré-requisito para viabilizar o Nordeste, e sua integração ao restante do país, o que iria exigir mobilidade do homem nordestino (BOHAN, 1962:21).

Sob o pretexto da assistência financeira, a USAID interferiu fortemente nos assuntos internos do país, num momento crucial de polarização entre elites e reformadores. Esta utilizou diversas estratégias para enfraquecer o esforço de coordenação político-administrativa da autarquia regional. A principal delas foi a articulação direta com os governadores nordestinos

2 O *New York Times* publicou uma série de reportagens com políticos e empresários para os quais a revolução comunista no Nordeste era eminente, devido à ação das Ligas Camponesas.

3 A ONU adotou a experiência de *desenvolvimento regional*, implementada no Vale do Tennessee, sul dos Estados Unidos, como modelo para outras regiões: sul da Itália; Vale do Jordão, no Oriente Médio; Damodar Vale, no sul da Índia; Cauca Vale, na Colômbia e Vale do São Francisco, no Brasil (ROBOK, 1957).

para implementar ações emergenciais e de caráter permanente. Centenas de municípios foram beneficiados com oferta de água, educação, saúde e eletrificação; organização de centros de trabalho e de comunidades; práticas de irrigação; obras de infra-estrutura; cursos de capacitação técnica; incentivo à produção agrícola. Os recursos dos convênios com os estados da região eram repassados aos adversários políticos do governo federal, fortalecendo a oposição à João Goulart, e retidos, no caso dos seus aliados. A agência norte-americana adotou ainda outros mecanismos: financiamento de campanhas eleitorais, fundação de sindicatos de trabalhadores rurais e reuniões para articular a colaboração dos comandantes militares.

1.2. A produção sertaneja no discurso oficial

No pensamento *desenvolvimentista*, a imagem construída do sertão revela os pressupostos ideológicos da nova forma de agir do Estado, inaugurada com a SUDENE. Adjetivado de *primitivo, atrasado, tradicional, rudimentar, vulnerável, débil e inadequado*, o semi-árido tem prioridade nos estudos sobre o *desenvolvimento regional*. Apesar de algumas variações, os documentos da ONU, do governo norte-americano e do GTDN propalaram a idéia da inviabilidade da mais extensa e populosa zona do Nordeste.⁴

A típica fazenda sertaneja, segundo Celso Furtado, coordenador do GTDN, constituir-se-ia de *três camadas superpostas*: a criação do gado, a cultura algodoeira e a lavoura de subsistência. Esta estrutura de *baixa produtividade e reduzido grau de integração aos mercados* seria periodicamente afetada por estiagens prolongadas. Como *crise de produção determinada por fatores físicos*, os efeitos da *seca* tenderiam a *distribuir-se por todo o sistema econômico*, comprometendo o *desenvolvimento regional*. Como *calamidade social*, incidiria mais agudamente no setor de subsistência, que concentra o maior contingente de trabalhadores rurais. A causa básica de sua debilidade estaria na *escassez* de fatores naturais, acrescida de isolamento físico, exploração *irracional* das culturas, relações *arcaicas* de trabalho, pobreza de seus habitantes e *tradicionalismo* tecnológico e político. As medidas

governamentais de *combate à seca* teriam agravado o problema com o *sobrepovoamento* do sertão, fixando à terra um agrupamento humano, *reduzido à indigência*. Apenas os grandes proprietários foram beneficiados, fortalecendo a infra-estrutura produtiva com açudes, armazéns, cercas, estradas...⁵

Para reorganizar a economia do semi-árido, apresentada no GTDN como *uma agricultura incapaz de suprir, na quantidade requerida e a preços baixos, os gêneros de que necessitam as populações urbanas para dedicar-se às tarefas industriais*, seria indispensável reformular as diretrizes políticas. O plano de ação para *modificar, em cinco a dez anos, a fisionomia de toda a região*, recomenda a formação de empresas agrícolas de elevada produtividade, resistentes à *seca* e vinculadas aos mercados consumidores. Ou seja, a *eliminação do setor de subsistência*, ensejando o surgimento de unidades produtivas, *em bases principalmente monetárias*, cujo êxito dependeria de uma *eficiente assistência técnica e financeira*.⁶

Restaria resolver o problema da mão-de-obra liberada. A solução proposta foi o remanejamento da população excedente para frentes de colonização nas faixas úmidas do interior maranhense e goiano. Aí seriam produzidos alimentos para suprir as necessidades dos sertanejos. Ao mesmo tempo, sua comercialização garantiria a incorporação das áreas de fronteira ao sistema econômico.

O texto consagrado ao semi-árido toma como *camadas superpostas* (a produção de gado, algodão e a agricultura de subsistência) atividades intimamente interligadas. Por outro lado, ignora que a progressiva decadência da pecuária extensiva foi um processo paralelo à disseminação da agricultura. Ao valorizar como elementos de comparação entre o *hinterland* e o *litoral* as diferenças ambientais e a destinação da produção sertaneja e da produção açucareira, não considera a complementaridade entre a criação extensiva de gado bovino e o complexo industrial canavieiro (DOMINGOS NETO, 2000).

A caracterização omite ainda a importância do extrativismo vegetal, das culturas de *vazante* e das *serras frescas*; a complexidade do regime fundiário, das relações

⁴ O semi-árido abrange 70% da área do Nordeste e 13% do Brasil, com 63% da população nordestina e 18% da população brasileira (EMBRAPA, 1993).

⁵ As citações referem-se ao capítulo *Aspectos Econômicos do Problema das Secas* do relatório do GTDN (SUDENE, 1978:62 a 78).

⁶ Antonio Barros de Castro (1971), usando as mesmas fontes de informação de Celso Furtado, mostrou a importância da produção de subsistência para o abastecimento alimentar das cidades.

Os Militares e o Sertão

de produção e da estrutura de classes sociais; a presença dos capitais comercial, industrial e financeiro na circulação dos produtos; a canalização dos excedentes agrícolas para alimentar à acumulação capitalista. Não há referências ao relacionamento variado e contínuo da produção sertaneja com a economia regional e nacional.

Refletindo sobre a globalidade e a dinâmica da *seca*, Manuel Domingos Neto e Geraldo Almeida Borges (1983) demonstram sua funcionalidade para o modelo de *desenvolvimento* do país. A agricultura praticada, a *subsistência desorganizada*, é fruto do capitalismo, não de sua ausência. Esta prática vem sendo marcada pela agressividade em relação à natureza. O fenômeno não tem como principais causas as *perturbações climáticas* ou a *sobrecarga demográfica*, mas deve-se à persistência do projeto colonial, inadaptação da agricultura ao meio-ambiente, rigidez da organização sócio-econômica e continuidade da *solução hidráulica*.

O GTDN reproduz uma imagem do sertão estática e restrita ao *polígono das secas*. Os processos de ocupação nunca concluídos, as alterações ecológicas, as transformações das atividades agropecuárias e extrativistas, as modificações demográficas e os conflitos sociais são desconsiderados. A denominação oficial usada para delimitar o semi-árido encobre realidades distintas em termos de quadros naturais (solos, relevo, vegetação, clima, água) e sócio-econômicos (ocupação, estrutura fundiária, sistemas de produção). Tamanha diversidade permitiu à EMBRAPA (1993), em estudo detalhado sobre a região, *espacializar vinte grandes unidades de paisagem, que constituem “envelopes” das cento e setenta e duas unidades geoambientais*. Esta demarcação de diferenciações espaciais engloba todo o Nordeste, convencionalmente caracterizado por apenas três zonas: litoral, agreste e sertão.

Se o documento não acrescenta muito ao conhecimento do semi-árido, as recomendações tampouco inovam. Fundamentam-se numa visão parcial e dualista do Brasil - um *país moderno*, industrializado, rico, capitalista e outro *atrasado*, agrícola, pobre, *feudal* - e do Nordeste - o litoral, especializado na indústria açucareira para exportação e o interior pecuarista, sem *impulso externo*

para crescer. A racionalidade do mercado presidiu a proposta de ação; o atendimento às necessidades da população seria secundário. O plano da SUDENE não cogitou da realização da reforma agrária, embora a concentração fundiária fosse considerada um entrave à industrialização. A reorganização da economia sertaneja objetivava atender as demandas de uma expansão urbano-industrial, em grande parte deslocada da realidade regional e incapaz de absorver a mão-de-obra expulsa pela penetração da agricultura capitalista. Esta teria como principal função a *oferta adequada de alimentos*, através da organização de unidades empresariais, tanto no semi-árido como nas áreas de colonização.

No discurso da SUDENE, a produção sertaneja e a organização social, que gerou, entravariam o *desenvolvimento regional*. Os esforços da ditadura militar destinar-se-iam a remover os obstáculos e a assegurar as condições necessárias à sua transformação.

1.3. Planejamento regional e novos arranjos institucionais

O ano de 1964 marcou a ruptura com o regime constitucional que vinha implementando o projeto nacional-desenvolvimentista e ensaiava os primeiros passos de uma intervenção planejada no Nordeste. Através das forças armadas, os segmentos sociais favoráveis ao modelo de desenvolvimento associado ao capital internacional assumiram a direção do Estado. Os golpistas contaram com o apoio político do governo norte-americano e de agências financeiras, como o FMI e o Banco Mundial.⁷

Ao longo do domínio dos militares, o tratamento dado ao *planejamento regional* apresentou momentos diferenciados. Os enfrentamentos entre *reformistas* e *entreguistas* persistiram na montagem da estrutura jurídico-político-ideológica adequada à instauração do novo modelo econômico. O aparato policial-militar foi reorganizado e a reforma fiscal realizada. A tecnocracia imprimiu sua visão internacionalista e liberal-conservadora aos aparelhos do Estado de exceção.

⁷ Estas instituições, fundadas na conferência de Bretton Woods, em 1945, com a contribuição de técnicos do tesouro norte-americano e de Keynes, tinham por objetivo equilibrar dívidas de curto prazo (FMI) e prover recursos para investimentos produtivos (Banco Mundial). Os fundos, originados no mercado de capitais, governos e bancos centrais, destinam-se a projetos individuais ou setoriais da iniciativa privada e pública. Formalmente, o Banco Mundial é gerido por um conselho de governadores, sendo o voto proporcional à contribuição monetária do país. Como o maior acionista, os Estados Unidos indicam a direção executiva, sediada em Washington, e controlam os empréstimos, influenciando governos e suas políticas nacionais bem como o modelo de *desenvolvimento* seguido pelas demais agências internacionais. O Brasil recebeu o primeiro financiamento, em 1949, sendo preterido entre 1958 e 1964. Cheryl Payer (1982) analisa o papel do Banco Mundial na manutenção do sistema capitalista, da hegemonia norte-americana e das classes dominantes locais.

Peter Flynn (1978) reconstituiu a fase inicial da *revolução*, revelando o crescimento das tensões entre o *grupo da Sorbonne*, tido como moderado, e a ala nacionalista, ou *linha dura*; para esta haveria uma excessiva intromissão dos interesses estrangeiros na estratégia de *desenvolvimento* do país, sobretudo em questões tecnológicas, e um persistente descaso com a distribuição de renda e os problemas regionais.⁸

A ditadura interveio no processo *desenvolvimentista* afastando Celso Furtado, mentor e dirigente da SUDENE. A transferência do vínculo institucional da Presidência da República para o Ministério do Interior e de parte das tarefas de coordenação para outros órgãos enfraqueceu a agência regional. Inaiá de Carvalho demonstra que a SUDENE *perdeu sentido, autonomia, prestígio e verbas*, mas que o diagnóstico do GTDN e as *terapias, por ele recomendadas, tiveram uma espécie de sobrevida, até o fim da década de sessenta* (1987:91).

Os governos Castelo Branco e Costa e Silva reconheceram, a grosso modo, a prioridade da *questão regional*, a urgência do *desenvolvimento* e a necessidade de compatibilizar o crescimento da economia, através dos incentivos fiscais à iniciativa privada, com as demandas sociais. Uma das mais prementes seria o acesso dos trabalhadores à terra, uma demanda explosiva que não mereceu destaque no GTDN.

A luta pela reforma agrária foi silenciada, mas o governo militar promulgou o Estatuto da Terra. Segundo o general Castelo Branco, seu objetivo seria *assegurar à expansão industrial correspondente modernização do setor agrícola, evitando-se a ampliação do descompasso entre a agricultura e a indústria; o desnível entre as condições econômicas e sociais, entre a cidade e o campo* (CNBB, 1976:69). O instrumento de política agrária mostrou-se inócuo quanto à distribuição de terras. Não obstante, a definição de critérios para o cumprimento da função social da propriedade e de procedimentos para a desapropriação por interesse social representou uma base legal de futuras conquistas dos trabalhadores.⁹

Após algumas tentativas de implantar o Estatuto da Terra no Nordeste, o ministro do Interior e o superintendente da SUDENE renunciaram, em 1969, antecipando a segunda fase do projeto *desenvolvimentista: o Brasil, Grande Potência*, montado a partir do binômio *segurança-desenvolvimento*. A situação internacional favorecia o crescimento econômico às custas do endividamento externo, da submissão do parlamento, da censura à imprensa e da coerção generalizada. O obstáculo crucial para desenvolver o país e romper os *desequilíbrios* sociais, setoriais e regionais seria a dimensão reduzida do mercado interno.

O governo militar estruturou um gigantesco setor público agrícola, englobando antigos institutos de produtos de exportação (IAA, IBC, CEPLAC), agências regionais (DNOCS, SUDENE, SUDAM, SUDECO) e novas empresas estatais organizadas em sistemas de crédito (SNCR), planejamento (SPA), extensão (EMBRATER) e pesquisa (EMBRAPA). Este *arranjo* institucional ajudaria a evitar pressões e a manter a tecnocracia estatal distante dos conflitos sociais.

O Estatuto da Terra foi preterido. Para reduzir as tensões sociais no campo, de modo a que fatores políticos não se constituíssem em entrave à sua transformação, foram propostas medidas de reestruturação fundiária, como a compra, a regularização e a titulação de terras. O INCRA (1970) foi instituído com as atribuições de promover o desenvolvimento agrícola, a colonização e a reforma agrária.

O Estado adotou outra postura frente ao Nordeste, enfatizando a integração nacional das economias regionais e o desenvolvimento rural. O mais importante projeto da área agrícola, o PIN/PROTERRA, solucionaria, nas palavras do general Médici, dois

⁸São representativos do *grupo da Sorbonne* os presidentes Castelo Branco e Ernesto Geisel e, da ala nacionalista, o ministro do Interior, Albuquerque Lima, e o superintendente da SUDENE, Euler Bentes.

⁹O conjunto de medidas para modificar o sistema fundiário refletiu a influência das concepções da Aliança para o Progresso. A elaboração, a cargo de Roberto Campos, foi dificultada por divergências no grupo de trabalho e reações adversas de aliados do regime, sob a liderança dos governadores do Centro-Sul. Sua aprovação encontrou resistência no Congresso Nacional, dado o prestígio dos grandes proprietários, que se sentiram ameaçados pela lei que se propunha a corrigir distorções fundiárias e a formar um *moderno* setor agrícola.

Os Militares e o Sertão

problemas: *a do homem sem terras do Nordeste e o da terra sem homens na Amazônia*. Na prática, serviu ao propósito de dirigir o excedente populacional nordestino para a construção da Transamazônica:¹⁰

O atraso e pobreza do Nordeste e da Amazônia, além de social e politicamente inaceitáveis, tem repercussões negativas que chegam a prejudicar fortemente a produção e a economia do Centro-Sul. Por não constituírem um mercado do consumidor com efetivo poder de compra, essas duas regiões não participam substancialmente do mercado interno brasileiro, não contribuem para a diluição dos custos da produção industrial e, por sua baixa produtividade, deixam de fornecer matérias-primas necessárias às indústrias do Centro-Sul: é legítimo afirmar que a pobreza do Nordeste e a escassez de homens na Amazônia exercem uma pressão estrutural na alta dos preços no Brasil e que só o equilíbrio das regiões e estruturas permitirá a eliminação das forças inflacionárias no país (CNBB,1976:94 e 95).

Ao final da década de setenta, foram criados o Polonordeste, o Projeto Sertanejo e os Projetos de Irrigação, com o objetivo de tornar o produtor um empresário rural, formando uma classe média no campo e promovendo a diferenciação entre os produtores. A intervenção, descentralizada em *pólos de desenvolvimento*, atendeu a interesses de parlamentares governistas, que indicaram seus redutos eleitorais (BURSZTYN,1984). O presidente Geisel sublinharia a nova função do governo:

Levar ao setor agrícola, em amplas proporções, a capacidade empresarial que já se mostrou capaz de criar a economia industrial e urbana que o país hoje

apresenta. Instrumentos novos e eficazes deverão ser criados com vistas a implantar-se nas diferentes regiões agrícolas, e a exemplo do que já vem sendo feito em áreas do Centro-Sul, a empresa agrícola, com estrutura e comportamento comparáveis à empresa industrial e de serviços. Isso sem prejuízo das preocupações sociais do governo, quanto ao desenvolvimento rural (CNBB,1976:118).

A política do Estado teve duas faces: crédito, comercialização e garantia de preços para os empresários; *desenvolvimento rural integrado* para os pequenos produtores. Ambas integravam a estratégia para estabelecer a agricultura capitalista, como esclareceu o ministro da Agricultura, Alysson Paulinelli: *o agricultor, que pensava em termos de subsistência, vai ter que pensar em termos de mercado. Ele passa a ter que se organizar como uma empresa, preocupado não apenas com a produção mas também com a comercialização (CNBB,1976:120).*

A insistência na implantação de empresas rurais tornaria a formação de cooperativas *a solução* para a agricultura. Tuteladas pelo INCRA, cumpriram importante papel: reunir a produção dispersa, integrar os pequenos proprietários à agroindústria e substituir a exploração direta da mão-de-obra. Marcel Bursztyn (1984) assinala que o cooperativismo, *filho predileto do Estado*, foi um importante mecanismo de intervenção no semi-árido nordestino; juntamente com o crédito, os perímetros irrigados, o desenvolvimento rural, a reforma agrária e o *marketing* político, revelam o caráter *autoritário ativo* do Estado, que pretendeu *compatibilizar os imperativos globais de acumulação com suas necessidades de legitimação (BURSZTYN,1984:13).*

A alta dos preços do petróleo e das taxas de juros internacionais afetaram o crescimento dependente da economia brasileira nos anos oitenta, inaugurando a

10O programa teve como metas fomentar a agroindústria e redistribuir terras. A capitalização das empresas, através de incentivos fiscais e outras modalidades de financiamentos, foi secundada por medidas de apoio à tecnologia, assistência técnica, armazenamento e comercialização.

terceira fase da intervenção do regime militar no sertão. A *grande potência* revelaria seus problemas: dívida externa, recessão, crise financeira do Estado, inflação, fuga de capitais estrangeiros, exportação de capitais nacionais... Após anos de forte atuação estatal, custosos investimentos e intenso controle social, uma prolongada estiagem (1979-1984) demonstraria a fragilidade dos resultados da política agrícola.

A gravidade da situação levou o Banco Mundial a propor uma redefinição do *desenvolvimento regional*. No último governo dos generais, em meio à campanhas pela redemocratização e pela reforma agrária, teve início a discussão acerca de uma estratégia global e integrada para o Nordeste. O Projeto Nordeste/PAPP, que aparentava ser uma espécie de substituto do GTDN, produziu diagnósticos e planos, mas terminou representando uma mera consolidação dos programas especiais (CARVALHO, 1987).

A continuidade do planejamento regional pode ser atribuída à compatibilidade das proposições do GTDN com as da ditadura. A análise das políticas agrícolas, antes e depois de 1964, evidencia um propósito comum: a *modernização* do semi-árido. A forma e intensidade da luta de classes nestes diferentes momentos provocaram mudanças na sua elaboração e execução.

1.4. Modernização agrária: industrialização, crédito e repressão

Um modo *moderno* de produzir na agricultura tem sido incentivado desde os anos cinquenta, em que se intensificou a urbanização da sociedade brasileira. O crédito oficial tornou-se o principal instrumento para adequar a produção agrícola às exigências do crescimento industrial. Com este objetivo, a Comissão Mixta Brasil-Estados Unidos recomendou, entre outras medidas, *remover atitudes e instituições culturais arraigadas numa tradição herdada de uma agricultura devastante e feudal* (MANTEGA, 1984:66). Um crítico da tese do *feudalismo*

no Brasil, Tamás Szmrecsányi, ao examinar o volume e as condições do crédito rural, formula a hipótese de que a expansão da parceria e do arrendamento não-capitalista, observável nas décadas de quarenta e cinquenta, poderia *ter estado vinculado a essas maiores facilidades de crédito agrícola oficial e subsidiado, pouco ou nada tendo a ver com a proclamada sobrevivência e reprodução de formas de produção precapitalistas* (SZMRECSÁNYI, 1997:231).¹¹

A ditadura militar fomentou a interdependência entre a indústria e a agricultura, *por meio de mudanças tecnológicas e de rupturas das relações de produção arcaicas e do domínio do capital comercial* (GRAZIANO DA SILVA, 1996:31). O impulso modernizador do Estado, com a elaboração de políticas agrícolas nacionais para os produtos de exportação, a instalação do Sistema Nacional de Crédito Rural e a retomada das atividades de planejamento agrícola, surtiu efeito especial nas regiões mais *atrasadas*. A par de medidas voltadas ao conjunto do setor agropecuário, os governos militares propuseram programas especiais para o Nordeste, a Amazônia e o Centro-Oeste e criaram novas agências de planejamento regional: a SUDAM (1966) e a SUDECO (1967).

A *modernização* agrária teve sua dinâmica determinada pela acumulação industrial; um movimento possível graças ao progresso técnico que, alterando os fatores naturais, fabricou as condições de produção. Com a consolidação dos complexos agroindustriais, a agricultura perdeu a veleidade de autonomia. Predominaram as políticas setoriais: sucroalcooleira, florestal, soja-oleaginosa, avícola, hortifruticultural. O *padrão agrário moderno* (MULLER, 1989) dependeu do sistema de crédito subsidiado. Este permitiu o acesso a *pacotes tecnológicos* (mecanização, insumos, irrigação, variedades genéticas) e a formação empresarial (assistência técnico-gerencial, cooperativas, sindicatos patronais). Favoreceu a grande propriedade, seja *tradicional* ou *moderna*, e destruiu ou integrou a pequena propriedade ou posse. Estimulou processos de *diferenciação vertical e horizontal* (SORJ, 1980:13),

¹¹ A tese do caráter feudal da agricultura brasileira foi defendida, entre outros, por Alberto Passos Guimarães (1964). Teve grande e persistente influência na literatura que trata da questão agrária. Entre os que a criticaram destaca-se Caio Prado Júnior (1969).

Os Militares e o Sertão

complexificando a estrutura de classes sociais no campo. A burguesia agrária e o proletariado tornaram-se os segmentos mais expressivos; emergiu uma camada de produtores *integrados* à agroindústria; o grande contingente da população rural formou um conjunto diversificado de trabalhadores.

O desenvolvimento capitalista incidiu com vigor em determinados setores produtivos e em determinadas áreas, ensejando uma agricultura heterogênea. Agravou a situação dos trabalhadores rurais com o aumento da renda da terra, a destruição de lavouras, a proibição de plantios, a invasão de roças pelo gado, a expulsão de moradores, o rebaixamento do preço das diárias, a intensificação da jornada de trabalho, os assassinatos... E, ainda, acentuou a deterioração do meio-ambiente, a migração para as cidades, as distorções na distribuição de renda, a fome, o desemprego e a violência. No Vale do Curu, o empreendimento sucroalcooleiro trouxe graves consequências para a vida. A usina controlou o curso do rio, apossou-se dos melhores solos, alterou a estrutura demográfica. Expropriou, proletarizou, integrou e urbanizou os trabalhadores rurais que passaram a ter novos interesses, necessidades, costume e valores (MARTINS, 2000).

Dado o caráter parcial e seletivo deste modelo, sua implementação requereu ações repressoras. O Estado utilizou a coerção na medida em que eclodiam conflitos de classe e o *desenvolvimento* era ameaçado; reprimiu quando se mostraram inócuos os mecanismos de persuasão e propaganda. A estabilidade política seria um elemento indispensável ao sucesso dos negócios agrícolas. As instituições castrenses estariam melhor dotadas para combater o *subdesenvolvimento*, advogavam os defensores da *modernização*.¹² Os militares incorporariam os valores de honra, mérito, austeridade, disciplina, vocação, competência, operosidade e racionalidade, mais do que os políticos civis, os empresários e os tecnocratas, com seus costumes *clientelistas*.

Modernização conservadora tem sido a expressão correntemente utilizada para qualificar a intervenção da ditadura no campo. Popularizou-se na imprensa, nas rodas parlamentares, nos meios técnicos e acadêmicos. Estudiosos esclarecem que se convencionou conceituar assim um padrão capitalista de agricultura, que modificou as relações de produção, sem alterar o regime fundiário.¹³

Considero a explicação limitada. Primeiro, porque houve uma modificação na estrutura de posse e uso da terra, provocada por sucessivas desapropriações para a implantação de grandes barragens e de projetos de irrigação. O crescimento de latifúndios e empresas rurais, inclusive estrangeiras, evidenciam uma acelerada concentração de terras, a partir dos anos setenta. Segundo, por ser qualitativa, a mudança na relação homem-terra não pode ser apreendida apenas através de dados estatísticos. Diferenciando-se do latifúndio tradicional e do minifúndio, a propriedade capitalista exige contínua elevação de padrões técnicos e produtividade econômica.¹⁴ A luta pela terra, entendida como uma relação social que permite ao capitalista apropriar-se do trabalho agrícola, exprime a luta contra o capital. Terceiro, o capitalismo não é incompatível com a redistribuição de terras improdutivas, mas com a desapropriação de empresas agrícolas rentáveis. A burguesia agroindustrial acata a clássica reforma agrária distributivista, preconizada pelo Estatuto da Terra e considerada fator estratégico para o crescimento, na década de cinqüenta. A proposta patronal reforça o parcelamento da terra, a propriedade privada e a integração das unidades familiares ao setor agroindustrial (MARTINS, 1994).

A teoria da *modernização* tem como pressuposto a noção corrente de *desenvolvimento*, segundo a qual a difusão de tecnologia e de capital externos propiciariam uma evolução *contínua, linear e irreversível* de uma sociedade rural e *tradicional* para outra, urbano-industrial e *moderna* (CHILCOTE e EDELSTEIN, 1986). Mas o que

12 Um dos mais conhecidos é o cientista político norte-americano Samuel Huntington (1968), que assessorou o governo Castelo Branco.

13. A expressão é utilizada por Bernard Sorj (1980:12,2), Marcel Bursztyrn (1984:13,28,160), José Graziano da Silva (1996:50,148,171,178) e Tomás Szmercányi (1997:238,242,247).

14. De acordo com o intelectual dos ruralistas, Miguel Reale Júnior, a terra, enquanto fator de produção, é pouco significativa quando se tem uma visão mais abrangente do setor agrícola. Neste contexto, as políticas que visam modificar a relação homem-terra deverão basear-se em conceitos diversos daqueles vigentes no passado. Em um agricultura identificada ao complexo agroindustrial, as propostas de caráter fundiário serão encaminhadas não mais apenas com a intenção de dar terra a quem trabalha, mas a quem produza. Esta condição envolve o uso de capital em valor bastante superior ao da terra, com o resultado de que certas dimensões fundiárias serão incompatíveis com esta dinâmica (SRB, 1985:7).

constitui um processo social *conservador*? Claus Germer põe a questão em seus termos: o aspecto fundamental do desenvolvimento capitalista está na transformação da estrutura de classes sociais, dos conflitos de interesses e das representações político-ideológicas (GREMER, 1994). Isto é o que revelam o significado e a abrangência do padrão capitalista de agricultura, inadequadamente designado por *modernização conservadora* e não, apenas, o regime fundiário. O tamanho e a condição jurídica da propriedade importam menos que as relações sociais de produção, através das quais se define quem produz, o que, como e para quem.

CONCLUSÃO

O exame da política agrícola dos governos militares demonstrou sua compatibilidade com a proposta de desenvolvimento regional da SUDENE. A idéia de inviabilidade do sertão derivou de uma análise que atribuiu o *subdesenvolvimento regional* à agricultura *tradicional*. Coube à ditadura intervir maciçamente no semi-árido nordestino em favor da agricultura capitalista, contrariando as necessidades da população e a diversidade de quadros naturais e sócio-econômicos existentes. Seus efeitos podem ser avaliados, não apenas pelo fato de ter beneficiado uma minoria com alto custo social, promovendo a concentração de terra, capital e poder, mas ainda pelo insucesso em transformar, em seu conjunto, a economia sertaneja, atestando a fragilidade da *modernização*. Mesmo algumas ilhas de agricultura irrigada, propagandeadas como *êxitos da revolução* de 1964, a exemplo da AGROVALE, fracassaram com a redemocratização no país e a nova conjuntura mundial.

A *ajuda externa* praticada no Nordeste, através da transferência de capitais e tecnologias, representou uma forma eficaz de intervenção imperialista. Estado, empresários e capital internacional foram e continuam sendo parceiros do *desenvolvimento regional*. Tal política, estabelecida segundo os parâmetros da empresa privada nacional e estrangeira, pretendeu *erradicar a pobreza* com crescimento econômico e preservou o pensamento conformista acerca do semi-árido.

Neste artigo, procurei refletir sobre o sentido da atuação governamental, as mudanças no modo de representar interesses de classe e de gerir políticas públicas. Aspectos centrais, a meu juízo, para compreender o atual modelo neoliberal de *desenvolvimento* e contribuir com a construção de um *Projeto Popular para o Brasil*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A) Livros

1. BOHAN, Mervin L. (1962) – *Northeast Brazil. Survey team report* – Washington: International Bank for Reconstruction and Development. mimeo.
2. BURZSTYN, Marcel (1980) - *O poder dos donos* – Petrópolis: Vozes.
3. CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo (1970; 1981) - *Dependência e desenvolvimento na América Latina* - Rio de Janeiro: Zahar, 6ª edição.
4. CARVALHO, Ináia Maria Moreira de (1987) - *O Nordeste e o regime autoritário* - São Paulo: Hucitec.
5. CASTRO, Antonio Barros de (1971) – *Sete ensaios sobre a economia brasileira* – Rio de Janeiro: Forense.
6. CHILCOTE, Ronald H. e EDELSTEIN, Joel C. (1986) – *Capitalist and socialist perspectives of development and underdevelopment* – Boulder: Westview Press.
7. DOMINGOS NETO, Manuel (2000) – *O coronel e o doutor: o poder no Nordeste dos vaqueiros* – Fortaleza. mimeo.
- _____ e BORGES, Geraldo Almeida (1983) - *Seca seculorum; flagelo e mito na economia rural piauiense* – Teresina: Fundação CEPS.
8. FLYNN, Peter (1978) – *Brazil: a political analysis* – Londres/Boulder: Ernest Benn/Westview.
9. FURTADO, Celso (1970) – *Formação Econômica do Brasil* – São Paulo: Companhia Editora Nacional. 10ª edição.
10. GERMER, Claus (1994) - *Perspectivas sociais das lutas agrárias nos anos 90* - in *A questão agrária hoje* - Porto Alegre: UFRS.
11. GRAZIANO DA SILVA, José (1996) – *A nova dinâmica da agricultura brasileira* – Campinas: UNICAMP.
12. GUIMARÃES, Alberto Passos (1964) – *Quatro séculos de latifúndio* - Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Os Militares e o Sertão

13. HUNTINGTON, Samuel (1968) – *Political order in changing society* – New Haven: Yale University Press.
14. MANTEGA, Guido (1984) – *A economia política brasileira* – São Paulo/Petrópolis: Polis/Vozes.
15. MARTINS, Mônica Dias (1994) – *Os desafios da cooperação nos assentamentos da reforma agrária* – São Paulo: Peres.
(2000) – *Açúcar no sertão: a ofensiva capitalista no Vale do Curu* – Fortaleza: mimeo (tese de doutorado)
16. MULLER, Geraldo (1989) – *Complexo agroindustrial e modernização agrária* – São Paulo: Hucitec.
17. OLIVEIRA, Francisco de (1977; 1981) – *Elegia para uma re(li)gião. SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito* – Rio de Janeiro: Paz e Terra. 3ª edição.
18. PAYER, Cheryl (1982) – *The World Bank: a critical analysis* – Nova Iorque: Monthly Review Press.
19. PRADO JÚNIOR, Caio (1969) – *Evolução política do Brasil e outros estudos* – São Paulo: Brasiliense. 6ª edição.
20. ROBOK, Stefan H. (1957) – *Economic development in Northeast Brazil* – New York: United Nations. mimeo.
21. ROETT, Riordan (1972) – *The politics of foreign aid in the Brazilian Northeast* – Nashville: Vanderbilt University Press.
22. SORJ, Bernardo (1980) – *Estado e classes sociais na agricultura brasileira* – Rio de Janeiro: Zahar.
23. SZMRECZÁNYI, Tamás e SUZIGAN, Wilson (1997) – *História econômica do Brasil contemporâneo* – São Paulo: Hucitec.

B) Documentos Institucionais:

1. CNBB (1976) – *Pastoral da Terra: posse e conflitos* – São Paulo: Paulinas.
2. EMBRAPA (1993) – *Zoneamento agroecológico do Nordeste: diagnóstico do quadro natural e agrosocioeconômico* – vol. 1/2.
3. SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA (1985) – *A Rural* – ano LXV, nº 594.
4. SUDENE (1959; 1978) – *Uma política para o desenvolvimento do Nordeste*-Recife. 3ª edição.

SIGLAS

- AGROVALE – Companhia Agroindustrial Vale do Curu
- BNB – Banco do Nordeste do Brasil
- BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
- CEPLAC – Comissão Executiva do Plano de Lavoura Cauceira
- CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra as Secas
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuária
- EMBRATER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
- IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool
- IBC – Instituto Brasileiro do Café
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
- PIN – Programa de Integração Nacional
- POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
- PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
- SBR – Sociedade Brasileira Rural
- SNCR – Sistema Nacional de Crédito

SNPA – Sistema Nacional de Planejamento Agrícola

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UFC – Universidade Federal do Ceará

USAID – Agência dos Estados Unidos Para o Desenvolvimento Internacional